



**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

# Vigésimo primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

*Primera Parte*

[Entrar](#)

Los  
derechos  
**humanos**  
están  
presentes  
en  
todos  
los  
**momentos.**  
de la **vida**



*Vigésimo Primer Informe del Defensor del Pueblo*  
al Congreso de la República de Colombia

XXI



*Primera Parte*



323.4  
D313d

Colombia. Defensoría del Pueblo.  
Vigésimo Primer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República.  
Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero - diciembre 2013.  
Páginas: (368)

ISBN

DERECHOS HUMANOS - COLOMBIA - INFORMES  
COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO - INFORMES

### Coordinación y edición general

Vicedefensoría y Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos  
Vicedefensoría:

María Fernanda Bolaños Dorado, Jorge Eduardo Rosales Saray, Gladys Andrea Sandoval Rico  
Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos:  
Leonardo Bahos Rodríguez, con la colaboración de Néstor Oswaldo Arias Ávila.

### Corrección de estilo

Imprenta Nacional de Colombia

### Diseño Portada

Iván Mauricio Delgado

### Fotos

Defensoría del Pueblo - Julio Granados

### Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Calle 55 N° 10-32

Apartado aéreo: N° 24299 Bogotá, D. C.

Tels.: 314 7300 - 314 4000

<http://www.defensoria.gov.co>

Twitter: @defensoriaCol

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Bogotá, D. C., 2014



**JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ**  
Defensor del Pueblo

**ESQUIVO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA**  
Vicedefensor del Pueblo

**ALFONSO CAJIAO CABRERA**  
Secretario General

**ASTRID HELENA CRISTANCHO PALACIO**  
Secretaria Privada

**HERNANDO TORO PARRA**  
Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

**JAVIER ORLANDO TAMAYO PERDOMO**  
Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas

**JULIÁN ANDRÉS FERNÁNDEZ**  
Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

**IRMA ALEXANDRA CÁRDENAS CASTAÑEDA (Fa)**  
Directora Nacional de Defensoría Pública

**MARÍA CRISTINA HURTADO SÁENZ**  
Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

**JUAN MANUEL OSORIO ACEVEDO**  
Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

**JOSE MANUEL DÍAZ SALAMANCA**  
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

**JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN**  
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos  
y Derecho Internacional Humanitario

**NORBERTO ACOSTA RUBIO**  
Defensor Delegado para la Salud y la Seguridad Social

**LUIS MANUEL CASTRO NOVOA**  
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales

**CLAUDIA JULIANA PARRA MENDOZA**  
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

**LUIS MAURICIO VESGA CARREÑO (c)**  
Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada

**SUSANA RODRÍGUEZ CARO**  
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

**CONSUELO RIVERA PINEDA**  
Defensora Delegada para los Derechos Económicos Sociales y Culturales

**PATRICIA LUNA PAREDES**  
Defensora Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas

**ANA ELIZABETH HERNÁNDEZ BOTIA**  
Subdirectora de Gestión del Talento Humano

**GERARDO GABRIEL TREJOS FORERO**  
Subdirector Administrativo

**FERNANDO FUQUEN JIMÉNEZ**  
Subdirector Financiero

**BEATRIZ HELENA CALVO VILLEGAS**  
Jefe de Oficina de Asuntos Internacionales

**WILSON LEONARDO BAQUERO MICÁN**  
Jefe de Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

**RICARDO ARTURO ARIAS BELTRÁN**  
Jefe de Oficina de Control Interno

**WILSON GEOVANY RAMÍREZ HERNÁNDEZ**  
Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario

**MARGARETH SOFÍA SILVA MONTAÑA**  
Jefe de Oficina Jurídica

**LEONARDO ALEXÁNDER RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
Jefe de Oficina de Planeación





## Expresión de reconocimiento

El *vigésimo primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* no habría sido posible sin las valiosas contribuciones de todas las personas y de cada uno de los servidores públicos de las dependencias nacionales y regionales de la Defensoría del Pueblo; de las entidades del Estado; de los organismos de cooperación internacional y de las organizaciones sociales y no gubernamentales que apoyaron la gestión defensorial durante el periodo.







# Contenido primera parte

**Presentación.....17**

**Informe central .....21**

**A. El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo y sus Pronunciamientos antes de los Medios de Comunicación.....25**

1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2013 .....30
  - 1.1. Defensoría solicitó plan de choque pensional al ISS y a Colpensiones ..... 30
  - 1.2. Tutelas para acceder a los servicios de salud ..... 31
  - 1.3. Ranking de las mejores y peores EPS .....32
  - 1.4. Carta de derechos y deberes en salud ..... 32
  - 1.5. Mejoramiento de los servicios públicos en Candelaria - Valle del Cauca..... 33
  - 1.6. Acompañamiento de las víctimas del conflicto armado ..... 33
  - 1.7. Defensoría medió para evitar parálisis en Medicina Legal ..... 34
  - 1.8. Defensoría del Pueblo garante en los paros minero y agrario..... 35
  - 1.9. Mediación para liberación de civiles y miembros de la fuerza pública durante manifestaciones ..... 36
  - 1.10. Menores de edad entregados por un grupo armado ilegal ..... 37
  - 1.11. Medicación para liberación de trabajadores petroleros..... 37
  - 1.12. Mediación entre Gobernación del Valle y comunidad indígena..... 37
  - 1.13. Mediación entre la Gobernación de Antioquia y comunidad campesina..... 38
  - 1.14. Cruzada contra el hacinamiento carcelario ..... 38
  - 1.15. Tutelas para evitar la vulneración de los derechos de la población reclusa..... 40



1.16. Denuncia por deficiencias en la alimentación en cárcel de Cartagena .....	40
1.17. Nuevo mapa nacional de violación de Derechos Humanos .....	41
1.18. Llamados reiterados para enfrentar crisis humanitaria en Buenaventura.....	42
1.19. Presencia de grupos armados ilegales que atemorizan a los habitantes de Soacha .....	43
1.20. Advertencia sobre el riesgo de reclutamiento forzado de menores .....	44
1.21. Defensa de los derechos de las mujeres que enfrentan la violencia .....	45
1.22. Mujeres recluidas en centros penitenciarios.....	46

## **Informes Anuales .....49**

### **B. Informes Generales de Ley .....53**

#### **B.1 Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia desde el Análisis del Registro de la Gestión Defensorial en 2013 .....53**

1. Registro de peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2013.....	53
2. Situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde el análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en 2013 .....	55
2.1. El derecho a la salud sigue siendo el derecho humano más violado .....	56
2.2. El derecho de petición .....	62
2.3. Derecho a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.....	64
2.4. Derecho a la vida .....	69
2.5. El derecho internacional humanitario.....	73
3. Los derechos más violados en el territorio nacional durante los últimos cinco años.....	75



4.	Quejas atendidas y tramitadas por vulneración a los derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección .....	77
5.	El Derecho a la manifestación pacífica y a la seguridad social, dos derechos de especial connotación desde la perspectiva de los derechos humanos. ....	80
5.1	Acciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en las manifestaciones ocurridas en el marco del paro nacional agrario.....	80
5.2.	El derecho a la seguridad social.....	85
6.	Informe seguimiento medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Año 2013 .....	89
<b>Tabla de Anexos.....</b>		<b>101</b>
<b>B.2. La prevención de riesgo de violaciones de Derechos Humanos y DIH. Sistema de Alertas Tempranas .....</b>		<b>117</b>
2.1	Principales actores generadores de amenaza .....	119
2.2	Principales conductas vulneratorias a los Derechos Humanos e infracciones al DIH .....	123
2.3	Principales grupos vulnerables .....	124
2.4	Síntesis de los escenarios de riesgo por región.....	125
2.5	Respuesta institucional ante situaciones de riesgo advertidas.....	130
<b>B.3. Actuación Defensorial en asuntos Constitucionales y Legales .....</b>		<b>135</b>
3.1.	Intervenciones ante la Corte Constitucional en procesos de constitucionalidad.....	135
3. 2.	Conceptos sobre procesos de enajenación de la propiedad accionaria del Estado.....	141



3.3. Conceptos constitucionales emitidos como respuesta a consultas y peticiones ciudadanas o de otras dependencias de la entidad o entidades del Estado.....	142
3.4. Publicaciones producidas en el 2013 (Delegada para los asuntos Constitucionales y Legales) .....	152
<b>C. Informes Especiales.....</b>	<b>157</b>
<b>C.1 La Política Criminal y Penitenciaria del Estado Colombiano .....</b>	<b>157</b>
<b>C.2. Informe Anual de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNBPD).....</b>	<b>171</b>
2.1. Contexto del trabajo de la Comisión.....	172
2.2. Actividades de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el año 2013.....	177
2.3. Retos y perspectivas de la Comisión .....	182
<b>D. Informes Especializados por Sujetos y Derechos .....</b>	<b>185</b>
<b>D.1. Seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas para la realización de los Derechos Humanos. El derecho a la vivienda digna .....</b>	<b>189</b>
1.1 Derecho a la vivienda digna: Seguimiento a los programas de acceso a subsidio de vivienda para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas y proyectos productivos.....	191
<b>D.2. Situación del desplazamiento forzado y las políticas de atención a dos años de implementación de la Ley 1448 de 2011.....</b>	<b>209</b>
2.1 Análisis de cuatro campos de política para la atención al desplazamiento, período 2012-2013.....	210
2.2 Prevención y protección .....	210
2.3 Ayuda Humanitaria .....	215



2.4	Estabilización socioeconómica.....	218	
2.5	Políticas de atención con enfoque diferencial étnico.....	223	
2.6	Recomendaciones Defensoriales para avanzar en la superación del Estado de Cosas Institucionales (ECI) en el contexto de la Ley 1448 de 2011.....	228	
<b>D.3. El ejercicio de los derechos de las víctimas en el marco de la Justicia Transicional .....</b>		<b>235</b>	
3.1	Los derechos de las víctimas en el proceso de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).....	235	
3.2	La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....	236	
<b>D.4. Los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer .....</b>		<b>249</b>	
<b>D. 5. Situación de Vulneración de los Derechos Constitucionales, Fundamentales e Integrales de los Grupos Étnicos.....</b>		<b>257</b>	
5.1	Mapa de violaciones de Derechos Humanos y afectaciones a grupos étnicos .....	257	
5.1.1	Patrones de Violación de los Derechos Humanos y Afectaciones de los Sujetos Étnicos como Consecuencia del Conflicto Armado en Colombia.....	259	
5.2	Análisis sobre la situación de los grupos étnicos respecto de sus derechos a la atención, asistencia, reparación y restitución de tierras en su condición de víctimas.....	265	
<b>D.6. Los Derechos Colectivos y del Ambiente .....</b>		<b>277</b>	
<b>D.7. El Ejercicio del Derecho a la Salud y a la Seguridad Social .....</b>		<b>287</b>	
<b>E. El Acceso a la Justicia y el litigio defensorial.....</b>		<b>295</b>	
E.1.	Informe del Servicio de Defensoría Pública.....	299	

E.2. Informe en materia de recursos y acciones judiciales de la Defensoría del Pueblo ..... 309

**F. Cultura de Derechos Humanos ..... 323**

F. Cultura de Derechos Humanos ..... 327

F.1. La Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos ..... 327

**Informe Administrativo y Financiero de la Entidad ..... 333**

1.1 Análisis de la apropiación presupuestal.....337  
1.2 Proyectos de inversión a cargo de la Secretaría General.....341  
1.3 Plan operativo estratégico y proyectos de inversión .....344  
1.4 Informe de gestión unidad de coordinación de la cooperación internacional 2013 .....357  
1.5 El Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo.....361

**Segunda parte en medio virtual CD..... 367**





**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

## Primera Parte







- » En el ejercicio de su magistratura moral, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, expuso sus tesis ante el Congreso de la República en temas tan relevantes como la reforma al sistema carcelario, la reforma a la salud y el paro agrario, entre otros.





# Presentación

El informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta en ejercicio de su magistratura y en cumplimiento del artículo 282 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 5ª y 24 de 1992, la Resolución Defensorial número 064 del 12 de enero de 2007 y el Decreto 025 de 2014, “*por medio del cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo*”.

La obligación que el Defensor del Pueblo cumple con este informe tiene fundamento en la naturaleza institucional<sup>1</sup> de la Defensoría del Pueblo como organismo de control del Estado que forma parte del Ministerio Público y que tiene por mandato de la Constitución y por disposición de las leyes, la atribución de velar por el ejercicio, la promoción y la divulgación de los Derechos Humanos, de acuerdo con su misión, visión y su Plan Estratégico Institucional.

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la Entidad –especialmente a favor de los grupos vulnerables– y la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el año 2013, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso de la República en informes anteriores.

La primera parte del Informe al Congreso de la República contiene *los pronunciamientos del Defensor del Pueblo como expresión de la Magistratura Moral; los informes generales relacionados con la situación de derechos humanos en el país; la prevención de riesgo de violaciones de derechos humanos; la actuación en materia de asuntos constitucionales y legales; los informes especiales relacionados con la política criminal y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; los informes especializados*

1 Esta naturaleza institucional se complementa con la potestad de participar en las deliberaciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, instancia internacional en la que puede presentar sus propios informes. Consultar : [www.oas.org/consejo/sp/comgral/documentos/cp22161s04.doc](http://www.oas.org/consejo/sp/comgral/documentos/cp22161s04.doc)



*relacionados con la actuación defensorial a favor de los sujetos de especial protección; el informe de acceso a la Justicia y litigio defensorial, relacionado con el servicio de Defensoría Pública y los recursos y acciones judiciales; el informe de cultura de derechos humanos que define la promoción y divulgación de derechos y el informe administrativo y financiero de la Entidad.*

La segunda parte del informe contiene la gestión institucional desarrollada por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas, y las Defensorías Regionales, en el marco del Plan Estratégico Institucional adoptado mediante la Resolución 1014 de 2013 en la cual se establecieron los énfasis de acción de: Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Víctimas del Conflicto Armado y Escenarios de Paz; Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente; y el énfasis de Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para el periodo 2013-2016, esta parte del Informe constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y está contenida en medio virtual (CD).



# Primera Parte

*El objetivo de este informe es destacar la actuación de la Entidad respecto a la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2013. Complementa, desarrolla y consolida los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.*







**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

## Informes Central

El ejercicio de la Magistratura Moral  
del Defensor del Pueblo y sus  
Pronunciamientos ante  
los Medios de Comunicación

25







- » A través de los medios de comunicación, el Defensor del Pueblo realizó un total de 217 pronunciamientos en los que llamó la atención de las diferentes instituciones del Estado para enfrentar problemas como el reclutamiento de menores, el desplazamiento forzado, el hacinamiento carcelario y las protestas campesinas, entre otros.





# Informe central

## A. El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo y sus Pronunciamientos antes de los Medios de Comunicación

### El Ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo

Bajo los cambiantes y complejos procesos sociales que la sociedad humana está viviendo desde finales del siglo xx, impulsados por las dinámicas de la globalización, esto es, por el desarrollo tecnológico, la intensificación de las comunicaciones, la internacionalización de los Derechos Humanos y la consolidación de la economía de mercado, se ha suscitado una erosión de las capacidades del Estado que se manifiesta, en primer lugar, en un declive de lo público, de los Derechos Humanos y de la democracia; en segundo lugar, en un fortalecimiento de los poderes privados y, en tercer lugar, en una exclusión social creciente que alimenta la inestabilidad política y los conflictos.

¿Cómo puede la Defensoría del Pueblo ejercer sus funciones en un contexto social en el que se están erosionando las capacidades del Estado?



La respuesta a esta cuestión consiste en afirmar que en los tiempos críticos que estamos viviendo el Defensor del Pueblo debe ejercer una auctoritas o magistratura moral que, fundada en su independencia, en su reconocimiento social, en su dignidad republicana y en su talante democrático, legitima a quien ejerce esta función pública para suscitar diálogos sociales amplios e incluyentes, para generar acuerdos y para construir saberes compartidos en torno del interés general, del bien común y de los asuntos y espacios públicos.

En efecto, el Defensor del Pueblo debe educar y persuadir, esto es, debe construir un discurso en el que prevalecen valores republicanos y democráticos que se traduce, en la práctica, en una efectiva supervisión del Estado y en una incidencia en las políticas públicas. La supervisión del Estado se funda en el principio de la división de poderes que desde la Ilustración se estableció con el objetivo de poner límites a quienes ejercen el poder y, además, en las ideas posteriores sobre la necesidad de establecer órganos de control con misiones específicas que, en el caso del Ombudsman, se refieren a la promoción y garantía de los Derechos Humanos.

La incidencia en las políticas públicas del Defensor del Pueblo, por su parte, se funda en una idea integral de los Derechos Humanos que propicia la construcción de un nuevo pacto social con un objetivo esencial: mantener el Estado social de derecho en el cause adecuado y exigir de los tomadores de decisiones públicas que pongan límites a la insaciable búsqueda de rentas, que enfrenten de manera creativa las consecuencias perversas de la globalización económica, que hagan reformas fiscales progresivas, que promuevan un modelo de desarrollo que genere crecimiento sostenible y equitativo y, en fin, que procuren el pleno empleo.

Hechas estas reflexiones se puede colegir que la magistratura moral del Ombudsman hace referencia a legitimidad democrática de la institución que deriva, en un Estado social de derecho, de su especial condición y reconocimiento social, de su independencia por su origen parlamentario y por su periodo fijo y, en general, de un poder sin sanción que deriva de su talante moral y su capacidad de persuasión.

En efecto, la institución del Ombudsman en los Estados contemporáneos juega un papel determinante en el cumplimiento de los principios que rigen en un Estado Social de Derecho. Por esa razón, debe estar representada por una persona con altas calidades morales y profesionales, acordes con la importancia y vitalidad del man-



dato que se les ha entregado. Además, atendiendo a los designios para los cuales fue instituida la figura del Ombudsman, se espera que su elección haga parte de un modelo democrático que escape a las tendencias burocráticas.

En otras palabras, frente a las dinámicas llenas de complejidad que se están experimentando en nuestros tiempos, cuando las respuestas institucionales de orden estatal van quedando cortas para cuidar el interés general o para generar los bienes públicos sociales que justificaron su origen, o para generar o propiciar bienes públicos que se hacen necesarios en los nuevos contextos sociales, es preciso que el Ombudsman, fundado en la auctoritas o magistratura moral que le legitima, promueva la construcción de un nuevo pacto social y, al mismo tiempo, incida de manera positiva en la construcción de las políticas públicas incluyentes.

La magistratura moral se refiere, en definitiva, a la capacidad del Defensor del Pueblo para movilizar la opinión en defensa de lo público, esto es, a una consideración práctica de la acción comunicativa entendida como la proposición de un discurso que suscita la construcción de consensos sociales y de valores compartidos necesarios para la convivencia entre humanos. Solo de esta manera es posible en nuestros tiempos promover el respeto de los Derechos Humanos y de la democracia manteniendo los espacios públicos sociales a salvo de intromisiones de la autoridad estatal y de injerencias indebidas de los poderes privados.

En el ejercicio de esta autoridad moral, el Defensor del Pueblo emitió pronunciamientos de interés general en aras de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.

En sus pronunciamientos, el Defensor del Pueblo requirió la actuación de los organismos competentes del Estado cuando se pusieron en riesgo los derechos de las personas y la institucionalidad que los garantiza, para promover la efectividad de los mecanismos de prevención y de protección de los sectores poblacionales más vulnerables en situaciones de peligro o estado de indefensión.

En coherencia con su misión institucional, el Defensor del Pueblo divulgó 189 comunicados en 2013. En ellos se manifestó sobre las intervenciones que el Estado y el Gobierno deben realizar para que los colombianos y residentes en el país gocen de los Derechos Humanos establecidos en la Carta Política y en la normatividad universal.







- » Ante el elevado número de quejas y tutelas en materia pensional registradas como consecuencia del tránsito del ISS en liquidación a Colpensiones, el Defensor del Pueblo les pidió a las dos entidades establecer un plan de choque, al que le ha venido haciendo seguimiento mensual, para encontrar una salida definitiva al problema.



## 1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2013<sup>1</sup>

Los comunicados de prensa son la síntesis de la actuación defensorial y son presentados en el marco de los énfasis de acción de la Defensoría del Pueblo, establecido en el Plan Estratégico 2013-2016, los cuales hacen referencia a la Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; las Víctimas del Conflicto Armado y Escenarios de Paz; los Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente; y al Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo. A continuación se relacionan algunos de estos comunicados:

### 1.1. Defensoría solicitó plan de choque pensional al ISS y a Colpensiones

El Defensor del Pueblo se mostró satisfecho con la decisión de la Corte Constitucional, en el auto 110 de 2013 de la Sala Novena de Revisión, que acogió la solicitud hecha por la Defensoría en relación con el estado de cosas inconstitucional en Colpensiones, al decretar medida provisional mediante la cual fijó reglas y términos para el cumplimiento de las acciones de tutelas presentadas contra el Instituto de Seguros Sociales (ISS) en liquidación y Colpensiones.

Según la Defensoría del Pueblo, la decisión de la Corte Constitucional respaldó la gestión que la Entidad ha venido adelantando desde febrero de 2013 cuando se convocó una mesa de trabajo con la entonces apoderada del ISS en liquidación, y el Presidente de Colpensiones, la cual contó con el acompañamiento del Ministro de Trabajo, la Contralora General de la República y representantes de la Procuraduría General de la Nación.

Al iniciar el año, la Entidad recibió una avalancha de quejas en materia pensional por cuenta del tránsito del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) a Colpensiones y de la misma forma registró que de las cerca de 424.000 tutelas interpuestas durante 2012 alrededor de 74.000 correspondieron a temas pensionales. Ante ese preocu-

1 <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias>



pante panorama, el Defensor del Pueblo les solicitó al Presidente de Colpensiones y a la apodera del ISS en liquidación, presentar un plan de choque para solucionar la problemática, el cual ha venido siendo monitoreado de manera permanente desde la Defensoría.

La Corte le ordenó al Presidente de Colpensiones que durante los cinco primeros días de cada mes le rinda un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, el cual deberá ser remitido al Defensor del Pueblo.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/481>

## 1.2. Tutelas para acceder a los servicios de salud

A la acción de tutela no se le debe imponer límites ni hacerle modificaciones, toda vez que es el instrumento más expedito y el más utilizado por los ciudadanos cuando consideran que se les están vulnerando sus derechos, así lo advirtió el Defensor del Pueblo, luego de la presentación del séptimo informe 'La tutela y el derecho a la salud 2012'.

Según el Defensor, “resulta preocupante que 7 de cada 10 solicitudes de tutela que invocan el derecho a la salud son para reclamar lo que ya está incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y que las EPS deberían suministrar sin disculpas”.

La tutela es tan importante para la defensa de los derechos de los ciudadanos que durante el primer semestre de 2013 se interpusieron 222.840 tutelas, de las cuales cerca de 56.500 invocaron el derecho a la salud, lo que representa un promedio de 9.500 tutelas mensuales por este concepto.

Entre 1992 y 2012 se interpusieron 3.745.857 acciones de tutelas y que en el último año se presentaron 424.400, la cifra más alta desde la creación del instrumento, con un crecimiento anual promedio de 4,70%. Por regiones, los departamentos de Antioquia y Valle y la ciudad de Bogotá continúan siendo los lugares donde más se interponen recursos de tutelas por vulneraciones al derecho a la salud, las cuales representan cerca del 54% del total nacional.



El mayor número de acciones de tutelas en el POS se presentaron por la negación de tratamientos (37%), citas especializadas (19%), cirugías (13%), imágenes diagnósticas (10%), medicamentos (9%), exámenes (8%) y prótesis (3%). Coomeva, Nueva EPS y SaludCoop son las EPS del régimen contributivo contra las que se interpone el mayor número de tutelas; mientras que Caprecom es la EPS-S más tutelada en el régimen subsidiado.

**Ver:** <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/585>

### 1.3. Ranking de las mejores y peores EPS

La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Salud construyeron un ranking de calidad de las EPS con un enfoque de derechos que permite hacer un seguimiento de dichas entidades y un análisis más completo del sistema.

Los resultados en esta dimensión corresponden a la calificación que los usuarios dan a las EPS a la cual se encuentran afiliados.

**Ver:** <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/542>

### 1.4. Carta de derechos y deberes en salud

El Defensor del Pueblo, el Ministro de Salud y la Protección Social, Alejandro Gaviria Uribe, y el Superintendente Nacional de Salud, Gustavo Morales Cobo, le entregaron al país la nueva carta de derechos y deberes de los usuarios del sistema de salud 'Conozco mis Derechos y Deberes'.

La Entidad hizo un llamado a todas las instituciones públicas y privadas que forman parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud para que adquirieran el compromiso de respetar, cumplir y difundir la Carta de Derechos y Deberes, garantizando así, que las personas puedan hacer exigibles sus derechos en materia de salud, cuando por algún motivo les sean negados.

**Ver:** <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/668>



## 1.5. Mejoramiento de los servicios públicos en Candelaria - Valle del Cauca

Gracias a la mediación de la Defensoría del Pueblo se llegó a un histórico acuerdo que permitió el inicio de las obras que llevarán agua potable a la comunidad del corregimiento de Villa Gorgona, una zona del municipio de Candelaria (Valle del Cauca), en la que habitan 28.000 personas, que se encontraba en emergencia sanitaria luego de ocho meses sin recibir el servicio de agua, debido al colapso de los tres pozos que surtían a la población, motivo por el cual la comunidad tenía bloqueada la vía Cali-Candelaria.

El acuerdo se alcanzó en una reunión entre la Institución, Viceministerio de Aguas, la Gobernación del Valle, la Gerencia de Acuavalle, la Gerencia de Vallecaucana de Aguas, y las alcaldías de los municipios de Florida, Pradera y Candelaria. Los compromisos adquiridos incluyeron la reanudación de las obras por parte de Acuavalle, del tramo de 900 metros faltantes para interconectar la planta tratamiento de agua potable del municipio de Florida al corregimiento de Villa Gorgona, obras que deberían concluir en en 2014.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/666>

## 1.6. Acompañamiento de las víctimas del conflicto armado

Una tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo y la Personería de Medellín ordenó incluir como víctimas a los desplazados por las bandas criminales. La acción buscaba que las autoridades reconocieran el desplazamiento forzado masivo sufrido por 18 familias, luego de que el 17 de abril de 2012 se registrara el asesinato de cuatro habitantes en el sector del Cerro Pan de Azúcar, en la capital antioqueña.

En el fallo, sin precedentes en el país, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Medellín le ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de las Víctimas reconocer el desplazamiento forzado masivo sufrido por las 49 personas afectadas e incluirlas en el Registro Único de Víctimas.

A juicio del Defensor del Pueblo, dos elementos resultan destacables con la decisión: el reconocimiento tanto de la modalidad del desplazamiento intraurbano como el de las



dinámicas de violación sistemática de los Derechos Humanos por parte de los grupos armados ilegales, denominados ‘bacrim’, fenómeno que ocurre en varias zonas del país.

En otro caso, la mediación de la Entidad entre las directivas del Banco Agrario, sede carrera 13 con calle 63, en Bogotá, la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas y cerca de 3.000 beneficiarios de las ayudas humanitarias del Gobierno Nacional (desplazados, víctimas de la violencia y familias en Acción, entre otros), sirvió para establecer una serie de compromisos con la entrega de ayudas a esas poblaciones.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/543>

### 1.7. Defensoría medió para evitar parálisis en Medicina Legal

Luego de dos meses de conversaciones entre los representantes del Gobierno Nacional y de los trabajadores del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en una mesa de concertación convocada y presidida por el Defensor del Pueblo, se logró firmar un acuerdo entre las partes que puso fin al paro laboral.

Con el acuerdo, se crearon 101 empleos para fortalecer la prestación del servicio, se redujo la carga laboral de los trabajadores y se permitió la movilidad de los servidores. De igual manera, se realizó un ajuste en empleos con desniveles salariales, hubo una apropiación de recursos para el reconocimiento y pago de horas extras y se destinaron recursos para proyectos de inversión.

El Defensor agradeció la participación de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Instituto de Medicina Legal y los representantes de los trabajadores.

“Se da un parte positivo al país, un parte de victoria, pues se llegó a un acuerdo a las solicitudes planteadas por los representantes de los trabajadores. Para la Defensoría este es un tema muy importante, porque es el vivo ejemplo de que a través de las mesas de concertación, del diálogo permanente, de no interrumpir las negociaciones, se pueden obtener buenos resultados. Es una vía que deben seguir quienes hoy buscan sus reivindicaciones sociales con métodos diferentes al diálogo en otras zonas del país”, señaló el Defensor.



Así mismo, señaló en esa oportunidad que la Institución seguiría haciendo el acompañamiento para que lo acordado y discutido en la mesa de negociación se cumpliera a cabalidad por el Gobierno Nacional y los trabajadores de Medicina Legal.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/523>

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/525>

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/552>

## 1.8. Defensoría del Pueblo garante en los paros minero y agrario

La Defensoría del Pueblo participó en 218 mesas de trabajo, de concertación y diálogo en las que cumplió labores de mediación y garante de los acuerdos a los que finalmente llegaron voceros de los manifestantes con representantes del Gobierno Nacional y de las administraciones seccionales de 13 departamentos.

La cifra la dio a conocer el Defensor del Pueblo, ante los miembros de la Comisión Primera del Senado durante un debate sobre las consecuencias del paro agrario en Boyacá. Las mesas, en su totalidad, fueron convocadas por la Defensoría del Pueblo y en ellas participaron 164 servidores de la entidad, entre delegados, analistas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), defensores regionales, comunitarios y de la Defensoría Pública.

El mismo Defensor estuvo presente en varias de estas mesas, entre ellas, las protestas campesinas en Boyacá. En sus intervenciones hizo cinco pronunciamientos en los que pidió a las autoridades respeto por el derecho a la protesta pacífica, y a la vez instó a los manifestantes a no recurrir a las vías de hecho para reivindicar sus exigencias. Incluso, se trasladó hasta Tunja, donde actuó como mediador y garante de los acuerdos alcanzados entre campesinos con el Gobierno Nacional, las autoridades departamentales y municipales.

La gestión de la Entidad permitió la entrega de 55 miembros de la Fuerza Pública retenidos por los manifestantes. Estos actos ocurrieron en Meta, Cauca, Nariño, Huila, Boyacá y Caquetá. En total fueron capturadas 825 personas, entre ellas, 101 menores. En todos estos casos, la Defensoría estuvo presente, solicitando garantías al debido proceso de los detenidos y garantizó su derecho a la defensa. Al final, 638 obtuvieron su libertad tras demostrar que fueron ajenos a los desórdenes. Por otro lado, 187 fueron judicializados por su presunta participación en los desórdenes.



La Institución también remitió a los organismos de control 103 peticiones para investigar a miembros de la Fuerza Pública para verificar quejas en su contra por excesos en su labor de control y vigilancia en las protestas. El Defensor, en sus pronunciamientos, exhortó a la Policía a respetar los derechos de los manifestantes.

En un enérgico rechazo a la violencia y a las vías de hecho, el Defensor del Pueblo señaló que en los disturbios murieron 12 personas, entre ellas, un policía y un enfermo transportado por una misión médica. Otra víctima resultó degollada al tropezar con un obstáculo para taponar una de las 103 vías que fueron bloqueadas durante el tiempo de paro.

La Entidad intercedió ante los manifestantes en favor de quienes no participaron de la protesta y terminaron afectadas por desabastecimiento de alimentos y confinamiento forzado, debido al taponamiento de las vías. Gracias a la gestión defensorial se logró dar paso a 41 misiones médicas que estaban obstruidas, posibilitando la asistencia médica de enfermos y heridos, y el despeje total de los corredores viales.

El Defensor llamó a las autoridades a que cumplieran sus obligaciones con la ciudadanía, atendieran sus peticiones y concertaran con ellas la atención de sus necesidades para no llegar a los escenarios de protesta y de paros.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/634>

### 1.9. Mediación para liberación de civiles y miembros de la fuerza pública durante manifestaciones

Con éxito culminó la gestión humanitaria de la Defensoría del Pueblo que permitió recibir a los últimos tres miembros de la fuerza pública que habían sido retenidos por indígenas que participaron en las manifestaciones en Risaralda y Cauca.

Los líderes de las manifestaciones le entregaron a la comisión de la Defensoría Regional Risaralda dos sargentos segundos del Ejército que se encontraban en buenas condiciones de salud, y un patrullero de la Policía que tenía un brazo lesionado.

La acción humanitaria se realizó en inmediaciones de la zona de Remolinos, entre Viterbo (Caldas) y Belén Umbría (Risaralda). En la misma zona, días atrás se había realizado la entrega de otros tres uniformados, y en la vía Panamericana, entre Popayán



y Cali, los manifestantes habían hecho lo propio con un militar, acciones en las que también medió la Institución a través de una comisión de la Regional Cauca.

### 1.10. Menores de edad entregados por un grupo armado ilegal

El Defensor del Pueblo celebró la entrega de cinco menores de edad a una comisión humanitaria de la Defensoría Regional Urabá, luego de que un grupo armado ilegal que delinque en la zona se pusiera en contacto con funcionarios de la entidad y de la Procuraduría. Según los miembros del grupo armado ilegal, los menores de edad fueron capturados cuando la guerrilla adelantaba combates.

Los miembros de la comisión se desplazaron al municipio de Turbo (Antioquia) para adelantar la gestión humanitaria y, aunque perdieron contacto telefónico porque el grupo armado ilegal los despojó de sus equipos de comunicación, hacia la medianoche reportaron que los menores ya habían sido entregados.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/656>

### 1.11. Medicación para liberación de trabajadores petroleros

Le fue entregada a una comisión de Derechos Humanos integrada por la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Internacional (CICR) y representantes de la Iglesia, en un paraje de Fortul (Arauca), un grupo de tres contratistas de la empresa Termo Técnica, subcontratista del Oleoducto Bicentenario de Colombia, que había sido secuestrado el 10 de septiembre de 2013 en el municipio de Saravena. Los secuestrados estuvieron 55 días en poder del ELN.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/982>

### 1.12. Mediación entre Gobernación del Valle y comunidad indígena

Con la mediación de la Defensoría del Pueblo, en la Gobernación del Valle se logró el acuerdo entre los representantes de las organizaciones indígenas y el Ministerio del Interior, para que 2.000 indígenas del resguardo Nasa Kiwe, que estaban en el sector de La Delfina (Buenaventura), regresaran a su comunidad. El Defensor del Pueblo



aseguró que el acuerdo que se alcanzó con los indígenas en el Valle del Cauca fue una muestra de que el diálogo es, sin lugar a dudas, el mejor camino para poner fin a los bloqueos de las vías y a los enfrentamientos entre manifestantes y la Fuerza Pública.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/624>

### 1.13. Mediación entre la Gobernación de Antioquia y comunidad campesina

Gracias a la mediación de la Defensoría del Pueblo, cerca de 350 campesinos que estuvieron apostados durante ocho meses en el coliseo de la Universidad de Antioquia, retornaron a sus lugares de origen, luego de firmar un pacto entre la gobernación de Antioquia, los alcaldes de los municipios y la Corporación Ríos Vivos, que representó a los afectados.

El compromiso, del cual el Defensor del Pueblo sirvió como garante, estableció una logística que facilitó el regreso con transporte, ayudas alimentarias y vivienda para los campesinos y mineros artesanales de 12 municipios de Antioquia que marcharon hacia Medellín en marzo de 2013. En el pacto, las autoridades departamentales se comprometieron a hacer un seguimiento a la situación de seguridad de la población, que declararon afectada por el proyecto hidroeléctrico de Ituango.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/629>

### 1.14. Cruzada contra el hacinamiento carcelario

El Defensor del Pueblo, junto con un grupo especial de la entidad, inició una serie de visitas a las cárceles del país, para conocer la difícil situación a la que están expuestos los internos. Dentro de esa misión, ha visitado cerca de 36 centros penitenciarios en los que evidenció cómo se les ha vulnerado los Derechos Humanos a quienes están privados de la libertad.

En esa lucha, ante la insistencia del Defensor del Pueblo, la Corte Constitucional seleccionó en revisión una sentencia de tutela que inicialmente había sido rechazada por el alto tribunal. El alto tribunal aceptó revisarla para estudiar la crisis carcelaria



que enfrenta el país por cuenta del hacinamiento, que rondó el 60% a nivel nacional, y en algunas cárceles, como la de Riohacha, el 400%.

Esto implica que la Corte Constitucional analizará la solicitud de la Defensoría para adoptar medidas estructurales que permitan enfrentar el problema de hacinamiento y los demás relacionados con la vulneración de los Derechos Humanos de la población reclusa, en medio de la peor crisis carcelaria que haya registrado el país en su historia reciente.

La Entidad acudió a la Corte para que, al igual que hizo con los temas de salud (Sentencia T-760 de 2008) y del desplazamiento forzado (Sentencia T-025 de 2004), a través de la figura del estado de cosas inconstitucional, pueda sentar a todos los eslabonamientos concernidos, tanto del orden nacional como territorial, para que adopten las medidas estructurales que permitan superar los problemas de déficit de atención institucional que han contribuido a agravar la crisis de respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

A juicio del Defensor, la crisis carcelaria no es un tema que se pueda solucionar cambiando la legislación o con una simple declaratoria de emergencia carcelaria, sino que se requiere la coordinación de las tres ramas del poder público. “El hecho de que la Corte Constitucional haya decidido seleccionar este caso, permitirá que todo el Estado se movilice de manera articulada en torno a la búsqueda de los mecanismos necesarios para mitigar los efectos de esta crisis”, destacó.

**Ver:** Salud en cárceles debe ingresar a cuidados intensivos, advierte Defensor del Pueblo  
<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/463>

**Ver:** Defensoría advierte que problemas de salud en cárceles no solo son producto del hacinamiento  
<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/464>

**Ver:** Defensor del Pueblo advierte que situación de indígenas en cárceles del país requiere atención urgente del Gobierno  
<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/468>

**Ver:** Defensor del Pueblo solicitó estudiar la posibilidad de declarar la emergencia social para enfrentar la crisis carcelaria  
<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/497>



**Ver:** Una sociedad decente se mide por el respeto a sus ciudadanos en un hospital y una cárcel, estamos lejos de serlo: Defensor del Pueblo

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/520>

**Ver:** En Colombia hasta los presos tienen que hacer fila para entrar a la cárcel: Defensor

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/520>

**Ver:** Defensoría advierte que emergencia carcelaria no es suficiente

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/527>

### 1.15. Tutelas para evitar la vulneración de los derechos de la población reclusa

El monitoreo que ha venido realizando la Defensoría del Pueblo da cuenta de la existencia de unas 30 tutelas a lo largo y ancho del país, a través de las cuales los jueces han ordenado el cierre total o parcial de algunos centros de reclusión. Adicionalmente, ha denunciado de manera permanente que este problema se extiende a las Unidades de Reacción Inmediata (URI) o a los palacios de justicia, que a pesar de ser lugares de paso registran niveles de hacinamiento que llegan al 300 por ciento.

**Ver:** <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/551>

### 1.16. Denuncia por deficiencias en la alimentación en cárcel de Cartagena

En una visita realizada por el Defensor del Pueblo a la cárcel de Ternera de Cartagena, se pudo constatar que la Unión Temporal Alianza para el Futuro 2011, encargada de la alimentación de los internos, mantenía en pésimas condiciones higiénicas y sanitarias el procesamiento y suministro de las raciones de comida. Dada la grave situación, la Defensoría le solicitó a la Contraloría General que iniciara una investigación.

En efecto, el ente de control inició la investigación y corroboró lo denunciado por la Defensoría: estableció un presunto detrimento patrimonial al Estado por un valor de 128 millones de pesos dentro del contrato de suministro de alimentos a los reclusos. Encontró irregularidades en la facturación de raciones que nunca fueron entregadas.



La Contraloría verificó que el centro penitenciario no cuenta con las instalaciones adecuadas para la elaboración de los alimentos y que no reúne las condiciones mínimas higiénicas y sanitarias requeridas. También, que no les estaba suministrando a los internos la bebida adicional, contemplada en el suministro de la ración.

Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/565>

### 1.17. Nuevo mapa nacional de violación de Derechos Humanos

En el marco del Día Nacional de los Derechos Humanos (9 de septiembre), el Defensor del Pueblo presentó un mapa nacional que advierte el riesgo de violación de Derechos Humanos en relación con el conflicto armado interno en el país, en el que se destaca la emisión de 46 informes de riesgo y 17 notas de seguimiento, en el último año (septiembre 2012–agosto 2013).

El Defensor manifestó que el riesgo advertido en el mapa interactivo que puede ser consultado en la página web de la Institución (<http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat>) cubre a la población de 109 municipios en 28 departamentos del país. Se destaca la mayor afectación en los departamentos de Antioquia (con 6 informes emitidos), seguido de Chocó, Casanare, Caldas y Bogotá (con 3 informes cada uno), al igual que en todos los departamentos de la costa Caribe y Pacífica.

El trabajo de investigación del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Entidad identificó un riesgo especial para líderes sociales y comunitarios, defensores de Derechos Humanos y miembros de organizaciones sociales y de víctimas en procesos de reparación, así como en miembros y dirigentes sindicales, docentes, periodistas y comunidades en especial condición de vulnerabilidad.

El Defensor del Pueblo señaló como principal factor de amenaza a los grupos armados ilegales post desmovilización de las Autodefensas (autodenominados Águilas Negras, Los Paisas, Los Urabeños, Los Rastrojos, Libertadores del Vichada, entre otros, que mantienen disputas y confrontaciones con las guerrillas, y entre ellos).

En el 76% de las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría del Pueblo en el último año, se comprobó un amplio nivel de intimidación y amenaza sobre la pobla-



ción civil ejercida por esas estructuras armadas, así como su amplia distribución en el territorio nacional.

El mapa nacional indica además que las Farc sigue siendo el principal grupo guerrillero que amenaza a la población civil, el cual se ha identificado en 43 de las situaciones de riesgo advertidas (que corresponde al 68%). Por su parte, el ELN aparece como grupo fuente de amenaza en 16 situaciones advertidas (que corresponden al 25%).

**Ver:** <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/590>

### 1.18. Llamados reiterados para enfrentar crisis humanitaria en Buenaventura

Con el fin de analizar la situación de riesgo que afrontan los habitantes de las comunas 3, 4, 9 y 12 de Buenaventura, como consecuencia del desplazamiento intraurbano sufrido por cerca 900 familias por el accionar de grupos armados ilegales, el Defensor del Pueblo y los representantes en Colombia de las oficinas de la Alta Comisionado de la ONU para los DDHH y de los Refugiados (ACNUR), realizaron una segunda visita humanitaria a esa ciudad portuaria.

La misión advirtió su preocupación por el permanente riesgo en que viven las comunidades. Y es que un año atrás habían constatado el desplazamiento masivo de 1.084 familias por la confrontación entre los grupos armados ilegales 'Los Urabeños' y 'La Empresa'.

Dada la crítica situación, el Defensor del Pueblo sugirió un gerente especial para Buenaventura, que enfrente la crisis humanitaria, que articule toda la institucionalidad del Estado y permita enfrentar de manera más efectiva la situación de violencia y el abandono que presenta este puerto sobre el Pacífico.

**Ver:** Defensoría del Pueblo adelanta labores humanitarias ante nuevo desplazamiento intraurbano en Buenaventura

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/643>

**Ver:** Cerca de 2.000 indígenas que protestaban en Buenaventura regresarán a sus comunidades



<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/624>

**Ver:** Visita humanitaria a Buenaventura

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/659>

**Ver:** Defensor reitera llamado urgente para proteger población de Buenaventura ante desplazamiento masivo intraurbano

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/645>

### 1.19. Presencia de grupos armados ilegales que atemorizan a los habitantes de Soacha

El Defensor del Pueblo manifestó su preocupación por el incremento de la violencia y las amenazas contra miembros de la población desplazada, docentes, líderes comunitarios y jóvenes en el municipio de Soacha (Cundinamarca), generados por los grupos armados ilegales, particularmente con la llegada de miembros del grupo ilegal autodenominado Los Urabeños.

La Cuarta Nota de seguimiento al Informe de Riesgo 004-11, presentada por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo al Ministerio del Interior, reitera que el escenario de riesgo en el municipio de Soacha ha estado determinado por la presencia y actuación de grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC, autodenominados como 'Águilas Negras - Bloque Capital - AUC' y los 'Rastrojos Comandos Urbanos', así como posibles milicias de las Farc.

Con posterioridad a la emisión de la tercera Nota de Seguimiento, presentada a mediados de 2013, el SAT de la Institución ha podido establecer que a pesar de las medidas adoptadas por las autoridades, la situación de riesgo y amenaza generada por estas agrupaciones armadas tiende a agravarse por la presencia de Los Urabeños.

De acuerdo con el monitoreo realizado por el SAT, la actuación de estos grupos armados ilegales se ha extendido a zonas de Soacha que no habían sido objeto de advertencia por parte de la Entidad, como es el caso de la comuna dos (Centro), en donde la población residente en los barrios Bochica y La Amistad, aproximadamente 3.000 habitantes, están expuestos a las agresiones de los integrantes de esos grupos ilegales.



La Institución ha conocido información sobre los constantes actos de intimidación contra la población civil, por medio de amenazas para evitar la denuncia de sus acciones ilícitas, generar desplazamientos forzados y facilitar el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.

Las principales víctimas de estas conductas son las personas en situación de desplazamiento forzado, que recientemente han llegado al municipio, a quienes los grupos ilegales les han indicado que no están a salvo en este nuevo territorio. Esta situación aumenta el miedo y debilita la capacidad de reacción y denuncia, lo cual ha instaurado un ambiente de temor y silencio, que es funcional a los intereses del actor armado ilegal.

Por último, el Defensor les recomendó a la Gobernación de Cundinamarca y a la Alcaldía de Soacha aplicar la ruta de prevención y protección, tomando en cuenta los diagnósticos de la Defensoría del Pueblo.

**Ver:** Defensor del Pueblo alerta sobre persistentes amenazas y asesinatos de líderes comunitarios de Soacha

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/505>

**Ver:** Informe de la Defensoría advierte expansión del riesgo de violaciones a DDHH en Soacha

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/539>

**Ver:** Presencia de 'Los Urabeños' en Soacha agrava la situación de riesgo de la población

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/648>

## 1.20. Advertencia sobre el riesgo de reclutamiento forzado de menores

El Defensor del Pueblo advirtió sobre 46 situaciones de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en 105 municipios de 22 departamentos del país, las cuales han sido declaradas alertas tempranas por el Ministerio del Interior. Ante ese panorama, el Defensor reiteró su llamado a los grupos armados ilegales para que respeten los principios de protección y distinción, consagrados en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), absteniéndose de vincular a sus filas a los menores de edad y devolviendo a sus familias a los menores que han sido reclutados.



De la misma forma, destacó que la prevención de la participación de los menores en los conflictos requiere de acciones efectivas por parte del Estado que incluye la sanción de los responsables del reclutamiento y de la utilización de esa población, la reubicación de la población amenazada a sitios seguros, garantizar acceso al sistema escolar y atención prioritaria de emergencia para las familias.

Según el monitoreo y advertencia permanente realizado por el SAT, las visitas de campo, entrevistas, reuniones y recopilación de información documental, constatan que entre los grupos armados ilegales, fuente de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes están las Farc, Los Paisas, Los Urabeños, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Libertadores del Vichada, las Águilas Negras y Los Rastrojos.

De la misma forma, los principales departamentos donde el SAT ha identificado el riesgo por reclutamiento y utilización ilícita de menores son Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Magdalena, Vaupés, Meta, Norte de Santander, Nariño, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Guaviare, Vichada, Guainía y Valle del Cauca.

Los menores son utilizados para realizar actividades bélicas o funciones de apoyo como guías, informantes, estafetas, para preparar y colocar explosivos, para servicios sexuales y otras que ponen en riesgo su vida, integridad física y psicológica, y libertades.

**Ver:** Se agudiza el reclutamiento forzado de menores en Cauca: Defensoría

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/596>

**Ver:** Defensoría del Pueblo advierte que en 22 departamentos se registra alto riesgo de reclutamiento forzado de niñas, niños y jóvenes

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/477>

## 1.21. Defensa de los derechos de las mujeres que enfrentan la violencia

En el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer (el 8 de marzo), el Defensor del Pueblo llamó la atención de las instituciones del Estado para que garanticen la implementación efectiva de los avances normativos a favor de las mu-



jeros. Desde la Institución, junto con mujeres víctimas de la violencia sexual, se trabajó en el diseño y se implementó un proyecto para la orientación, acompañamiento y representación judicial de las mujeres víctimas de violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, de conformidad con lo establecido en las Leyes 1257 de 2008 y 1448 de 2011.

Gracias a ello, la Entidad, con el apoyo de la cooperación internacional, logró identificar varias dinámicas de violencia sexual contra mujeres, jóvenes y niñas. De las 172 víctimas que están siendo atendidas por la entidad, el acceso carnal violento representó el 94% de los casos, seguido en menor proporción por el acoso sexual, actos sexuales abusivos, desnudez forzada y esclavitud sexual.

Esos delitos se asocian a otros hechos violentos como desplazamiento forzado (53%), lesiones personales (23%), homicidio (9%), tortura (9%), despojo de bienes (9%) y reclutamiento forzado (9%). En la totalidad de los casos, las mujeres, niñas y adolescentes víctimas han manifestado haber sufrido violencia psicológica durante y después de estos hechos.

Resulta preocupante que el 17% de las mujeres eran menores de 18 años cuando fueron víctimas del abuso sexual; en los casos documentados sobre hechos recientes se encuentran niñas y adolescentes (9%). Además, en el 9% de los casos, los hechos fueron presenciados por niños, niñas, y en el 21% las mujeres quedaron embarazadas como consecuencia del acceso carnal violento.

**Ver:** Defensor del Pueblo hace un llamado urgente para frenar la violencia contra las mujeres

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/661>

**Ver:** Violencia contra las mujeres, la más extendida violación a los DDHH: Defensoría del Pueblo

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/491>

## 1.22. Mujeres recluidas en centros penitenciarios

El Defensor llamó la atención sobre la situación de las mujeres privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarías del país, que además de soportar los mismos pade-



cimientos del resto de la población reclusa como el hacinamiento, también carecen de la atención médica especializada de un ginecólogo para los problemas de salud propios de su género y deben ser reclusas en celdas construidas para hombres.

Adicionalmente, en su gran mayoría son madres cabeza de familia y se ven obligadas en muchos casos a separarse de sus hijos menores, bien sea porque en las salas cuna acondicionadas en los establecimientos no hay cupos suficientes o porque ellas mismas deciden que la cárcel no es un lugar apto para sus hijos. Tales circunstancias, además de representar factores de discriminación, constituyen una pena adicional.

Para la Institución, en la confección de una nueva política penitenciaria, es necesaria la implementación de la perspectiva de género que recoja y resuelva las necesidades de la mujer en el ámbito de la prisión, que más allá de las consecuencias propias de la privación de la libertad erradique viejas prácticas discriminatorias en su contra y evite la imposición de rigores adicionales, que la rescate como ser principal en la conformación de la familia y de la sociedad.

**Ver:** <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/491>







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

# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

## Informes Anuales

B. Informes Generales de Ley	53
C. Informes Especiales	157







» Durante varias semanas, la Defensoría del Pueblo adelantó un diálogo permanente con los manifestantes de los movimientos campesinos que bloquearon varias carreteras del país, mediante gestiones de carácter humanitario para facilitar la movilización de misiones médicas y velar por la protección de los derechos de quienes no participaban en las protestas.







# Informes Anuales

## B. Informes Generales de Ley

### B.1 Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia desde el Análisis del Registro de la Gestión Defensorial en 2013

La situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario desde la perspectiva del análisis de peticiones registradas en la base de datos institucional en el año 2013, se puede presentar de la siguiente manera:

#### 1. Registro de peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2013

Para el año 2013, la Defensoría del Pueblo por medio de sus unidades operativas registró un total de 84.914 peticiones recibidas y tramitadas de la siguiente manera: 63% asesorías<sup>1</sup>,

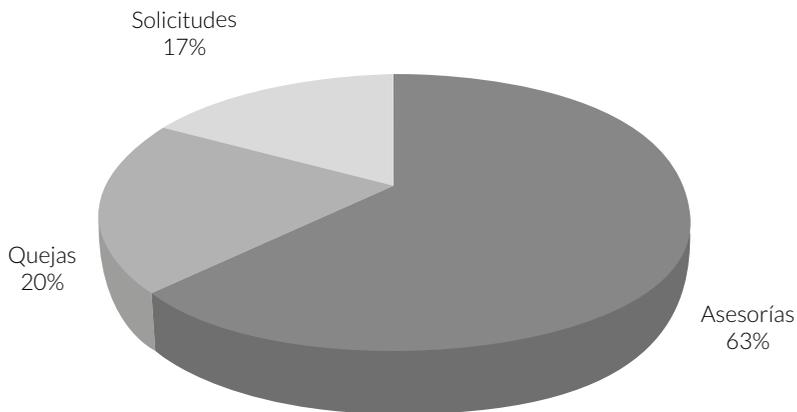
1 De conformidad con el Instructivo General del sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, se entiende que: "La asesoría consiste en orientar e instruir al peticionario en el ejercicio y defensa de los derechos humanos, ante las autoridades competentes o ante las entidades de carácter privado, con base en la experiencia cualificada del profesional que la brinda".

La función de instruir a los ciudadanos va encaminada a indicarle el contenido y el alcance de sus derechos. La de orientación se refiere a la labor pedagógica de señalarle a las entidades de carácter público o privado a las que debe acudir, el trámite que deben seguir y la respuesta que, de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales, debe garantizar la materialización de sus derechos amenazados o conculcados", en: Defensoría del Pueblo. Macroproceso misional de atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral Resolución 396 de 2003, Bogotá D. C., 2003, p. 31.



20% quejas<sup>2</sup> y 17% solicitudes<sup>3</sup>.

**Gráfico 1. Porcentaje de participación año 2013**



**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

- 2 De conformidad con el Instructivo General del Sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, se entiende por queja “aquella petición que contiene manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia sobre amenazas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que provengan de actuaciones irregulares u omisiones tanto de los servidores públicos como de los particulares que obran por instigación de estos, con su consentimiento expreso o tácito, con su tolerancia manifiesta o como resultado del incumplimiento del deber de respeto y garantía que tiene el Estado. También de los particulares que actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o a quienes se les haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, y de los actores armados del conflicto interno”. “De conformidad con los principios de actuación defensorial, el trámite de la queja debe ser oportuno, ágil y experto”. Ver Defensoría del Pueblo. Macroproceso misional de atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral Resolución 396 de 2003, Bogotá D. C., 2003, pp. 31 y 32.
- 3 La solicitud de mediación se define “como aquella petición en la que se precisa la intervención de la Defensoría, con el fin de que, conjuntamente con las partes en conflicto, se inicie un proceso de diálogo para que estas reconsideren sus posiciones en cuanto al problema en disputa, con miras a encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que satisfaga sus intereses legítimos. De conformidad con la Constitución Política y la Ley 24 de 1992, la Defensoría del Pueblo tiene la función de mediar en las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellos lo soliciten en defensa de los derechos que presuman violados”. En términos generales, la Defensoría del Pueblo llevará a cabo la mediación en los casos de amenaza o vulneración de los derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Ver Defensoría del Pueblo. Macroproceso misional de atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral Resolución 396 de 2003, Bogotá D. C., 2003, p. 32.

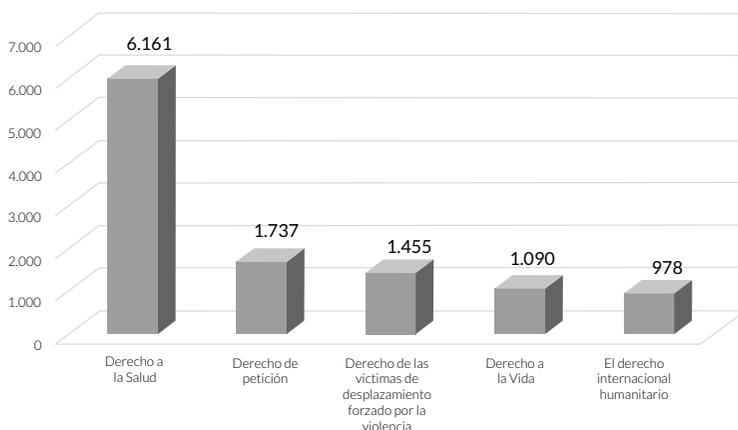


## 2 Situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde el análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en 2013

Para este análisis, la Defensoría del Pueblo parte de los reportes de las quejas tramitadas y registradas en la base de datos institucional alimentada desde las Defensorías del Pueblo Regionales, el Centro de Atención Ciudadana y la Coordinación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas<sup>4</sup>.

Es así, como de la información reportada se tiene que durante el año 2013, los cinco derechos más vulnerados fueron: el derecho a la salud, que sigue siendo el más vulnerado<sup>5</sup>, seguido por los derechos de petición, de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, a la vida y las infracciones al derecho internacional humanitario<sup>6</sup>. Ver gráfico 2 y anexo parte final del capítulo.

**Gráfico 2. Los derechos más violados. Año 2013.**



- 4 La base de datos de la atención y trámite de peticiones de la Defensoría del Pueblo es dinámica y, por ende, el registro de peticiones que no han sido concluidas durante el mismo año en que se reciben y radican puede generar cambios en cuanto a la clasificación y calificación. Este cambio obedece a que en el proceso de documentación y trámite de las peticiones se puede obtener información que obliga a una reclasificación de estas respecto a su naturaleza, es decir, pueden pasar de asesorías a solicitudes o a quejas y viceversa; y recalificación con relación a los derechos y conductas violadas, así como a los presuntos responsables de estas violaciones.
- 5 Ver en anexo cuadro sobre relación de los derechos violados según las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo. Año 2013.
- 6 La información de datos y cifras reportada para el presente informe tiene fecha de corte de generación de datos dentro del sistema de información Visión web el 21 de mayo de 2014.



**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

Según este registro estadístico los departamentos en que más se infringió el derecho a la salud en este periodo fueron: Quindío con 883 vulneraciones; Santander, 706; Magdalena, 647; Chocó, 523, y Valle del Cauca, 519.

El derecho de petición se violó en forma más recurrente en los departamentos de: Quindío con 829 violaciones, Boyacá con 94, Antioquia con 91, Bogotá con 89 y Valle del Cauca con 86.

Los departamentos en que más se violó el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado fueron: Antioquia con 252 quejas, Bogotá con 150, Magdalena con 148, Bolívar con 147 y Quindío con 137.

El derecho a la vida se vulneró con mayor recurrencia en: Valle del Cauca con 264 quejas, Santander con 213, Magdalena con 130, Quindío con 59 y Meta con 56 quejas.

Según el mismo registro, las infracciones al derecho internacional humanitario acaecieron con mayor frecuencia en Tolima con 133 quejas, Cauca con 131, Valle del Cauca con 97, Chocó con 85 y Bogotá con 72 quejas.

## 2.1. El derecho a la salud sigue siendo el derecho humano más violado

La vulneración al derecho fundamental a la salud ocupa el 36% de las quejas recibidas y tramitadas en el año 2013 en la Defensoría del Pueblo y durante los últimos 5 años ha estado dentro de los tres derechos más vulnerados según la información de la base de datos de la institución y los informes anuales del Defensor del Pueblo al Congreso de la República<sup>7</sup>.

7 En el año 2008, el derecho a la salud fue el segundo derecho más vulnerado con 2.394 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVI enero a diciembre de 2008, Bogotá D. C., 2009 p. 104.

En el año 2009, el derecho a la salud fue el tercer derecho más vulnerado con 3.597 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, enero a diciembre 2009, Primera parte, Bogotá D. C., 2010, p. 85.

En el año 2010, el derecho a la salud fue el segundo derecho más vulnerado con 3.176 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVIII, enero a diciembre de 2010, Bogotá D. C., 2011, p. 88.



Para el año 2013, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo reporta el índice más alto de quejas recibidas durante los últimos cinco años por violación al derecho a la salud y las conductas más recurrentes<sup>8</sup> fueron la deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias; la negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamentos, tratamientos, procedimientos o medio diagnóstico; la negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; la ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado) y la falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud. Ver Cuadro 1 y anexo parte final del capítulo.

**Cuadro 1. Conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud. Año 2013.**

Conductas Violatorias	Total
Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de: urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	3.394
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico.	579
Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.	350
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado).	235
Falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud.	168

**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

En el año 2011, el derecho a la salud fue el segundo derecho más vulnerado con 2.917 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XIX, enero a diciembre de 2011, Bogotá D. C., 20 de julio de 2012, p. 80.

En el 2012 el derecho a la salud encabezó la lista de los derechos más vulnerados con 2.623 quejas. Ver Vigésimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XX, enero-diciembre de 2012. Primera parte, Bogotá D. C., 20 de julio de 2013, pp. 78 ss.

8 Ver el cuadro total de conductas vulneratorias del derecho a la salud en anexo.



## 2.1.1 Las EPS, las mayores violadoras del derecho a la salud por la conducta de deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.

Como se explicó anteriormente es una constante que la Defensoría del Pueblo reporte anualmente al Congreso de la República que uno de los derechos humanos más violados en Colombia sea el derecho a la salud.

En 2013 la situación no varió, el presunto responsable más recurrente de estas violaciones fueron los particulares que prestan el servicio público de salud y, entre estos, las Empresas Promotoras de Salud (EPS), por la conducta de *“Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”*. Ver Cuadro 2.

**Cuadro 2. Presuntos responsables de la conducta: Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias, durante 2013.**

Entidades	No. de Violaciones
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social - EPS	2.532
Hospitales	210
Directores establecimientos carcelarios	154
INPEC	119
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	77
Autoridades administrativas del orden departamental	68
Ejército	67
En estudio	37
Autoridades administrativas del orden municipal	36
Autoridades administrativas del orden nacional	27
Entidades públicas prestadoras de salud	19
Policía Nacional	16
Autoridades administrativas del orden distrital	10



Entidades	No. de Violaciones
Funcionarios de cárceles municipales	6
Cajas de Compensación Familiar	6
ICBF	3
Particulares que prestan servicios públicos financieros	3
Fuerza Aérea	1
Organismos electorales	1
Organización territorial	1
Universidades públicas	1
Total	3.394

**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### 2.1.2 Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud

En este periodo, los presuntos responsables de la vulneración de este derecho, en su orden, fueron las Empresas Promotoras de Salud (EPS), con 3.556 quejas, las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS) con 723, los hospitales de la red pública con 321, las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) con 247, los directores de establecimientos carcelarios con 210 quejas, entre otros, como se podrá verificar en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud. Año 2013.**

Presuntos Responsables	No. de Violaciones
EPS	3.556
ARS	723
Hospitales	321
IPS	247
Directores establecimientos carcelarios	210
Autoridades administrativas del orden nacional	168
Ejército Nacional	159
Autoridades administrativas del orden municipal	149
INPEC	137
Autoridades administrativas del orden departamental	123



Presuntos Responsables	No. de Violaciones
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	118
En Estudio	80
Policía Nacional	36
Cajas de Compensación Familiar	32
Autoridades administrativas del Orden distrital	23
ARP	19
Clínicas	10
Funcionarios de cárceles municipales	10
Autoridades extranjeras	8
Medicina Prepagada	6
ICBF	5
Particulares que prestan servicios públicos financieros	4
Funcionarios de Juzgados	3
Medicina Legal	3
Fuerza Aérea	2
Particulares que prestan servicios públicos de educación	2
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	2
Armada Nacional	1
Funcionarios de fiscalías	1
Organismos electorales	1
Organización Territorial	1
Universidades públicas	1
TOTAL GENERAL	6.161

**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

Ante esta situación y buscando la protección y defensa de este derecho, varias han sido las gestiones defensoriales en su mayoría con resultados favorables, como se podrá observar en el acápite de gestión de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, y múltiples los pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo en los que se ha hecho un llamado a las entidades competentes en aras de que ayuden a mitigar esta crisis de derechos humanos que revela la dramática situación que se vive en todo el país frente al tema de salud.



En este contexto se firmó entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Salud y la Protección Social un convenio interadministrativo<sup>9</sup> por medio del cual se estableció un nuevo *ranking* para medir la calidad en la prestación del servicio que les ofrecen las EPS a los colombianos con un enfoque de derechos. Esta información se convertirá en una sanción moral para aquellas EPS que no respetan el derecho a la salud pero también en una valiosa fuente de información para que dichas entidades puedan mejorar sus servicios, y así mismo para que los organismos de control en este caso la Superintendencia de Salud pueda indagar sobre la situación de las EPS y los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones, a la hora de escoger su entidad prestadora de salud y exigir sus derechos<sup>10</sup>.

En diciembre de 2013, el Defensor del Pueblo en el marco de la presentación de la nueva Carta de Derechos y Deberes en los servicios de salud “Conozco mis derechos y deberes”, convocó a una mesa nacional para que todas las entidades que hicieran parte del sistema de salud planteen sus inquietudes en relación con la crisis que enfrenta el sector de la salud, a propósito de la construcción de la reforma que cursa en el Congreso de la República y la cual ha recibido un número de críticas y quejas de parte de todo los actores. El Ministro de Salud aceptó la invitación para revisar los temas que les inquietan a los pacientes y entre todos mirar que se puede cambiar de la reforma<sup>11</sup>

9 El convenio interadministrativo No. 139 firmado el 3 julio de 2013 fue suscrito por parte del Ministro de Salud y de la Protección Social por el Dr. Alejandro Gaviria Uribe y por el Defensor del Pueblo.

10 Defensoría del Pueblo. “Ranking de EPS es una sanción moral para entidades que no respetan los derechos humanos de los usuarios”, julio 3 de 2013

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/542/Ranking-de-EPS-es-una-sanci%C3%B3n-moral-para-entidades-que-no-respetan-los-derechos-humanos-de-los-usuarios-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Ranking-de-EPS-r%C3%A9gimen-subsidiado-r%C3%A9gimen-contributivo-salud-Ministerio-de-salud.htm>.

11 Defensoría del Pueblo. “Defensor convoca a una gran mesa nacional para plantear soluciones a los problemas de la salud”. Diciembre 5 de 2013. <http://defensoria.gov.co/es/nube/noticias/669/Defensor-convoca-a-una-gran-mesa-nacional-para-plantear-soluciones-a-los-problemas-de-la-salud-crisis-sistema-de-salud-mesa-nacional-Ministerio-de-Salud.htm?is-art0=220>.



## 2.2 El derecho de petición

El derecho de petición, al igual que el precitado derecho a la salud, es uno de los derechos que durante los últimos cinco años ha encabezado la lista de los derechos más vulnerados. Las quejas atendidas por la Defensoría durante el año 2013, indican que la mayor presunta responsabilidad por la violación del derecho de petición recayó sobre las autoridades del orden municipal con 403 violaciones por no resolver de fondo lo solicitado en la petición, no responder en los términos señalados por la ley y por inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones.

En segundo lugar y con 304 violaciones, se atribuyeron en este registro presunta responsabilidad a las autoridades del orden nacional, seguido de los particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social, los particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado, entre otros, como se puede observar en el Cuadro 4.

**Cuadro 4. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición. Año 2013.**

Presuntos Responsables de las Vulneraciones al Derecho de Petición	No. de Violaciones
Autoridades administrativas del orden municipal	403
Autoridades administrativas del orden nacional	304
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	159
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	152
Ejército Nacional	124
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	95
Autoridades administrativas del orden departamental	72
En estudio	67
Particulares que prestan servicios públicos financieros	54
Policía Nacional	36
Funcionarios de juzgados	35
Funcionarios de fiscalías	32
Organismos electorales	26



Presuntos Responsables de las Vulneraciones al Derecho de Petición	No. de Violaciones
ISS	22
Autoridades administrativas del orden distrital	18
Directores Establecimientos Carcelarios	16
Particulares que prestan servicios públicos de educación	16
Hospitales	14
ICBF	11
Funcionarios que prestan servicio público de educación	8
Armada Nacional	6
INPEC	6
Universidades públicas	6
Medicina legal	5
Entidades públicas prestadoras de salud	5
Funcionarios de cárceles municipales	4
INCODER	4
Magistrados de Tribunales	4
Órganos autónomos del Estado	4
Personerías Municipales	4
Agustín Codazzi	3
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	3
Cajas de compensación familiar	2
CTI	2
Fuerza Aérea	2
INVIAS	2
Organización territorial	2
SENA	2
Caja de vivienda fuerzas Militares	1
CAJANAL	1
Funcionarios de los concejos municipales	1
ICETEX	1
Magistrados Corte Constitucional	1
Magistrados Corte Suprema de Justicia	1
Sociedades de economía mixta	1
Total General	1737

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.



De las 1.737 violaciones registradas en la base de datos institucional fueron tres las conductas vulneratorias. La de más recurrente violación fue por no resolver de fondo lo solicitado en la petición, seguida por la inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones y por no responder en los términos señalados por la ley, así como se puede observar en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Principales conductas violatorias al derecho de petición. Año 2013**

Conductas Violatorias	No. de Violaciones
No resolver de fondo lo solicitado en la petición	1.017
Inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos	378
No responder en los términos señalados por la ley	342
Total General	1737

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### 2.3. Derecho a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia<sup>12</sup>

Como se ha reiterado en los informes anuales del Defensor del Pueblo presentados al Congreso de la República en los últimos años, de acuerdo con los datos recibidos y reportados por la Defensoría del Pueblo<sup>13</sup>, el derecho que les asiste a las víctimas de

12 Ley 387 de 1997, "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia". Artículo 1º. Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

13 En el año 2008, el Derecho de las víctimas de desplazamiento fue el tercer derecho más vulnerado con 1.953 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVI. Enero a diciembre de 2008, Bogotá D. C., 2009. p. 104.

En el año 2009, el Derecho de las víctimas de desplazamiento fue el segundo derecho más vulnerado con 4.431 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVII. Enero a diciembre de 2009. Bogotá D. C., 2010 p. 85.



desplazamiento ha sido uno de los más vulnerados en lo que respecta a sus derechos y garantías relativas a su protección y a la asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento o la reintegración<sup>14</sup>.

Respecto a los derechos de los desplazados, se tiene que la presunta responsabilidad de las quejas por las violaciones o revictimización de las víctimas de desplazamiento forzado recae, en su mayoría, en las autoridades del orden nacional encargadas de suministrar la asistencia a estas víctimas con 989 violaciones , seguidas por las autoridades del orden municipal con 117, las autoridades del orden distrital con 99, en estudio 90 y el Ejército Nacional con 53 violaciones y las demás, según el siguiente Cuadro 6.

**Cuadro 6. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2013**

Presuntos Responsables	No. de Violaciones
Autoridades administrativas del orden nacional	989
Autoridades administrativas del orden municipal	117
Autoridades administrativas del orden distrital	99
En estudio	90
Ejército Nacional	53
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	18
ICBF	14
Cajas de Compensación familiar	12
Funcionarios de fiscalías	12

En el año 2010, el Derecho de las víctimas de desplazamiento fue el tercer derecho más vulnerado con 1.896 quejas. Ver Defensoría del Pueblo. Decimotavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVIII. Enero a diciembre de 2010. Bogotá, D. C., 2011, p. 80.

En el año 2011, el Derecho de las víctimas de desplazamiento fue el cuarto derecho más vulnerado con 901 quejas. Ver Defensoría del Pueblo Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XIX. Enero a diciembre de 2011, Bogotá, D. C., 2012. "Pág. 80.

14 Derechos de los desplazados. Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho internacional humanitario. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Defensoría del Pueblo. Año 2007. p. 765.



Presuntos Responsables	No. de Violaciones
Autoridades administrativas del orden departamental	11
Incoder	11
Policía Nacional	7
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	6
Particulares que prestan servicios públicos financieros	6
Personerías municipales	4
Cajas de vivienda popular	1
Fuerza Aérea	1
Hospitales	1
Organismos electorales	1
Órganos autónomos del Estado	1
Particulares que prestan servicios públicos de educación	1
Total General	1.455

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

Las conductas más recurrentes relativas a la violación de los derechos de los desplazados por la violencia fueron, entre otras, el incumplimiento de los términos para resolver oportunamente los diferentes aspectos de concreción de sus derechos (como solicitud de declaración del registro único de víctimas, recursos, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado), el incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa, la negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica, como se puede observarse en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Conductas violatorias al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2013.**

Conductas Vulneratorias	No. de Violaciones
Incumplimiento en los términos para resolver oportunamente, la declaración, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado.	263
Incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa.	254



Conductas Vulneratorias	No. de Violaciones
Negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica.	243
Incumplimiento de los programas de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado.	197
Negación del derecho a la verdad, justicia y reparación.	85
Negación de la ayuda inmediata, en alojamiento, transporte, alimentación, vestuario, atención médica y psicosocial.	48
No adoptar medidas de protección para la vida, integridad y libertad y seguridad personales.	44
Incumplimiento y/o negación de programas para la generación de ingresos y/o estabilización laboral.	43
Negación del reconocimiento de la condición de desplazado.	41
Impedir u obstaculizar la conformación de organizaciones de población desplazada.	30
Negación al acceso a información sobre actuaciones administrativas y judiciales sobre la protección de sus derechos.	27
Incumplimiento y/o negación de programas de retorno o reubicación en condiciones de seguridad, dignidad, y voluntariedad.	25
Negación de los trámites para registro civil, documento de identidad personal, y/o libreta militar.	25
Violación del derecho a ser considerado desplazado.	24
Negación a la recepción y /o Valoración de la declaración.	18
Incumplimiento en programas de acceso a tierras.	15
Negación del acceso a la salud y/o atención deficiente e inoportuna.	14
No garantizar el derecho a la indemnización de tierras, viviendas y al patrimonio.	13
Violación del derecho a la igualdad y a no ser discriminado por la condición de desplazado.	13
Limitar, impedir o negar la atención en razón, del género, edad, etnia o discapacidad.	8
No proteger la propiedad o posesión de los bienes y la tierra teniendo en cuenta la condición de poseedores, tenedores, ocupantes o propietarios.	8
Negación de la inscripción en el registro único de predios abandonados RUT	7



Conductas Vulneratorias	No. de Violaciones
Negación de programas de capacitación para la consolidación socioeconómica	7
Negación del acceso a la educación	3
Total General	1.455

**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

Otra situación violatoria de derechos respecto de la asistencia del Estado en la atención a estas víctimas, que se detectó durante el 2013, fue la restricción de derechos por parte de las entidades bancarias encargadas de realizar los pagos en efectivo, al someter dichos pagos a limitaciones no establecidas en la ley como, por ejemplo, que estos pagos solamente puedan hacerse en determinadas sucursales del Banco Agrario (entidad autorizada para estos efectos), o la exigencia de requisitos formales tales como declaraciones autenticadas ante notaria, sellos de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas en formatos de citación para la reclamación de las ayudas humanitarias que terminan negando la urgencia de dicho derecho de asistencia. La Defensoría del Pueblo en diciembre de 2013 mediante mediación logró la atención eficiente y oportuna a cerca de unos 3.000 beneficiarios de ayudas humanitarias del Gobierno<sup>15</sup> y además el Defensor del Pueblo instó a las entidades parte del Sistema de Atención Integral que actúen de manera articulada y eficaz, garantizando oportunamente a las víctimas el acceso a dicha asistencia.

15 Defensoría del Pueblo. "Mediación de la Defensoría permite la atención eficiente a unos 3.000 beneficiarios de ayudas humanitarias del Gobierno". Diciembre 27 de 2013. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/107/Mediacion-de-la-Defensoria-permite-la-atencion-eficiente-a-unos-3000-beneficiarios-de-ayudas-humanitarias-del-Gobierno-Gestor-defensorial-ayudas-humanitarias-Unidad-para-la-Atencion-y-Reparacion-de-las-Victimas-Banco-Agrario-Ayuda-Humanitaria-Victimas-del-conflicto-armado-Gestor-defensorial-Derechos-Humanos.htm>.



## 2.4. Derecho a la vida

El registro de quejas indica que respecto al derecho a la vida, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario, la situación sigue siendo preocupante.

Durante el año 2013, se recibieron 1090 quejas por conductas vulneratorias entre amenazas y violaciones del derecho a la vida. De estas conductas las de mayor frecuencia fueron con 986 por amenazas de muerte, 39 por tentativa de ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, 34 por ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales<sup>16</sup>, 11 por crímenes de lesa humanidad<sup>17</sup>, 11 quejas por privar de la vida a persona detenida o retenida, mediante tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y 9 por homicidios múltiples.

En este periodo, los presuntos responsables de la vulneración de este derecho, en su orden, fueron: en estudio (863 quejas), Policía Nacional (139), el DAS (53), el Ejército Nacional (21), los directores de establecimientos carcelarios (7), la Armada

16 "La privación ilegítima de la vida es denominada como ejecución extrajudicial o arbitraria por el derecho internacional de los derechos humanos. Esta normatividad no utiliza las expresiones homicidio o asesinato que son más propias del derecho interno." "(...) La calificación de ejecución arbitraria o extrajudicial (términos que pueden emplearse indistintamente), debe reservarse para los casos de privación de la vida como consecuencia de homicidios perpetrados por orden del Gobierno o con la complicidad o tolerancia de éste, incluyendo igualmente los fallecimientos durante la detención o prisión como consecuencia de tortura, malos tratos o de falta de tratamiento médico o de otro tipo (...)". Defensoría del Pueblo. Unión Europea. Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho internacional humanitario. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. CD Defensoría del Pueblo. Año 2007. p. 182., se cita a Antonio Blanc Altemir, La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional, Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1990, pp. 381 y 382.

17 Los crímenes de lesa humanidad son "delitos graves contra la condición humana y, por consiguiente, contra el derecho internacional, que están hoy bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (...) Los delitos de lesa humanidad se caracterizan por su atrocidad intrínseca, pueden ser perpetrados por el Estado o por fuerzas irregulares con algún grado de control territorial, y por su carácter consuetudinario y ahora convencional pueden y deben ser perseguidos por todos los Estados mediante su jurisdicción nacional o a través de jurisdicción universal (...). "Según el artículo 7º del Estatuto de la Corte Penal Internacional, "se entenderá por crimen de lesa humanidad cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) asesinato; b) exterminio; i) desaparición forzada de personas (...)". Defensoría del Pueblo. Unión Europea Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho internacional humanitario. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Defensoría del Pueblo. Año 2007. p. 191.



Nacional (3), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (3) y los funcionarios de cárceles municipales (1).

Han sido varias las gestiones que ha adelantado la Defensoría del Pueblo en aras de proteger este derecho, una de las cuales se desarrolla como garante en los espacios definidos por la ley con cargo a la Unidad Nacional de Protección<sup>18</sup>.

Los espacios en los cuales la Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas participa son el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM), con voz pero sin voto<sup>19</sup> y como garante de los derechos a la vida, integridad, seguridad de los defensores de derechos y defensoras de derechos humanos, líderes sociales y de tierras, víctimas de desplazamiento, docentes, sindicalistas, periodistas, servidores públicos, entre otra población objeto de protección de la Unidad<sup>20</sup>.

La Defensoría del Pueblo, durante el año 2013, por intermedio de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, asistió y participó en más de 90 sesiones ordinarias convocadas por las secretarías técnicas de los mencionados comités, desde donde se realizaron varias recomendaciones en aras de proteger el derecho a la vida e integridad personal de los ciudadanos que activaron la ruta por amenazas contra su vida, tales como: solicitar a la UNP la celeridad en los procesos de estudio de nivel de riesgo de las personas objeto del programa de protección, solicitar celeridad en la

18 La Unidad Nacional de Protección, es una unidad administrativa especial del orden nacional adscrita al Ministerio del Interior, cuyo objetivo es "articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan". Artículo 3º del Decreto No. 4065 de 2011. "Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura".

19 Ver Artículos 34 al 38. Capítulo II. Responsabilidades y funciones en el marco de la estrategia de protección de personas en virtud del nivel de riesgo. Decreto 4912 de 2011. "Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección".

20 Ver artículo 2º. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Decreto 1225 de 2012. "Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011".



implementación de medidas de protección para los beneficiarios de las mismas, recomendar en las instancias de los comités que para la evaluación de riesgo se tengan en cuenta, entre otros aspectos, enfoque diferencial y las presunciones constitucionales de riesgo<sup>21</sup>, contextos de población y territorio, entre otros.

De igual forma, han sido varios los requerimientos y enérgicos los pronunciamientos del Defensor del Pueblo frente a las amenazas contra la vida e integridad personal que durante el año 2013 recibieron los sujetos de especial protección del Estado; requerimientos y pronunciamientos que trajeron como resultado mesas de seguimiento, reuniones interinstitucionales y emisiones de notas de seguimiento.

En ese sentido la Defensoría del Pueblo emitió, por intermedio del Sistema de Alertas tempranas (SAT)<sup>22</sup> un informe en el que se indicó que de los 145 docentes amenazados en el departamento de Córdoba, 67 maestros denunciaron haber sido objeto de intimidaciones. Este informe fue compartido por el Defensor del Pueblo a un grupo de docentes amenazados en su visita humanitaria de noviembre de 2013, en la cual solicitó la convocatoria a una mesa interinstitucional conformada por la Unidad Nacional de Protección, la Secretaría de Educación Departamental y Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional a fin de que dentro de sus competencias atendieran los requerimientos de los docentes de manera ágil y oportuna, de igual manera, adelantar los procesos de investigación para esclarecer la procedencia, móvil e identificar y sancionar a los autores de las amenazas.

Otro ejemplo de intervención y gestión defensorial está relacionado con las amenazas contra varios concejales del país, en la que el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, atendiendo solicitud defensorial, se comprometieron a revisar más de dos mil casos críticos del país en reuniones periódicas que se llevaron y evacuaron a finales del año 2013, con participación de la Defensoría del Pueblo, la Federación Nacional de Concejales (Fenacon), entre otras instituciones<sup>23</sup>.

21 Corte Constitucional. Autos 092/2008 y 098/2013.

22 Informe de riesgo N° 015-13 del 02 de mayo de 2013. Defensoría delegada para la prevención de Riesgos de violaciones de derechos humanos y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

23 El Heraldo.com. Ministerio del Interior atiende solicitud de la Defensoría para proteger a 4.700 concejales amenazados. Octubre 31 de 2013.  
<http://www.elheraldo.co/nacional/mininterior-atiende-solicitud-de-la-defensoria-para-proteger-4700-concejales-amenazados>



También se presentaron amenazas, entre otra población objeto del programa, contra los defensores y defensoras de derechos humanos<sup>24</sup>, líderes y lideresas sociales comunitarios<sup>25</sup>, líderes de las mesas nacionales y departamentales de víctimas<sup>26</sup>, población desplazada, líderes, reclamantes e intervinientes en procesos de restitución de tierras<sup>27</sup>, docentes<sup>28</sup>, periodistas<sup>29</sup>, servidores públicos<sup>30</sup>, entre otros.

24 Defensoría del Pueblo. "Defensoría advierte sobre riesgo de violaciones a defensores de Derechos Humanos en Bogotá". Junio 22 de 2013.

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/540/Defensor%20ADa-advierte-sobre-riesgo-de-violaciones-a-defensores-de-Derechos-Humanos-en-Bogot%C3%A1-violaciones-de-Derechos-Humanos-en-Bogot%C3%A1-Bogot%C3%A1.htm?ls-art0=375>.

Defensoría del Pueblo. "Defensoría alerta sobre amenazas a defensores de derechos humanos en Nariño"

Octubre 22 de 2013. <http://defensoria.gov.co/public/es/nube/regiones/628/Defensor%20ADa-alerta-sobre-amenazas-a-defensores-de-derechos-humanos-en-Nari%C3%B1o-amenazas-defensores-de-derechos-humanos-Nari%C3%B1o-Mesa-Nacional-de-V%C3%ADctimas-Derechos-Humanos-Nari%C3%B1o.htm?ls-art0=330>.

25 Defensoría del Pueblo. "Defensor del Pueblo alerta sobre persistentes amenazas y asesinatos de líderes comunitarios de Soacha" Abril 11 de 2013.

<http://newscoop.probando.co/es/nube/regiones/505/Defensor-del-Pueblo-alerta-sobre-persistentes-amenazas-y-asesinatos-de-l%C3%ADderes-comunitarios-de-Soacha.htm?ls-art0=285>.

26 Defensoría del Pueblo. "Defensoría solicita protección extraordinaria para miembro de la Mesa Nacional de Víctimas amenazado" Octubre 13 de 2013.

<http://defensoria.gov.co/es/nube/regiones/612/Defensor%20ADa-solicita-protecci%C3%B3n-extraordinaria-para-miembro-de-la-Mesa-Nacional-de-V%C3%ADctimas-amenazado-Mesa-Nacional-de-V%C3%ADctimas-amenazadas-Palmito-Sucre-Unidad-de-Protecci%C3%B3n-del-Ministerio-del-Interior.htm?ls-art0=335>.

27 Defensoría del Pueblo. "Defensor advierte aumento del riesgo de asesinatos de líderes y de desplazamiento forzado en Tierralta (Córdoba)" Agosto 9 de 2013.

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/573/Defensor-advierte-aumento-del-riesgo-de-asesinatos-de-l%C3%ADderes-y-de-desplazamiento-forzado-en-Tierralta-%28C%C3%B3rdoba%29-asesinato-de-l%C3%ADderes-desplazamiento-forzado-Tierralta-C%C3%B3rdoba-Desplazados-C%C3%B3rdoba.htm?ls-art0=350>.

28 Defensoría del Pueblo. "Defensoría del Pueblo denuncia que 1.117 maestros del país están amenazados"

Noviembre 27 de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-hay-1117-maestros-amenazados-articulo-460843>

29 Defensoría del Pueblo. "Defensoría solicita brindar protección urgente a periodistas amenazados" Mayo 7 de 2013. <http://m.lafm.com.co/noticias/defensoria-solicita-brindar-137150>.

30 Defensoría del Pueblo. "Ministerio del Interior atiende solicitud de la Defensoría del Pueblo para proteger a 4.700 concejales amenazados" Octubre 31 de 2013.

<http://www.elheraldo.co/nacional/mininterior-atiende-solicitud-de-la-defensoria-para-proteger-4700-concejales-amenazados>.

Defensoría del Pueblo. "Defensor del Pueblo advierte preocupante situación de personeros amenazados en Colombia" Octubre 18 de 2013.

<http://defensoria.gov.co/es/nube/noticias/619/Defensor-del-Pueblo-advierte-preocupante-situaci%C3%B3n-de-personeros-amenazados-en-Colombia-personeros-amenazados-en-Colombia-Unidad-Nacional-de-Protecci%C3%B3n-denuncia-Derecho-a-la-vida.htm>.



Las amenazas fueron proferidas, entre otros medios, por llamadas telefónicas, circulación de panfletos amenazantes, amenazas directas, con el fin de generar un ambiente de incertidumbre, miedo y temor en el que la población experimenta sentimientos de indefensión, y tenga temor de denunciar las actuaciones de los grupos ilegales.

## 2.5. El derecho internacional humanitario

Del registro de quejas por infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) de la Defensoría del Pueblo, son dos los aspectos que se destacan en el Informe. El primero relacionado con los presuntos responsables de las infracciones y el segundo sobre las conductas respectivas.

En cuanto al primero, los actores armados que más incurrieron en estas infracciones al DIH fueron los grupos armados ilegales con 818 infracciones y a la fuerza pública se le atribuyeron 160.

De las 160 infracciones anteriores, 105 se les atribuyó presunta responsabilidad a miembros del Ejército Nacional, en 50 a miembros de la Policía Nacional, 4 a miembros de la Fuerza Aérea y 1 queja a miembros de la Armada Nacional.

Entre los actores armados ilegales, según el registro de quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo 235 infracciones se atribuyeron a la responsabilidad de grupos armados ilegales no determinados; a las FARC-EP se les atribuyeron 283; a otros grupos armados ilegales que surgen luego de la desmovilización de las autodefensas, 205; a las estructuras no desmovilizadas autodefensas, 26; 27 a grupos guerrilleros no determinados; al Ejército de Liberación Nacional (ELN), 39 y al Ejército Popular de Liberación (EPL) 3 quejas.

Respecto del segundo aspecto, las conductas más recurrentes en las infracciones al DIH fueron en su orden: amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas, amenazas de realizar infracciones al DIH, actos de terrorismo, reclutamiento de menores de 18 años, homicidios individuales en personas protegidas, entre otros. Ver Cuadro 8.



**Cuadro 8. Infracciones al derecho internacional humanitario. Año 2013.**

Conductas Vulneratorias	No. de Violaciones
Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	505
Amenazas de realizar infracciones al DIH.	181
Actos de terrorismo.	102
El reclutamiento de menores de 18 años.	29
Homicidios individuales en personas protegidas.	28
Atacar, destruir o sustraer bienes indispensables en supervivencia de la población civil.	23
Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	19
Realizar ataques indiscriminados, efectuados como parte de estrategias de terror en la población civil.	17
Emplear método o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar.	14
Privación de la libertad en personas protegidas.	12
Emplear métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto.	11
Trato cruel, inhumano o degradante en personas protegidas.	8
Utilizar los bienes protegidos en apoyo de esfuerzo militar.	7
Homicidios colectivos en personas protegidas.	5
Actos de pillaje.	3
Utilizar el bloqueo, confinamiento o el asedio como medio de combate contra la población civil.	3
Violencia sexual y otros actos sexuales en personas protegidas.	3
Atacar obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas.	2
Torturas en personas protegidas.	2
Ataques al adversario que ha abandonado o se encuentra por fuera de las hostilidades.	1
Castigos colectivos.	1
Hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate.	1
Violencia sexual y otros actos sexuales en personas protegidas y en razón del género	1
Total General	978

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.



### 3. Los derechos más violados en el territorio nacional durante los últimos cinco años

La Defensoría del Pueblo, a través de múltiples pronunciamientos ha informado periódicamente, sobre la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en el territorio nacional, mostrando cuáles fueron los derechos más violados en cada anualidad, con el objeto de instar a las autoridades competentes a garantizar y proteger los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario y así mismo, a que adopten las medidas correspondientes. Ver Cuadro 9.

**Cuadro 9. Derechos más violados en Colombia en los últimos cinco años, según el registro de quejas atendidas y tramitadas ante las autoridades competentes por la Defensoría del Pueblo.**

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2009 <sup>31</sup>	Infracciones al derecho internacional humanitario	10.553
	De los desplazados	4.431
	A la salud	3.597
	De petición	1.945
	A la vida	1.154
2010 <sup>32</sup>	Infracciones al derecho internacional humanitario	5.012
	A la salud	3.176
	De los desplazados	1.896
	De petición	1.474
	A la integridad personal	744

31 Ver Defensoría del Pueblo, Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVI. Enero a diciembre de 2008, Bogotá D. C., 2009 p. 105.

32 Ver Defensoría del Pueblo Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVII. Enero a diciembre 2009, Bogotá D. C., 2010, p. 85.



Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2011 <sup>33</sup>	Infracciones al derecho internacional humanitario	4.612
	A la salud	2.917
	De petición	1.102
	De los desplazados	901
	A la integridad personal	680
2012 <sup>34</sup>	A la salud	2.623
	Infracciones al derecho internacional humanitario	2.068
	De petición	1.075
	Derecho al debido proceso legal y a las garantías judiciales	570
	Derecho a las personas privadas de la libertad	515
2013 <sup>35</sup>	Derecho a la salud	6.009
	Derecho de petición	1.721
	Derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	1.443
	Derecho a la vida	1.078
	El derecho internacional humanitario	970

**Fuente:** Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

El anterior registro histórico muestra un grupo constante de derechos que aparecen, de acuerdo al registro de la Defensoría, como los más violados durante los últimos cinco años<sup>36</sup>.

33 Ver Defensoría del Pueblo. Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVIII. Enero a diciembre de 2010, Bogotá D. C., 2011, p. 88.

34 Ver Defensoría del Pueblo Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XIX. Enero a diciembre de 2011, Bogotá D. C., 2012, p. 80.

35 Ver Defensoría del Pueblo Vigésimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XX. Enero-diciembre de 2012. Primera parte, Bogotá D. C., p. 71.

36 Defensoría del Pueblo. "Defensoría del Pueblo hace llamado a fortalecer los mecanismos de protección de DDHH" Febrero 22 de 2013.

<http://defensoria.gov.co/es/nube/noticias/484/Defensor%3%ADa-del-Pueblo-hace-llamado-a-fortalecer-los-mecanismos-de-protecci%C3%B3n-de-DDHH-mecanismos-de-protecci%C3%B3n-de-DDHH-ONU-Inofmre-de-DDHH-y-DIH-Derechos-Humanos.htm?ls-art0=305>.



## 4. Quejas atendidas y tramitadas por vulneración a los derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección

La Defensoría del Pueblo, durante el año 2013, en aras de proteger los derechos humanos de las poblaciones en condición de vulnerabilidad y especial protección para el Estado<sup>37</sup>, brindó atención especializada a niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, reclusos y grupos étnicos, defensores y defensoras de derechos humanos y población de lesbianas, homosexuales, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI) con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos, como se puede visualizar en la gestión reflejada en el Cuadro 10 y anexos.

En anexo al informe se presenta la información de presuntos responsables de las violaciones de derechos humanos de los sujetos de especial protección y las conductas violatorias respecto a los mismos.

**Cuadro 10. Quejas atendidas y tramitadas por vulneración a los derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección. Año 2013**

Grupos	Año 2013 No. de Quejas Atendidas y Tramitadas
Discapacitados	205
Niños	365
Niñas	348
Afrocolombianos	50
Comunidad LGBT	17
Indígenas	324
Defensores de Derechos Humanos	218
Mujer	1597
Reclusos	1538

**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

37 (...) La cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política impone una obligación en cabeza del Estado colombiano de proteger de manera privilegiada "a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan". (...) Corte Constitucional Sentencia T-282/08.M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-282-08.htm>







- » El Defensor del Pueblo participó como garante del proceso negociación entre el Gobierno y los campesinos, que luego de varias semanas permitió que las partes llegaran a un acuerdo para poner fin al bloqueo de carreteras y establecieron una agenda de trabajo para mejorar las condiciones del sector rural.



## 5. El Derecho a la manifestación pacífica y a la seguridad social, dos derechos de especial connotación desde la perspectiva de los derechos humanos.

En este punto se mostrará la intervención defensorial en dos aspectos que fueron relevantes en materia de derechos humanos en el 2013. El primero relacionado con el paro nacional agrario y el segundo con el derecho a la seguridad social en materia pensional.

### 5.1 Acciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en las manifestaciones ocurridas en el marco del paro nacional agrario

La Defensoría del Pueblo, por medio de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y las Defensorías Regionales, realizó permanente acompañamiento, gestión y seguimiento entorno a la situación presentada en el país por el Paro Nacional<sup>38</sup> que transcurrió mayoritariamente entre el día diecinueve (19) de agosto al seis (6) de septiembre de 2013, salvo lo sucedido en municipios como Barbosa (Antioquia) o Aguachica (sur del Cesar), en donde las concentraciones y protestas se extendieron hasta finales del mes de septiembre y principios de octubre del precitado año.

Las jornadas de protestas campesinas y mineras las cuales tuvieron expresiones organizativas como: la Mesa de Interlocución Agraria Nacional (MIA), las dignidades agropecuarias y la Minga Indígena, permitieron identificar fragilidades de componentes esenciales en el ejercicio y garantía del derecho a la participación<sup>39</sup>. De

38 De acuerdo a la información obtenida, los cafeteros, plataneros, cacaoteros, algodoneros, paneleros, citricultores, paperos y otros agricultores colombianos, se reunieron en el centro de Convenciones de Armenia y, anunciaron un paro nacional agropecuario que iniciaría el 19 de agosto del 2013 y que se traduciría en el ejercicio al derecho fundamental a la manifestación pública y pacífica reconocido como derecho fundamental en el artículo 37 de la Constitución Política. Los motivos por los cuales decidieron ejercer su derecho a la manifestación fueron entre otros, principalmente por la falta de regulación de costos de insumos (fertilizantes, plaguicidas e insecticidas); privatización de la asistencia técnica, no existencia de aseguramiento de cosechas, tendencia a disminuir el Fondo de Garantías Agropecuarias, no contribución de la banca a la financiación de los pequeños y medianos productores, entre otros.

39 La Constitución Política de Colombia garantiza el derecho a la protesta pacífica, para lo cual, en su artículo 37, establece que "toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente" y "solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho".



hecho, las movilizaciones agrocampesinas iniciaron su protesta de manera pacífica, pero con el tiempo varias de ellas se tornaron violentas al evidenciar que la toma de vías, quema de vehículos y otros hechos asociados a las vías de hecho llamaban la atención del Gobierno para sentarse a interlocutar<sup>40</sup>.

Como consecuencia de tal situación, la Defensoría del Pueblo<sup>41</sup> realizó monitoreo y acompañamiento constante a las situaciones que se presentaron a nivel nacional, reportando información de los aspectos que fueron relevantes, entre otros los que tuvieron que ver con la garantía del abastecimiento de alimentos y combustible, la circulación de misiones médicas y el suministro de insumos hospitalarios.

La Defensoría del Pueblo hizo presencia institucional y acompañamiento en diferentes puntos de concentración y movilización de los manifestantes; participó en diversos consejos de seguridad y salas de seguimiento y crisis en los respectivos departamentos; asistió y convocó a diversas mesas asociadas a interlocución y acuerdos, mesas de concertación y diálogo, mediación y de garantes a nivel nacional, departamental y regional, con presencia de diferentes representantes del gobierno, de las administraciones departamentales, regionales y municipales, voceros campesinos y diversas entidades del Estado.

En un balance general se concluye que la Defensoría del Pueblo hizo presencia en 219 mesas, ver Cuadro 11.

40 Informe presentado por el Defensor del Pueblo en el debate de Control Político el 9 de octubre de 2013, ante la Comisión Primería del Senado. Proposición No. 9.

Informe presentado por el Defensor del Pueblo en la invitación a Audiencia Pública: “Represión y Judicialización de la Protesta Social” aprobada mediante proposición No. 44 del 09 de octubre de 2013 por la plenaria de la Cámara de Representantes.

41 El Defensor del Pueblo delegó en la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, para efectos de la intervención defensorial en el Paro Nacional, entre otros, aspectos, en la medicación que se requería, el monitoreo de las situaciones, la coordinación con las defensorías regionales y los demás entidades de control, el acompañamiento de los manifestantes. En este contexto, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas impartió las directrices pertinentes, que incluía la disponibilidad permanente de la atención de la Defensoría del Pueblo para lo que se precisara en la jornada sin la contratiempos. Memorandos internos 3010-018-2013 y 3010-0020-2013, firmados por el Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas.



**Cuadro 11. Mesas de participación Defensoría del Pueblo. Paro Nacional Agrario. Año 2013.**

Defensoría Regional	Mesas Participación
Meta	50
Norte de Santander	19
Boyacá	18
Putumayo	17
Tolima	14
Cundinamarca	13
Magdalena Medio	12
Nivel central	15
Arauca	10
Cauca	10
Antioquia	8
Nariño	8
Atlántico	5
Caquetá	5
Casanare	4
Bogotá	3
Santander	3
Bolívar	2
Valle del Cauca	2
Guainía	1
Total mesas de participación	219

**Fuente:** Información reportada Defensorías del Pueblo regionales a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas en razón al seguimiento del memorando interno 3010-0018-2013.

La Defensoría del Pueblo, como garante de los acuerdos dentro del Paro Agrario<sup>42</sup>, hizo seguimiento a los compromisos adquiridos en las mesas de dialogo, solicitando información al Gobierno de las agendas cumplidas (mesas de trabajo), entre el Gobierno Nacional y las partes y el cumplimiento de las agendas pendientes a la mayor brevedad posible incluyendo los temas asociados, entre otros<sup>43</sup>.

42 Acuerdo Pactado el 6 de septiembre de 2013, en la ciudad de Tunja – Boyacá. <http://www.caracol.com.co/docs/201309lunes7ea157.pdf>.

43 Oficio 3010-001791 del 01 de noviembre de 2013, firmado por el Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas y dirigido al Ministerio del Interior. Asunto: Solicitud de Información.



Según la información enviada por el Ministerio del Interior, en razón al seguimiento realizado a los precitados, a 18 de diciembre de 2013 los acuerdos se habían cumplido parcialmente debido a que algunos de ellos requerían de procedimientos y trámites administrativos, como la elaboración de proyectos de decreto y su aprobación. Por ejemplo, en el punto de la “Prohibición de rehidratación de leche en polvo”, el Ministerio de Salud elaboró proyecto de decreto, el que fue puesto en conocimiento del Ministerio de Agricultura, Invima y el Ministerio de Comercio y que para la fecha de presentación del informe de seguimiento solicitado por la Defensoría en cumplimiento de tratados internacionales suscritos por Colombia, se encontraba en consulta internacional hasta finales de enero de 2014<sup>44</sup>.

### 5.1.1. Quejas por vulneración de derechos humanos durante el Paro Nacional

Como consecuencia del Paro Nacional se registraron varias quejas en la Defensoría del Pueblo por conductas violatorias de derechos humanos tales como violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal (homicidios, lesiones personales), a la libertad individual (privación arbitraria de la libertad) de presunta responsabilidad de la fuerza pública<sup>45</sup>.

Otras quejas fueron recibidas frente a otros derechos. En algunas defensorías regionales se recibieron quejas que estuvieron, entre otras, relacionadas con daños a vehículos y residencias, bloqueo de vías, y por tanto con la insatisfacción de los servicios públicos básicos, desabastecimiento y encarecimiento de alimentos, restricciones a las misiones médicas, ausencia de medicamentos, en consecuencia a estos hechos se registraron un total de 68 quejas que se gestionaron y remitieron de manera inmediata ante las autoridades competentes a fin de que se haga la respectiva investigación<sup>46</sup>.

44 Documento enviado por el Ministerio del Interior: “Resumen del Seguimiento de las mesas de trabajo del Paro Agrario”, remitido mediante Oficio: OF113-000039397-DMI-1000 del 18 de diciembre de 2013 a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

45 Informe presentado por el Defensor del Pueblo en el debate de Control Político. Op. cit. Informe presentado por el Defensor del Pueblo en la invitación a Audiencia Pública. Op. cit.

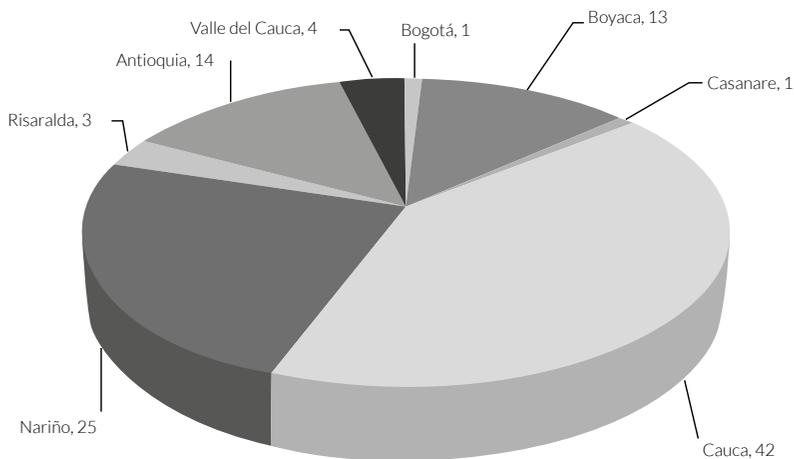
46 Informe presentado por el Defensor del Pueblo en el debate de Control Político. Op. cit. Informe presentado por el Defensor del Pueblo en la invitación a Audiencia Pública. Op. cit.



Un ejemplo de las mencionadas quejas tiene que ver con que cerca de 41 misiones médicas fueron obstruidas razón por la cual el Defensor del Pueblo hizo un llamado para que se evite el uso de la violencia y se respeten los derechos de los ciudadanos que no participan en ellas y advirtió que las vías de hecho no contribuyen a la reivindicación de las solicitudes de los manifestantes.

Del mismo modo, las defensorías regionales recibieron 103 quejas en donde aparecen como responsables los miembros de la fuerza pública, las cuáles fueron enviadas a la Procuraduría General de la Nación y a las oficinas de control interno para los efectos disciplinarios respectivos. La distribución geográfica de las quejas por presuntos abusos de la fuerza pública como se puede ver en el Gráfico 3.

**Gráfico 3. Investigaciones contra la Fuerza Pública durante el Paro Nacional. Año 2013.**



**Fuente:** Información reportada defensorías del pueblo regionales a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas en razón al seguimiento del memorando interno 3010-0018-2013.

Por la acción del ESMAD en varias de las confrontaciones con los manifestantes, de acuerdo con las quejas sobre violaciones de derechos humanos recibidas por las regionales y la verificación que hizo la Defensoría del Pueblo, se presentaron un número plural de víctimas de la comunidad.



Uno de los más graves casos se presentó en el municipio de Mojarras (Cauca), en este el 5 de septiembre de 2013 se presentaron 43 heridos y una persona fallecida, quienes pertenecían a los grupos de manifestantes, según fue constatado por una comisión de las defensorías regionales de Cauca y Nariño, que pudo verificar que de ellos, 13 probablemente tuvieron heridas ocasionadas al parecer por arma de fuego. Tales resultados fueron producidos por la acción conjunta de la fuerza pública quienes accedieron por tierra y aire en la concentración del sitio de Mojarras y usaron, entre otros, granadas aturdidoras y gases<sup>47</sup>.

### 5.1.2. Intervención para la liberación de policías y militares

La Defensoría del Pueblo intervino en la liberación de policías y militares retenidos por algunos manifestantes, entre otras razones de acuerdo con sus versiones, por encontrarse infiltrados en las marchas y en las concentraciones de las marchas<sup>48</sup>.

Durante el paro, fueron 52 los miembros de la Fuerza Pública entregados a la Defensoría del Pueblo con ocasión de las peticiones de mediación realizadas. Estos miembros fueron puestos a disposición de sus comandantes o superiores jerárquicos.

Las Defensorías Regionales en donde se produjeron tales entregas fueron: Meta 33 miembros; Cauca 9; Caquetá, 7, y Nariño, 3 personas<sup>49</sup>.

## 5.2. El derecho a la seguridad social

La Defensoría del Pueblo advirtió una situación de violación y desconocimiento del derecho a la seguridad social durante la existencia del ISS, como entidad que adminis-

47 Informe presentado por el Defensor del Pueblo en la invitación a Audiencia Pública: "Represión y Judicialización de la Protesta Social". Op. cit.

48 Defensoría del Pueblo. "Mediación de la Defensoría permite liberación de militares retenidos por indígenas". <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/622/Mediaci%C3%B3n-de-la-Defensor%C3%ADa-permite-liberaci%C3%B3n-de-militares-retenidos-por-ind%C3%ADgenas-Ind%C3%ADgenas-gesti%C3%B3n-defensorial-liberaci%C3%B3n-de-militares-Naciones-Unidas-Ind%C3%ADgenas-y-menor%C3%ADas-%C3%A9tnicas-Gesti%C3%B3n-defensorial-Derechos-Humanos.htm>

49 Informe presentado por el Defensor del Pueblo en el debate de Control Político. Op. cit. Informe presentado por el Defensor del Pueblo en la invitación a Audiencia Pública. Op. cit.



traba el régimen de prima media, por esta razón se profirió la Resolución Defensorial 008 del 30 de abril de 2001 en la que conminó al entonces presidente del ISS para que adelantara las acciones necesarias y suficientes a fin de dar cumplimiento a la Sentencia T-170 de 2000, mediante la cual se dispuso resolver las solicitudes de pensión en un término máximo de cuatro meses a partir de la fecha de su radicación<sup>50</sup>.

A pesar de las recomendaciones que se hicieron, el ISS siguió vulnerando los derechos fundamentales de sus afiliados, por lo que la Defensoría retomó el seguimiento de la Resolución 008 de 2001 y dio inicio al plan de choque pensional<sup>51</sup>. El objetivo primordial fue el de superar los problemas que estaba afrontando el Régimen de Prima Media con Prestación desde que entró en liquidación el Instituto del Seguro Social, hoy ISS en Liquidación, desde septiembre de 2012 y por la entrada en funcionamiento de Colpensiones, entidad que a partir de la fecha asumió todo lo relacionado con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM).

En ese contexto, en febrero de 2013 la Defensoría del Pueblo practicó una visita al ISS hoy en Liquidación, a fin de establecer el número de expedientes prestacionales a trasladar a Colpensiones para resolver el atraso heredado por la última entidad. La Defensoría encontró que las entidades no tenían claridad respecto del número de expedientes a trasladar del ISS en liquidación a Colpensiones, ya que el número fluctuaba constantemente entre 200.000, 216.000 o más; que no se habían transferido de manera integral la información de algunos usuarios a Colpensiones, razón por la cual aparecen menos de las semanas cotizadas; y, que existía confusión entre las obligaciones de cada una de las entidades respecto a la respuesta oportuna.

En atención a los mencionados hallazgos la Defensoría del Pueblo convocó a una mesa de trabajo para que las entidades en el ejercicio de las funciones que le corresponden no continuaran vulnerando los derechos a la seguridad social y otros de los usuarios y afiliados del Régimen de Prima Media con prestación definida.

50 Informe evaluativo No. 3010-03 del 27 de abril de 2001. problemática detectada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas referente a las peticiones presentadas ante el ISS, en seguimiento a las quejas por violación al derecho a la pensión de jubilación y la demora en la definición de las solicitudes ciudadanas.

51 Defensoría del Pueblo. "Defensor del Pueblo pide a Colpensiones y al ISS en liquidación un plan de choque pensional" Febrero 20 de 2013. <http://defensoria.gov.co/es/nube/noticias/481/Defensor-del-Pueblo-pide-a-Colpensiones-y-al-ISS-en-liquidaci%C3%B3n-un-plan-de-choque-pensional-Colpensiones--Instituto-de-los-Seguros-Sociales-pensiones-Pensiones.htm?ls-art0=310>.



De acuerdo con lo anterior durante las mesas de trabajo realizadas con Colpensiones, el ISS en liquidación y otros entes de control, se propuso la realización de un cronograma entre el Ministerio del Trabajo, Colpensiones y el ISS en liquidación, el cual se socializó con los demás integrantes de la mesa en reuniones que se programaron en seguimiento al mismo y se brindaron recomendaciones en cuanto a la optimización del proceso de corrección de historia laboral, unificación de expedientes en su totalidad por números de radicados, contratación de personal, garantizar la seguridad jurídica y la respuesta oportuna como la priorización de las solicitudes.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría consideró necesaria la adopción de medidas de discriminación positiva para personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, por lo que consideró pertinente que se definieran en tiempo las pensiones de invalidez, sustitución o sobreviviente y por primera vez. La priorización se podría realizar teniendo en cuenta las solicitudes que se encontraban pendientes de respuesta y hacían parte del denominado represamiento del Instituto de Seguro Social, hoy en Liquidación, por ello se realizó de manera cronológica priorizando el tipo de prestación.

De acuerdo con la problemática esbozada, y de conocimiento a nivel Nacional, la honorable Corte Constitucional solicitó el pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo y ante las recomendaciones que se esgrimieron acogió las mismas y profirió el Auto 110 de junio 5 de 2013 en el que estableció priorizar por temas y dio plazo hasta el 31 de diciembre de 2013 para atender las obligaciones, posteriormente la Alta Corporación profirió los Autos 182, 202, 233, 276 y 320 de 2013<sup>52</sup>.

No obstante, el inventario de expedientes y solicitudes pendientes de resolver se siguió incrementando en un 67%, en relación con los 216.000 expedientes reportados y a 31 de diciembre de 2013, el ISS, en liquidación, le entregó a Colpensiones un total de 322.472 expedientes adicionales, con 198.702 solicitudes de reconocimiento pensional. De ese total, hasta la anterior fecha quedaron pendientes de resolver 72.575 casos.



**Cuadro 10. Grado de vulnerabilidad requerido para pertenecer a los grupos prioritarios según Corte Constitucional<sup>53</sup>**

<p>Prioridad uno (1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menores de edad.</li> <li>• Personas que tienen 74 años de edad o más.</li> <li>• Personas en condición de invalidez calificada, que han perdido un 50 % o más de su capacidad laboral, y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud.</li> <li>• Afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales (SMLM), vigentes en el respectivo año de cotización; y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto.</li> <li>• Los beneficiarios del subsidio a la cotización o de los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L. 100/93).</li> </ul>
<p>Prioridad dos (2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afiliados que no cumplan los criterios de acceso al grupo de prioridad uno, pero que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio superior a uno y medio SMLM y máxima de 3 SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto.</li> </ul>
<p>Prioridad tres (3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afiliados que no cumplan los criterios de acceso a los grupos de prioridad uno y dos, pero que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio superior a tres SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una superior, o tenía reconocida una pensión que excediera dicho monto.</li> </ul>



53 Corte Constitucional. Autos 110 y 282 de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

En seguimiento de estos, la entidad adelantó mesas técnicas con las dos entidades con la finalidad de abordar uno a uno los casos que llegan a la Defensoría del Pueblo, para poder brindar a los usuarios respuestas de fondo a sus solicitudes, detectando las fallas que se presentaron, brindando soluciones con el análisis de los actos administrativos que se adelantaron frente a las respuestas suministradas por Colpensiones a través de las mesas técnicas, esta gestión adelantada se considera como gestión directa.

De igual forma, se ha participado activamente en los debates de control político a Colpensiones y al ISS, en Liquidación, en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dando a conocer la grave situación por la que atraviesan muchos de los usuarios que han visto vulnerado sus derechos por la falencia de las instituciones encargadas de la seguridad social, mediante las peticiones radicadas en la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y las defensorías regionales, las cuales para el año 2013, según el sistema de información Visión Web registra: 311 quejas, 721 asesorías, 935 solicitudes, para un total de 1.967 peticiones.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus funciones, continua haciendo monitoreo a los compromisos asumidos por los representantes del ISS, en Liquidación, y Colpensiones, para ponerle fin a las congestiones que en materia de pensiones públicas se continúan registrando.

## 6. Informe seguimiento medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Año 2013

Las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo del sistema regional americano de protección de los derechos humanos, están dirigidas a la protección de personas o grupos de personas que sean determinadas o determinables, por su ubicación geográfica, su pertinencia o vínculo con “un grupo, comunidad u organización”<sup>54</sup>.

54 Artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>



Se adoptarán por iniciativa propia de la Comisión o a solicitud de parte, tengan o no relación de conexidad con una petición o caso, cuando existan situaciones graves y urgentes que constituyan riesgo de daño irreparable “a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano”<sup>55</sup>.

A principios de 2013 estaban vigentes 136 medidas cautelares<sup>56</sup>. La Comisión Interamericana decidió levantar 42 de las medidas cautelares y proceder al archivo del expediente, sin perjuicio del derecho que le asiste a los peticionarios de una futura solicitud, respecto de ellos mismos, toda vez que el cambio de sus circunstancias justifique una nueva evaluación.

En el año 2013 la CIDH otorgó dos medidas cautelares y solicitó al Gobierno de Colombia, adoptarlas. La primera de ellas, para proteger los derechos a la vida y a la integridad personal del Cabo Carlos Eduardo Mora y su núcleo familiar y, la segunda, para proteger los derechos a la vida y a la integridad personal del Buenaventura Hoyos Hernández de 18 años de edad, solicitándole al Gobierno la de determinar su situación y paradero e informar sobre las acciones de investigación acerca de los hechos de las medidas<sup>57</sup>.

La Defensoría del Pueblo hace parte y asiste a las mesas interinstitucionales de seguimiento y concertación de estas medidas cautelares convocadas por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, de acuerdo con nuestra base de datos, a 31 de diciembre de 2013, no aparece ningún registro de petición presentada por los beneficiarios o peticionarios de las dos medidas cautelares expuestas en los párrafos anteriores.

Considerando la información anterior, tenemos que finalizado el año 2013 el número de medidas cautelares que se mantuvieron vigentes fue 94<sup>58</sup>.

55 Ibidem.

56 De acuerdo con la base de datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos remitida a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas por la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores.

57 Ver <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC301-13Resolucion%204-13esp.pdf>.

58 Base de datos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Levantamiento de Medidas Cautelares, año 2013.



Como producto del seguimiento a las medidas cautelares la Defensoría del Pueblo realizó gestión defensorial dentro de las siguientes medidas cautelares:

1. **Cavida - Cacarica / MC 70/97.** La CIDH solicitó el 17 de diciembre de 1999 medidas cautelares para preservar la vida e integridad personal de las personas desplazadas forzosamente de sus lugares normales de residencia, quienes se encontraban viviendo en los campamentos de desplazados de Turbo.

El 8 de febrero de 2003, la CIDH solicita al Gobierno que extreme las medidas necesarias para que la Fuerza Pública proteja la vida y la integridad de las comunidades “Nueva Vida” y “Esperanza de Dios”, lo anterior en razón a la visita que la Subcomisión de Protección de la Comisión Mixta de verificación de la Comisión Interamericana hiciera a Cacarica<sup>59</sup> la cual consideró establecer la presencia permanente de representantes del Estado en estos asentamientos como garantía de la seguridad de las personas que se encuentran allí<sup>60</sup>.

## Gestión defensorial

**Misiones Humanitarias, de observación y verificación:** del 4 al 9 de marzo de 2013<sup>61</sup>

**Zona:** Cuenca del río Cacarica, Comunidades de El Limón y zona humanitaria de Nueva Esperanza en Dios.

59 Informe CIDH. “Relator de la CIDH finaliza visita de trabajo a la República de Colombia”. <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2003/15.03.htm>.

60 Medida Cautelar 70-99, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 17 de diciembre de 1997.

61 **Las misiones humanitarias** tienen como fin brindar protección o sustraer de los factores de riesgo a personas, comunidades o pueblos, afectados por una acción de violación a sus derechos o una situación que ocasione infracciones a la protección establecida en el Derecho Internacional Humanitario. Dentro de las medidas de protección, se encuentra la entrega y suministro de alimentos, elementos de construcción, vestidos, medicamentos, etc. **Las misiones de observación** se adelantan cuando no se conocen necesidades específicas de protección por parte de las comunidades, ni se conocen los alcances y efectos de las situaciones de emergencia que se han presentado. **Las misiones de verificación** pretenden registrar la información y confirmar los datos preliminares obtenidos alrededor de la emergencia acaecida y se adelanta con el fin de contribuir a organizar la respuesta institucional frente a los daños padecidos y los vacíos de protección que las comunidades se encuentran padeciendo. Defensoría del Pueblo. Documento Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada “Seguimiento a la dinámica del desplazamiento forzado interno y de movilidad en fronteras”. Octubre de 2012.



**Objetivo de la Comisión:** la Comisión en sus medidas cautelares recomendó hacer presencia permanente en los asentamientos de las personas desplazadas, en 2013, diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo<sup>62</sup> realizaron una visita humanitaria en la cuenca del río Cacarica, cuyo objetivo central fue conocer y verificar, haciendo presencia en el territorio colectivo y por medio del diálogo directo con los miembros del Consejo Comunitario de la cuenca, el diagnóstico de la situación de derechos humanos, organizar reuniones con autoridades locales, organizaciones étnicas y fuerza pública, para concertar estrategias que desde un enfoque diferencial contribuyeran a mejorar la respuesta estatal en materia de prevención, protección y garantía de los derechos fundamentales de esta población beneficiaria de medidas cautelares, de acuerdo, además, con las órdenes jurisprudenciales emitidas en los autos 004 y 005 de 2009, en el marco de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional<sup>63</sup> y la Ley 70 de 1993 que les reconoce los derechos étnicos como comunidad negra<sup>64</sup>. En razón al compromiso adquirido por la Defensoría del Pueblo con la comunidad de Cacarica de nombrar un defensor comunitario para la cuenca en las precitadas misiones, en septiembre se efectuó el nombramiento cuyas funciones están relacionadas con los procesos de prevención, atención y protección regional<sup>65</sup>, de formación de derechos humanos para la participación, incidencia y seguimiento a las políticas públicas<sup>66</sup> y en el proceso de fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo<sup>67</sup>.

62 Defensoría Regional de Urabá. Dirección de Atención y Trámite de Quejas y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

63 Los Autos 004 y 005 del 2009 otorgan protección a los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas (Auto 004/09) y de las comunidades afrocolombianas (Auto 005/09) afectados por el desplazamiento forzado interno en el marco de superación del estado de inconstitucionalidad declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

64 Informe Situación de Riesgos y Vulneración de Derechos en la cuenca del río Cacarica, de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, 2013.

65 Asesorar y apoyar en acciones defensoriales de prevención, atención y protección a las comunidades en riesgo de desplazamiento forzado o desplazadas en las zonas focalizadas; realizar misiones humanitarias, de verificación, observación y acompañamiento a comunidades focalizadas; proyectar y ejecutar jornadas descentralizadas de atención defensorial; identificar factores de riesgo que puedan provocar violaciones a los DD. HH. y DIH; asesorar a la población desplazada, para el ejercicio de sus derechos, el acceso a las rutas de atención y a los recursos judiciales a los que haya lugar.

66 Adelantar y coordinar procesos de formación en derechos humanos; realizar procesos de formación para la participación, incidencia y seguimiento a las políticas públicas dirigidas a la población víctima de desplazamiento forzado y adelantar y coordinar procesos de capacitación y actualización de los servidores públicos en las zonas focalizadas.

67 Apoyar a los defensores(as) regionales en la articulación y coordinación de las acciones que desarrollen los distintos equipos en terreno; o Generar estrategias de coordinación y trabajo interinstitucional y alianzas con



2. **María Tirza Paz y otras 27 Mujeres afrodescendientes. MC 368/10.** La Comisión Interamericana otorgó el 29 de julio de 2011, medidas cautelares en favor de María Tirza Paz y otras 27 mujeres afrocolombianas y sus familias que fueron desplazadas en marzo de 2007 de los municipios El Charco, Barbacoas y La Tola, en el departamento de Nariño, y le solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de estas mujeres y sus familias, e informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la medida cautelar<sup>68</sup>.

### Gestión Defensorial

A finales de 2012, el grupo de mujeres beneficiarias de las precitadas medidas cautelares fueron objeto de amenazas por presuntos grupos al margen de la ley en su nuevo lugar de residencia; por esta razón y por ser objeto de especial protección del Estado, la Defensoría del Pueblo solicitó la implementación de medidas de protección por trámite de emergencia ante la Unidad Nacional de Protección (UNP), medidas que pese a ser decretadas no fueron implementadas.

Por tal razón, el 21 de enero de 2013 un grupo de personas de las beneficiarias de estas medidas, se reunieron con el Defensor Regional respectivo, poniéndole de presente el incumplimiento del otorgamiento de las medidas (auxilio de reubicación y/o transporte) que debía pagarles la Unidad Nacional de Protección (UNP) por un valor igual al de un salario SMMLV hasta que concluyera el trámite completo en la mentada unidad.

Frente a esta situación, la Defensoría regional realizó gestión directa e inmediata ante la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, en donde se verificó que el pago había sido efectuado en un horario adicional y con algunos errores puesto que los nombres de las beneficiarias no coincidían con los listados de la sucursal bancaria; inmediatamente la Defensoría solicitó hacer la rectificación y el

---

actores estatales, agentes humanitarios internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de las actividades de prevención, protección y formación en derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento de las zonas focalizadas.

68 Medida Cautelar No. 368-10, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 29 de julio de 2011. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.



pago inmediato razón por la cual la UNP rectificó los errores y en el transcurso de las dos semanas siguientes, 23 familias tuvieron acceso a los auxilios acordados.

- 3. Pueblo Indígena Wiwa.** El 4 de febrero de 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares a favor de los miembros del pueblo indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, la razón porque en los años 2004 y 2005 este pueblo indígena fue víctima de una serie de actos de violencia paramilitar incluyendo el asesinato de aproximadamente 50 líderes indígenas, el desplazamiento forzado de más de 800 personas y la afectación de la situación humanitaria de las comunidades de La Laguna, El Limón, Marokazo, Dudka, Linda y Potrerito.

Como antecedente se tuvo que el 19 de enero de 2005 fueron asesinados el Tesorero General de la Organización Wiwa Yugumaiun Bukuanarúa Tayrona, Angel Milciades Loperena Díaz y su hermano Darío Loperena, maestro de la comunidad, en San Juan del Cesar (La Guajira), habiéndose atribuido responsabilidad al Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia, bajo el mando de “Jorge 40”. En vista de la situación de riesgo para los beneficiarios, la Comisión solicitó al Estado colombiano la adopción de las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de los miembros del pueblo Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, respetando su identidad cultural y protegiendo la especial relación que tienen con su territorio, conforme a las obligaciones contraídas por el Estado; brindar atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento y de la crisis alimentaria, en particular a las niñas y niños del pueblo indígena; concertar las medidas de protección colectiva, incluyendo la presencia de un defensor comunitario, con los beneficiarios, a través de sus organizaciones representativas Wiwa Yugumaiun Bukuanarúa Tayrona OBYBT y la Organización Gonabindua Tayrona y los peticionarios; adoptar las medidas necesarias a fin de poner término a los hechos de violencia y las amenazas proferidas en contra de la comunidad beneficiaria<sup>69</sup>.

## Gestión defensorial

Durante el año 2013 y en razón al seguimiento de la medida cautelar, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, en articulación con la De-

69 Medida Cautelar No. 21-05, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.cidh.org/medidas/2005.sp.htm>.



fensoría del Pueblo Regional Guajira, realizó misión de verificación a las condiciones de retorno del pueblo Wiwa en las comunidades de Potrerito, La Laguna y Sabana de Joaquina en el municipio de San Juan del Cesar, en estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta. En esta misión que tuvo por objeto la aplicación de una herramienta cualitativa y cuantitativa que da cuenta de las condiciones de retorno en las que se encuentran las comunidades, se pudo constatar que no ha habido un retorno digno ni legalizado, hay dificultades con las vías de acceso, las cuales se encuentran en mal estado lo que impide sacar algunos cultivos que son el sustento de estas familias.

Así mismo, se evidenció que existe un puesto de salud pero no está adecuado ni dotado siquiera con elementos para atender primeros auxilios; por esta razón se recurre a la medicina tradicional para la atención de urgencia y a los problemas de salud de la población. Así mismo, se verificó que las viviendas constan de un solo cuarto los cuales miden aproximadamente 4 x 4 metros y las familias están compuestas en su mayoría por 6 y 10 personas y viven en condiciones precarias de hacinamiento.

Frente a esta situación se realizaron intervenciones ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (antes Acción Social) y la Gobernación de La Guajira, que fueron los responsables de la ejecución del proyecto de vivienda para que se presentaran un informe sobre el cumplimiento del mismo; igualmente, se intervino ante las EPS Dusakabi y Etenaka y ante la Secretaría de Salud del departamento para que se realizaran jornadas de salud periódicas y se dotaran de los elementos necesarios al centro de salud. En coordinación con la Unidad de Víctimas se acordó priorizar el acompañamiento a este retorno durante el año 2014, encaminado a articular a las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a las Víctimas para garantizar el cumplimiento de los mínimos de dignidad para las familias wiwas que retornaron.

En cumplimiento a lo ordenado por la CIDH sobre la presencia de un defensor comunitario, es preciso decir que se cuenta con una profesional con amplia experiencia en comunidades indígenas, quien permanece en continuo acompañamiento y asesoría al pueblo Wiwa, participa en Comités Territoriales de Justicia Transicional donde se construye, implementa y evalúan las acciones en favor de las víctimas, entre ellas las del pueblo Wiwa.



En cuanto a los aspectos educativos se puede mencionar la realización de diferentes actividades durante el año 2013, tales como:

- Se realizó con el apoyo de la Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona la “Escuela de Derechos”, dirigido a los jóvenes líderes y lideresas y autoridades tradicionales, la cual tuvo como principal objetivo el fortalecimiento del gobierno propio, el territorio y la autonomía.
- También se desarrollaron temas como el derecho a la consulta previa, libre e informada, ya que en la región se viene presentando la implementación y puesta en marcha de los megaproyectos. Se capacitaron en los derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado, principalmente en la Ley 1448/11 o Ley de víctimas y restitución de tierras y su Decreto Reglamentario 4633, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. También en cuanto a las disposiciones del Auto de Seguimiento 004 de 2009 referente a la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado interno o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004<sup>70</sup>.



70 Informe Defensoría del Pueblo Regional Guajira. Pueblo Indígena Wiwa, 2013.







» A lo largo y ancho del territorio nacional, la Defensoría del Pueblo recibió y tramitó las quejas de miles de colombianos cuyos derechos humanos habían sido vulnerados. De la misma forma, la Defensoría acudió de manera inmediata a los lugares donde las manifestaciones de los ciudadanos requerían de su mediación.





# Tabla de Anexos

**Anexo 1. Relación de los derechos violados según las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo. Año 2013.**

Derechos	No. de violaciones
Salud	6.161
Petición	1.737
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	1.455
Vida	1.090
Derecho Internacional Humanitario	978
Personas privadas de la libertad	903
Integridad personal	898
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	595
Niñez	470
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	468
Vivienda adecuada	463
Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	444
Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	352
Moral administrativa	341
Seguridad social	311
Educación	280
Igualdad ante la ley no discriminación	272
Salud en conexidad con vida	261
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves al DIH	241



Derechos	No. de violaciones
Familia	230
Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	162
Honra y al Buen Nombre	154
Mínimo vital o subsistencia digna	148
Propiedad privada	138
Protección de los consumidores y usuarios	134
Derechos reconocidos a los jóvenes	131
Información, divulgación y educación de los consumidores y usuarios.	125
Mujeres	103
Libertad de circulación y residencia	86
Personas en situación de discapacidad	70
Intimidad	60
Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	50
Libertad personal	42
Protección del espacio público y patrimonio publico	40
No ser sometido a desaparición forzada	36
Usuarios del servicio financiero	33
Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	29
Derechos políticos	28
Libertad sindical	22
Paz	22
Libertad de opinión, expresión y buscar información	21
Reconocimiento de la personalidad jurídica	20
Protección contra la publicidad engañosa y los métodos comerciales abusivos y desleales	19
Libertad de reunión	16
Libre desarrollo de la personalidad	14
Libertad de conciencia	10
Libertades de asociación en materia laboral y sindical	8
Víctimas de minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar	8
Derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias	7



Derechos	No. de violaciones
Recreación, al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre	6
Nacionalidad	4
Libertad religiosa	3
Total general	19.699

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Anexo 2. Conductas violatorias al derecho a la salud. 2013

Conductas vulneratorias derecho a la salud	No. de violaciones
Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de: urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	3.394
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico	579
Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud	350
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)	235
Falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud	168
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento	168
Negación de condiciones dignas mediante la prolongación del dolor del malestar cuando existen los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida	103
Desconocimiento de las obligaciones del Estado relacionado con el derecho a la salud al concertar acuerdos con otros estados u organizaciones	100
Negación o coacción del derecho a escoger la administradora o prestador de salud	100
Negación, obstaculización o demora en el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud	100
Omisión de protección especial en salud para grupos de personas vulnerables	100



Conductas vulneratorias derecho a la salud	No. de violaciones
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por falta de continuidad en el servicio	82
Incumplimiento de los deberes de dirección, coordinación, reglamentación y vigilancia de la prestación del servicio de salud ya sea por entidades públicas o particulares	76
Inadecuada clasificación en el Sistema de Beneficiarios de Programas de Inversión Social del Estado (Sisben)	56
Inadecuada asignación de recursos públicos que impida el disfrute del derecho a la salud de personas especialmente las que pertenecen a grupos vulnerables	53
Incumplimiento de las obligaciones de facilitar medicamentos esenciales. (según los programas de acción sobre medicamentos especiales de la OMS)	48
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por falta de diagnóstico oportuno.	47
Suspender, revocar u omitir adoptar medidas, políticas o legislación que garantice la plena efectividad y el disfrute del derecho a la salud.	42
Falta de vigilancia del ejercicio y efectividad del disfrute del derecho a la salud por ausencia o deficiencia en la aplicación de indicadores y bases de referencia	40
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por incapacidad de pago	32
Mora u omisión del empleador en pagar los aportes de sus trabajadores al sistema de salud	28
Negación, obstaculización o demora en la prestación de servicios de salud por parte de la administradora de salud o el prestador por falta del periodo mínimo de cotización	27
Omisión o tergiversación de información fundamental para la protección de la salud o el tratamiento de una persona o grupo de personas	27
Retención de un paciente o de un cadáver	25
Falta de adopción de medidas que efectivamente reduzcan las tasas de mortalidad infantil y materna	23
Falta de adopción de medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud	22
Falta de adopción de un enfoque en salud basado en la perspectiva de género	21



Conductas vulneratorias derecho a la salud	No. de violaciones
Incumplimiento en la asignación y transferencia de recursos correspondientes al sistema de salud	19
Medidas regresivas incompatibles con las obligaciones básicas que en materia de salud ha contraído el estado a nivel internacional	18
Falta de adopción de medidas para disuadir a la población de la producción, comercialización, consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas para la salud	17
Desviación de los recursos correspondientes al sistema de salud para otros fines	15
Incumplimiento de medidas sanitarias adoptadas para impedir la introducción o propagación de una epidemia	15
Falta de protección a los consumidores y a los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud (por parte de empleadores, de fabricantes de medicamentos o de alimentos)	12
Falta de adopción de medidas para hacer cumplir las leyes que impiden la contaminación del agua, el aire y el suelo.	11
Falta de promulgación o adopción de medidas para disuadir a la población de prácticas médicas o culturales perjudiciales	8
Total general	6.161

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Quejas atendidas y tramitadas por vulneración a los derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección. Año 2013.

#### Anexo 3. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: Discapacitados. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Salud	119
Personas en situación de discapacidad	25
Petición	9
Seguridad social	9
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	8
Mínimo vital o subsistencia digna	7
Salud en conexidad con vida	5
Educación	3



Derecho	No. de quejas
Integridad personal	3
Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	2
Igualdad ante la ley no discriminación	2
Libre desarrollo de la personalidad	2
Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	2
Vida	2
Vivienda adecuada	2
Mujeres	1
Niñez	1
No ser sometido a desaparición forzada	1
Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1
Usuarios del servicio financiero	1
Total general	205

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

#### Anexo 4. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por grupo afectado: Niños. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Salud	166
Niñez	103
Integridad personal	13
Educación	12
Petición	9
Salud en conexidad con vida	9
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	9
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	7
Derecho internacional humanitario	7
Mínimo vital o subsistencia digna	5
Vida	5
Familia	4
Personas privadas de la libertad	3
Derechos reconocidos a los jóvenes	2
Vivienda adecuada	2



Derecho	No. de quejas
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	1
Honra y al buen nombre	1
Libre desarrollo de la personalidad	1
Moral administrativa	1
No ser sometido a desaparición forzada	1
Paz	1
Reconocimiento de la personalidad jurídica	1
Recreación, al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre	1
Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	1
Total general	365

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

#### Anexo 5. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: Niñas. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Salud	173
Niñez	108
Educación	11
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	10
Vida	9
Salud en conexidad con vida	8
Integridad personal	6
Familia	5
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	4
No ser sometido a desaparición forzada	4
Petición	3
Derecho internacional humanitario	2
Igualdad ante la ley no discriminación	1
Mínimo vital o subsistencia digna	1
Personas en situación de discapacidad	1
Seguridad social	1
Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1



Derecho	No. de quejas
Total general	348

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Anexo 6. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: afrocolombianos. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Derecho internacional humanitario	14
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	7
Vida	6
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	4
Educación	3
Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	3
Salud	3
Vivienda adecuada	3
Igualdad ante la ley no discriminación	2
Mínimo vital o subsistencia digna	2
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	1
Petición	1
Víctimas de minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar	1
Total general	50

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Anexo 7. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: indígenas. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Derecho internacional humanitario	107
Salud	45
Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	42
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	19



Derecho	No. de quejas
Integridad personal	17
Petición	16
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	15
Vida	11
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	10
Educación	7
Libertad de circulación y residencia	5
Propiedad privada	5
Mínimo vital o subsistencia digna	3
Seguridad social	3
Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	3
Honra y al buen nombre	2
Libertad de conciencia	2
Moral administrativa	2
No ser sometido a desaparición forzada	2
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves al DIH	2
Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	1
Familia	1
Igualdad ante la ley no discriminación	1
Intimidad	1
Niñez	1
Salud en conexidad con vida	1
Total general	324

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Anexo 8. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: Defensores de derechos humanos. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Vida	48
Derecho internacional humanitario	38
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	17



Derecho	No. de quejas
Petición	15
Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	13
Integridad personal	11
Personas privadas de la libertad	11
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves al DIH	11
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	10
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	9
Salud	8
Educación	4
Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	4
Honra y al buen nombre	3
Niñez	3
Familia	2
Moral administrativa	2
Paz	2
Protección del espacio público y patrimonio publico	2
Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	1
Intimidad	1
Libertad de circulación y residencia	1
Libertad sindical	1
Mínimo vital o subsistencia digna	1
Total general	218

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Anexo 9. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: Mujer. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Salud	557
Petición	172
Vida	80
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	77



Derecho	No. de quejas
Mujeres	75
Niñez	69
Familia	63
Integridad personal	63
Derecho internacional humanitario	43
Salud en conexidad con vida	43
Seguridad social	38
Vivienda adecuada	36
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	32
Personas privadas de la libertad	32
Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	29
Igualdad ante la ley no discriminación	23
Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	21
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	20
Mínimo vital o subsistencia digna	13
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	12
Intimidad	10
Libertad de reunión	10
Educación	9
Honra y al buen nombre	9
Propiedad privada	9
Moral administrativa	8
Libertad de circulación y residencia	7
Protección de los consumidores y usuarios	7
Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	6
Derechos reconocidos a los jóvenes	5
Protección del espacio público y patrimonio público	4
No ser sometido a desaparición forzada	3
Personas en situación de discapacidad	3
Usuarios del servicio financiero	2
Derechos políticos	1
Libertad de opinión, expresión y buscar información	1



Derecho	No. de quejas
Libre desarrollo de la personalidad	1
Paz	1
Protección contra la publicidad engañosa y los métodos comerciales abusivos y desleales	1
Reconocimiento de la personalidad jurídica	1
Víctimas de minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar	1
Total General	1.597

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

### Anexo 10. Relación de derechos vulnerados, según quejas recibidas por Grupo afectado: Reclusos. Año 2013.

Derecho	No. de quejas
Personas privadas de la libertad	808
Salud	484
Integridad personal	87
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	28
Petición	28
Vida	28
Igualdad ante la ley no discriminación	23
Familia	18
Salud en conexidad con vida	13
Intimidad	3
Mínimo vital o subsistencia digna	3
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	2
Educación	2
Libertad de reunión	2
Libertad personal	2
Recreación, al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre	2
Honra y al buen nombre	1
Libertad religiosa	1
Moral administrativa	1
Niñez	1



Derecho	No. de quejas
Protección de los consumidores y usuarios	1
Total general	1.538

**Fuente:** Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.







- » A través de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), durante 2013, la Defensoría del Pueblo advirtió 57 situaciones de riesgo de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por parte de los grupos armados constituidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC y de los grupos guerrilleros.





## B.2. La prevención de riesgo de violaciones de Derechos Humanos y DIH. Sistema de Alertas Tempranas

Durante el año 2013, persistieron en el país diversas manifestaciones del conflicto armado que se reflejan en violaciones indiscriminadas contra los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, perpetradas por estructuras armadas ilegales, con grave desconocimiento de normas y principios humanitarios. Todo esto en un contexto de debilidad de la respuesta estatal en materia de prevención y protección de los Derechos Humanos fundamentales de la población civil.

Durante el año inmediatamente anterior se evidenció la intención de las partes en conflicto de consolidar el control sobre las zonas rurales y selváticas, así como también sobre los sectores urbanos en situación de vulnerabilidad, desprotección social y baja presencia institucional. Se observa el afianzamiento en los métodos de financiación de los actores armados con prácticas como el control o interferencia sobre la minería legal, ilegal e informal, la expansión y generalización de las extorsiones a sectores económicos legales e informales. Conductas vulneratorias como la extorsión y las exacciones se han constituido en formas de control de la población y del territorio, especialmente en zonas urbanas.

Si bien se ha logrado avanzar en el fortalecimiento de la lucha contra la guerrilla y de las acciones en contra de las estructuras armadas post desmovilización de las Autodefensas, no puede afirmarse que durante el pasado año se hayan evidenciado cambios sustanciales en los patrones de violencia que emplean estas organizaciones ilegales, en aspectos como la movilidad y el control territorial. En algunas zonas rurales las guerrillas han logrado recuperar su visibilidad y presencia a través



de la movilización y despliegue en grandes grupos de combatientes; expresiones de fuerza que se combinan con acciones de comando, operaciones a través de células y ataques o atentados con explosivos, perpetrados especialmente en centros urbanos a través de acciones individuales.

Aunque los peores impactos de la crisis humanitaria siguen siendo responsabilidad de todas las partes que intervienen en la confrontación, el primer lugar en materia de amenazas y violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario lo siguen ocupando las organizaciones armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP. A los anteriores se suman el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que opera en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño y Antioquia, el Ejército Popular de Liberación (EPL) que hace presencia en el departamento de Norte de Santander, particularmente en la región del Catatumbo. En los departamentos con presencia de las FARC, preocupa el aumento de ataques de alto impacto sobre la población y los bienes civiles, como parte de una presunta estrategia conducente a mejorar la posición de esta guerrilla en la mesa de diálogos que actualmente se adelanta en La Habana, Cuba.

Las principales acciones de violencia llevadas a cabo contra la población y bienes civiles por parte de estas organizaciones armadas consisten en homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, confinamientos por causa de la instalación de minas antipersonales, municiones sin explotar y armas trampa, atentados con efectos indiscriminados, desapariciones forzadas, reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y de género, amenazas, extorsiones, despojo de bienes y tierras, toma de rehenes y personas privadas de la libertad.

Preocupa de manera particular el aumento de los desplazamientos masivos de población, registrados en numerosas regiones que han sido advertidos por la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, así como la generalización de la extorsión en cabeceras urbanas, el confinamiento, el constreñimiento a la movilidad de personas y comunidades en áreas urbanas, y el incremento de ataques con interposición de población civil, lo que se traduce en formas de control y domi-



nio territorial por medio de métodos de terror. En el plano nacional, se registra un aumento importante de la capacidad de afectación y expansión de la presencia armada de los grupos armados ilegales post desmovilización de las Autodefensas.

## 2.1 Principales actores generadores de amenaza

### 2.1.1 Guerrillas

A pesar de las publicitadas estrategias y acciones militares de acorralamiento y eliminación de cabecillas, investigación, captura y judicialización de sus integrantes, las FARC siguen constituyendo un importante reto en materia de seguridad y convivencia para las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado, en numerosos municipios y subregiones del país. En departamentos como Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Chocó, Valle del Cauca, Guaviare, Meta, Vichada y Guainía, y subregiones como el nordeste de Antioquia y el Magdalena Medio, han logrado una recuperación parcial de los golpes y presión militar, consolidando un replanteamiento táctico y estratégico, a través de la operación “Renacer”, basado en un incremento constante del reclutamiento, incluidos niños, niñas y adolescentes, la combinación en la movilidad y acciones a través de combatientes individuales y Unidades Tácticas de Combate, a lo cual se suma el despliegue, especialmente en algunas zonas rurales, en grupos numerosos de combatientes.

Las FARC continúan con la instalación y diseminación de minas antipersonales y ataques con armas trampa, a lo que se agrega el incremento paulatino en el manejo de armamento antiaéreo, los ataques a través de francotiradores y las acciones centradas en la generación de impactos mediáticos, que demandan un bajo costo en términos de exposición y confrontación, como los bloqueos de vías, los atentados con explosivos y los ataques con armas trampa. Ello, sin descuidar que en algunas regiones como Cauca, Nariño y Caquetá desarrollan operaciones militares sostenidas. Regiones donde durante el año anterior, se registró una intensificación de sus acciones y combates abiertos contra la Fuerza Pública.

Las estadísticas muestran una reactivación creciente de la capacidad operativa de la insurgencia, como resultado de la adaptación a las estrategias militares y, hasta



cierto punto, una capacidad de evasión a los ataques aéreos, aspecto en el que, sin embargo, siguen sufriendo importantes bajas.

Las acciones armadas de la guerrilla de las FARC durante 2013, se expresaron en numerosos hechos de violencia y acciones bélicas como hostigamientos, combates con interposición de población civil, ataques con explosivos contra la infraestructura energética, de transporte de hidrocarburos, de comunicaciones y transporte, ataques contra estaciones de policía, bases y puestos militares, así como paros armados. Las FARC aumentaron los controles y presiones sobre la población civil de los territorios en los que hacen presencia, principalmente por medio de amenazas, extorsiones, reclutamientos, homicidios selectivos, desplazamientos forzados y confinamientos.

Las principales acciones de las FARC durante el año anterior, se pueden evidenciar en los departamentos de Putumayo, Cauca, Meta, Norte de Santander, Valle del Cauca, Nariño, Chocó, Tolima y Arauca. De igual forma, estos departamentos registran no solamente la mayor intensidad de la confrontación, sino que constituyen la tendencia al incremento de la violencia guerrillera para el año 2014.

De acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas, las FARC continúan siendo el principal actor generador de riesgo. Fueron identificadas en 36 de las situaciones de riesgo advertidas, es decir en el 72% del total. Se identifica su presencia y accionar en los departamentos de Arauca, Bolívar, Boyacá, Antioquia, Cauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Valle del Cauca, Risaralda y en numerosos centros urbanos a través de las llamadas milicias, como es el caso de Bogotá y Soacha.

En relación con el ELN, si bien se ha reducido su presencia a algunas subregiones y municipios, entre las que destacan Arauca y Norte de Santander, no debe desestimarse su capacidad de afectación de la población y bienes civiles. Esta organización irregular desarrolla prácticas de violencia similares a las de las FARC, dentro de las que se cuentan amenazas y extorsiones, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, desplazamientos forzados y homicidios, combates con interposición y bienes civiles, bloqueos de vías, y ataques y atentados contra la infraestructura energética y de comunicaciones. El Sistema de Alertas Tempranas



ha registrado a lo largo del 2013 al ELN como fuente de riesgo en 10 situaciones de riesgo, es decir en el 20% del total, registrando presencia y accionar en los departamentos de Arauca, Casanare, Norte de Santander, Santander, Boyacá (en límites con Arauca y Norte de Santander), Bolívar, Risaralda y en el departamento de Nariño.

### 2.1.2 Grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas

En relación con las estructuras armadas ilegales surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, en el año 2013, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha continuado con el monitoreo de cinco grandes estructuras que ejercen control sobre importantes porciones del territorio nacional y que son fuente de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al DIH: 1. Los Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia; 2. Los Rastrojos; 3. Águilas Negras; 4. Los Paisas; 5. Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac) que se sometió parcialmente a la justicia, dando origen al grupo armado ilegal Libertadores del Vichada.

Estas estructuras armadas han venido consolidando territorios y expandiendo su control y acciones violentas hacia nuevas cabeceras urbanas municipales y regiones. En relación con “Los Urabeños”, han aumentado su presencia en los departamentos de Valle del Cauca, Nariño y Chocó, con el fin de disputarle el territorio a la disidencia de Los Rastrojos. En los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Sucre, Magdalena, Córdoba, Bolívar y La Guajira. Se evidencia una confrontación armada entre los Rastrojos y Los Urabeños, que está ocasionando muertes violentas de pobladores, desplazamientos forzados, confinamientos, desapariciones forzadas, amenazas y combates con interposición de la población civil. Adicional a lo anterior, en las principales cabeceras urbanas de la región Caribe, de la región del Urabá, en el departamento del Chocó, en el departamento de Norte de Santander en la zona de frontera Colombo-Venezolana, en la región del Bajo Atrato (Chocó), y en el Valle de Aburrá en Antioquia se registra alta presencia de Los Urabeños. Por su parte, los Rastrojos han ampliado durante el presente año su influencia en los departamentos de Chocó, Antioquia, Magdalena y el departamento del Atlántico.



Estas estructuras armadas ilegales se caracterizan por su adaptación a los contextos y condiciones de operación, particularmente a los cambios en las dinámicas económicas regionales, replanteando el tipo de exacciones, interferencia y cooptación de distintos circuitos legales e ilegales de la economía. Así mismo, se han adaptado y sobrevivido con relativo éxito, a las estrategias de neutralización adelantadas por la Policía Nacional, por medio de la construcción de alianzas o cooptación de competidores y adversarios y a la confrontación o eliminación de las bases sociales del contrario.

Los grupos post desmovilización de las Autodefensas intervienen en dinámicas de corrupción, mediante acciones de constreñimiento y amenazas. En las cabeceras urbanas actúan en pequeños grupos vestidos de civil y se movilizan en motos o camionetas sin identificación. Por lo general se ubican en las zonas de periferia de las principales ciudades capitales, en donde ejercen control social y obligan a la comunidad a pagar por supuestos servicios de seguridad privada. Así mismo, al igual que lo hacían los antiguos bloques de las autodefensas, utilizan como redes de informantes a mototaxistas, taxistas, niños, niñas y jóvenes. Población altamente vulnerable, que resulta fácilmente vinculada y articulada a las actividades ilegales monopolizadas por estos grupos armados ilegales, como es el caso del expendio de estupefacientes, las redes de trata de personas, la explotación sexual infantil, el cobro de extorsiones y el sicariato, entre otras actividades.

A medida que aumenta su control del territorio y su capacidad de daño, estos grupos también han incrementado su participación en las principales economías ilegales, así como en economías legales de alto flujo de capital en sus regiones de influencia, como es el caso de la agroindustria y los negocios en el sector inmobiliario. En el nivel urbano, la forma de operación de estos grupos favorece el incremento de cobros por préstamos de dinero, la extorsión y las exacciones forzosas, fenómeno que se ha ido extendiendo, aumentando el riesgo y la vulneración a los derechos fundamentales de comerciantes, transportadores, ganaderos, agricultores, campesinos, mineros, docentes, contratistas, tenderos, entre otros.

La Defensoría del Pueblo ha conocido de amenazas de muerte mediante la circulación de panfletos, correos electrónicos, mensajes de texto, etc., en contra de servidores públicos, dirigentes de partidos políticos, líderes y lideresas sociales, comunales, sindicales, víctimas del conflicto armado en procesos de reparación y restitución de bienes y población desplazada. Muchos de los cuales han resultado asesinados



como consecuencia de su labor de promoción, defensa y reivindicación de los Derechos Humanos y la denuncia de las acciones de estos grupos armados ilegales.

De acuerdo con los registros del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, los principales actores armados identificados como fuente de amenaza, corresponden a las Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas y Los Rastrojos, que han sido identificados en 37 de los 50 escenarios de riesgo advertidos. Es decir, que participan como fuente de riesgo en el 74% del total de las situaciones de riesgo advertidas, en muchas de ellas en confrontación con las guerrillas o en disputa entre estructuras armadas similares.

La distribución geográfica de estos grupos armados ha permitido que sean identificados en los siguientes departamentos: Los Rastrojos en Bolívar, Sucre, Magdalena, La Guajira, Atlántico, Risaralda, Putumayo, Nariño, Santander, Antioquia, Chocó, Córdoba, Valle del Cauca y en el municipio de Soacha en Cundinamarca. Los Urabeños o Gaitanistas en Chocó, Antioquia, Sucre, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Atlántico, Caldas, Santander, Valle del Cauca, Nariño y Putumayo. Las Águilas Negras en Córdoba, Casanare, Magdalena medio y sur de Bolívar, Caquetá y el municipio de Soacha.

## 2.2 Principales conductas vulneratorias a los Derechos Humanos e infracciones al DIH

### 2.2.1 Amenazas e intimidaciones contra víctimas del conflicto armado

Una de las problemáticas humanitarias más preocupantes a lo largo del 2013 fue el aumento de las amenazas e intimidaciones contra líderes que adelantan procesos de restitución de tierras, población reclamante de tierras y derechos, defensores y defensoras de Derechos Humanos. Preocupa no solo el aumento de las amenazas, sino de otros hechos de violencia relacionados con este fenómeno como los homicidios selectivos, el aumento de la extorsión y las exacciones, especialmente en cabeceras municipales, lo que podría entenderse, especialmente en contextos urbanos, como parte de la estrategia de ampliación del control territorial de los grupos armados ilegales post desmovilización de las autodefensas. Una de las regiones más afectadas es la región Caribe, en la cual las amenazas contra líderes y lideresas que adelantan procesos de restitución, al igual que los ataques e intimidaciones contra poblaciones que deman-



dan sus derechos, han sido una constante en los últimos años, manifestando una tendencia a extenderse a otras regiones como Urabá, Antioquia y el eje cafetero.

### 2.2.2 Extorsión y exacciones como forma de control social

En la mayor parte de cabeceras urbanas se registra la utilización de formas de extorsión generalizadas y tributación forzada, como una forma de control social y de imposición de normas sociales que contribuye a la expansión y al asentamiento de los Grupos post desmovilización de las Autodefensas. Esta práctica también está en relación directa con el aumento de los homicidios selectivos y la limitación a la libre movilidad de la población civil.

### 2.2.3 Reclutamiento y utilización de población civil

En las zonas de presencia guerrillera se conoce de un incremento de la presión a jóvenes y adolescentes por parte de los grupos a quienes buscan enrolar y reclutar en sus organizaciones. De igual forma, en áreas urbanas, estas organizaciones armadas ilegales adelantan acciones de presión y cooptación de jóvenes, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad y desprotección social. El control de economías barriales y municipales informales les permite un mayor acceso sobre la población joven.

## 2.3 Principales grupos vulnerables

La población de áreas rurales donde se ha venido incrementando la confrontación armada entre organizaciones post desmovilización y en algunos casos entre estas y las guerrillas, se encuentra en riesgo de sufrir tanto desplazamiento forzado, como de ser víctima de minas antipersona, munición sin explotar y artefactos explosivos improvisados (MAP, MUSE y AEI), al igual que ataques indiscriminados con interposición de población civil.

De igual forma, los líderes y lideresas de procesos sociales y organizativos de todo tipo se consideran una población en alto riesgo, especialmente los líderes y lideresas



de procesos de reclamación de tierras y derechos asociados al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. En algunos casos, la población desplazada habitante de asentamientos suburbanos corre riesgo de desalojos violentos y nuevos desplazamientos. Adolescentes y jóvenes en las cabeceras urbanas municipales también se encuentran en riesgo de ser reclutados por grupos armados ilegales, y mujeres y niñas de sufrir violencia sexual, especialmente en zonas de presencia de guerrillas y estructuras post desmovilización de las autodefensas.

Los grupos sociales más afectados por estas conductas vulneratorias, habitan en poblaciones rurales y urbanas que se encuentran en condiciones de desprotección y marginalidad, caracterizados por la ausencia de servicios sociales esenciales, necesidades básicas insatisfechas, indigencia, desempleo y precariedad en la presencia institucional. Dentro de estos grupos se destacan las mujeres, niños, niñas y adolescentes, miembros de grupos indígenas y afrocolombianos, población campesina, defensores y defensoras de derechos humanos, servidores públicos del nivel local y líderes sociales y de organizaciones de víctimas que adelantan procesos de reparación.

## 2.4 Síntesis de los escenarios de riesgo por región

### 2.4.1 Región Costa Caribe (Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Sucre, Córdoba, Bolívar, San Andrés)

En la región Caribe, durante el año 2013 se incrementó el riesgo para los líderes que impulsan procesos de restitución de tierras, líderes sociales, de organizaciones campesinas, dirigentes estudiantiles, miembros de organizaciones de víctimas, y población reclamante de tierras y derechos. La fuente fundamental del riesgo la constituyen grupos armados ilegales post desmovilización, principalmente las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –o Urabeños– y el grupo conocido como Los Rastrojos.

La dinámica del conflicto se ha centrado por una parte, en la confrontación armada en áreas rurales donde se percibe un importante aumento de la escalada militar –como es el caso del Nudo de Paramillo y la Serranía del Perijá– y, por otra parte, en el posicionamiento de estas estructuras armadas en las cabeceras urbanas de la mayor parte de municipios de la región. La presencia de Urabeños y Rastrojos, al igual que estructuras de menor



capacidad, no obedece exclusivamente a la presencia de narcotráfico y economías ilícitas, sino que se inscribe en la competencia armada por el control de territorio, con graves consecuencias humanitarias sobre la población.

#### 2.4.2 Región Noroccidente (Urabá, Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima)

La presencia e intereses de actores armados en la macrorregión noroccidental están asociados al incremento de economías que manejan un alto flujo de capital, y tienen una baja regulación. De igual forma, el accionar de la fuerza pública se ha orientado mayoritariamente a la protección de altas inversiones privadas, especialmente en zonas como el Nudo de Paramillo, entre los departamentos de Córdoba y Antioquia, el Bajo Cauca antioqueño y el Sur del Tolima. El ELN ha fortalecido su presencia en la búsqueda de mayor presencia militar para ingresar a un posible escenario de diálogos con el Gobierno Nacional.

En el mismo sentido, los escenarios de diálogo entre el Gobierno nacional y las Farc, tienen relación directa con las acciones armadas en el territorio, en la búsqueda de acciones militares de alto impacto en la opinión pública. Persiste en la región la huella de un modelo contrainsurgente de ataque a líderes sociales, defensores y defensoras de Derechos Humanos por parte de grupos armados post desmovilización de las Autodefensas.

Existe una confluencia documentada por el SAT, entre economías ilegales y legales, que en el territorio favorecen conductas vulneratorias y la violación permanente de los Derechos Humanos de la población civil. Las acciones en referencia al conflicto armado responden básicamente a un reposicionamiento de los actores armados en el territorio, que significan una modificación en las prácticas para la obtención de recursos de financiación, el señalamiento, estigmatización y amenazas a las organizaciones sociales, así como la reaparición de grupos post desmovilización de las Autodefensas.

#### 2.4.3 Región Nororiental (Norte de Santander, Arauca, Santander, Magdalena Medio)

En la Macro región Nororiental, el escenario de riesgo está determinado en primer lugar por diferentes escenarios de confrontación. El primero de ellos, entre guerri-



llas (Farc, ELN y EPL) y Fuerza Pública, las primeras con una alta capacidad de operación e influencia sobre la población. El segundo escenario de confrontación está marcado por el posicionamiento en el territorio de los Grupos post desmovilización de las Autodefensas, principalmente Los Rastrojos y Los Urabeños, y estructuras de menor capacidad y control.

Las organizaciones post desmovilización concentran su presencia en cabeceras urbanas, y en zonas de frontera. El posicionamiento en el territorio está en directa relación con la economía de frontera entre Colombia y Venezuela, las posibilidades para el tráfico de drogas, combustible, contrabando y armamento, y el acceso a economías no reguladas que manejan altos volúmenes de capitales. Para afianzar el control sobre el territorio y garantizar el sometimiento de la población, estos grupos recurren al reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, así como a las amenazas, particularmente contra líderes sociales, líderes comunitarios y población socialmente estigmatizada, homicidios selectivos, desaparición y desplazamiento forzado. Estas estructuras armadas tienen como estrategia de implantación territorial, la ruptura del tejido social, y la réplica de narrativas de estigmatización a la población civil que fueron anteriormente utilizadas por las Autodefensas.

Los grupos armados ilegales post desmovilización hacen presencia mayoritaria en las cabeceras urbanas y municipales del Magdalena Medio, especialmente en Barrancabermeja, Aguachica y Puerto Berrío. Los Urabeños y Los Rastrojos han logrado expandirse durante el año en la ciudad de Cúcuta (Norte de Santander) y su área metropolitana, aunque sus recientes incursiones a la zona rural del Catatumbo denotan un aumento de capacidad militar y de movilidad. También se ha registrado presencia de grupos de menor capacidad como las Autodefensas de Norte de Santander, el Ejército Popular de Norte de Santander, las Águilas Negras, Los Paisas, el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), Comando Central de las Águilas Negras y Bloque Oriental – Centauros de la Autodefensas, en el departamento de Arauca.

La región Nororiental registra presencia de las guerrillas de las Farc, el ELN y el EPL; las dos primeras mayoritariamente en Arauca, Norte de Santander y el Sur de Bolívar, y la segunda, en la región del Catatumbo (Norte de Santander), ampliándose al sur del departamento del Cesar.



De igual forma, la Defensoría del Pueblo ha registrado el accionar de milicias urbanas en las principales cabeceras municipales del Magdalena Medio y el Sur del Cesar.

Es de señalar que durante el año, en la frontera con Venezuela, y en la zona minera del sur de Bolívar, las Farc, Los Rastrojos y Los Urabeños han establecido alianzas coyunturales con fines de obtención de recursos de la minería, el tráfico de estupefacientes y el tráfico de combustible.

#### 2.4.4 Región suroccidente (Valle, Cauca, Nariño, Putumayo, Huila, Caquetá).

Durante el año 2013, el escenario de riesgo en la región suroccidente estuvo determinado por la confrontación entre grupos armados post desmovilización de las Autodefensas, principalmente Los Rastrojos y Los Urabeños en el departamento del Valle del Cauca, y por la demostración de fuerza e influencia por parte de la guerrilla de las Farc en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Nariño y Cauca.

Se registra presencia de la guerrilla de las FARC, principalmente en los departamentos de Huila, Caquetá, Putumayo, y a lo largo de la zona de frontera con Ecuador. De igual forma se registra un sostenimiento y presencia de guerrillas (FARC y ELN), en los departamentos de Cauca y Nariño.

La presencia de Rastrojos y Urabeños se concentra en cabeceras urbanas del departamento del Valle del Cauca, especialmente en Cali y Buenaventura. En el Valle del Cauca también se registra presencia de grupos de menor capacidad conocidos como La Empresa y La Cordillera, este último especialmente en la ciudad de Cali. Otros departamentos que registran presencia de Grupos post desmovilización de las Autodefensas son Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Huila, aunque con menor intensidad que en el Valle del Cauca. La confrontación entre estos grupos y estructuras de las Farc se ha trasladado entre otras, a zonas de frontera internacional, donde esta guerrilla mantiene control sobre cultivos de coca, tal y como ha sucedido en Puerto Asís y Puerto Guzmán en el departamento del Putumayo. Confrontación que también se visualiza en el municipio de Pitalito, Huila.



### 2.4.5 Región Centro – Oriente (Bogotá, D. C., Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas)

Los escenarios de riesgo para la macro región en el año 2013 se encontraron marcados por el incremento de la confrontación bélica en los departamentos de presencia de guerrillas, y las amenazas a líderes sociales en el caso de la presencia urbana de grupos armados ilegales post desmovilización. La existencia de amplias zonas de frontera internacional, zonas de piedemonte y sabana, selvas profundas y parques nacionales naturales, al igual que la gran riqueza ambiental y económica del suelo y subsuelo, que influyen en la competencia armada por el control territorial de guerrillas como las Farc y el ELN, grupos armados ilegales post desmovilización como Los Rastrojos, Los Urabeños, el Bloque Meta y el Bloque Libertadores del Vichada. A esto se suma la presencia histórica de guerrillas en la cordillera oriental, la multiplicidad de corredores de movilidad entre áreas rurales y capitales, y el acceso desde varias regiones al Distrito Capital de Bogotá.

En esta macro región hacen presencia las guerrillas de las Farc y el ELN, y grupos armados post desmovilización como Los Rastrojos, Los Urabeños, el Bloque Meta y el Bloque Libertadores del Vichada. En los departamentos de Guaviare y Vichada se ha registrado un incremento de capacidad militar y hombres armados pertenecientes a grupos post desmovilización de las autodefensas. En el área urbana de San José del Guaviare se observa que los grupos post desmovilización provienen casi en su totalidad de otras alejadas de la región, lo que implica una alta migración de integrantes de estos grupos. En el municipio de Cumaribo, Vichada, también se registró un aumento de la presencia y capacidad de control de estos grupos. En el Distrito Capital de Bogotá, y en el municipio aledaño de Soacha, se registró en el año un aumento de la presencia del grupo post desmovilización conocido como Los Urabeños, con graves afectaciones sobre los Derechos Humanos de la población civil.

La presencia de la guerrilla de las Farc se ha mantenido en los departamentos del Meta, Guaviare, Vichada y Guainía principalmente, aunque esta guerrilla utiliza con frecuencia corredores de movilidad a lo largo de la cordillera oriental. Durante el 2013, el SAT conoció de alianzas entre guerrillas (Farc y ELN), especialmente en los departamentos de Boyacá y Casanare, en los municipios de Paya, Pisba, Labranza-grande, Sácama, La Salina, Yopal y Hato Corozal.



## 2.5 Respuesta institucional ante situaciones de riesgo advertidas

La Defensoría del Pueblo ha avanzado en la construcción de un modelo de recolección de información, sistematización y valoración de la movilización institucional ante las situaciones de riesgo que advierte. Este modelo, le ha permitido evaluar las acciones implementadas por parte de las entidades nacionales con responsabilidad en materia de prevención y protección, así como las entidades territoriales de aquellos municipios donde se advierte riesgo de vulneración de los derechos de la población.

Un ejemplo de movilización favorable para la superación de las condiciones de amenaza de las poblaciones, es el caso de Togoromá, un corregimiento del municipio El Litoral del San Juan, en el departamento del Chocó, que ha sufrido el asedio de los violentos desde su fundación, hace poco más de 20 años, en el cual se registró el retorno de sus habitantes a sus hogares, nueve meses después de una incursión armada de un grupo ilegal, y donde la presencia permanente de la Armada, el fortalecimiento de la Policía Nacional asentada en el municipio y otras acciones de fortalecimiento social y comunitario, han permitido mejorar las condiciones de seguridad de la zona.

Sin embargo, este caso contrasta con otras actuaciones institucionales en las cuales las entidades no atienden adecuadamente las recomendaciones de los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento. Continúan presentándose respuestas evasivas a las responsabilidades de prevenir y proteger que tienen las Entidades del Estado, donde adicionalmente se limitan a la participación en los múltiples espacios de articulación institucional sin que esa participación se traduzca en acciones concretas o efectivas en la superación de las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, o simplemente se refieren a acciones ordinarias que desconocen los contextos de amenaza y riesgo que describe la Defensoría del Pueblo.

El Defensor del Pueblo ha reiterado la solicitud a las entidades responsables de atender de manera adecuada, oportuna, efectiva y con enfoque diferencial, los llamados a prevenir y proteger a la población civil que se ve afectada por la persistencia del conflicto armado interno, en especial, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Unidad Nacional para la Atención Integral a las Víctimas, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), principalmente.









- » Ante la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo presentó su visión en relación con el marco jurídico para la paz, la cual fue acogida en el fallo del Alto Tribunal. De la misma forma se destaca que, por insistencia de la Defensoría, la Corte seleccionó 17 tutelas relacionadas con la problemática carcelaria.





## B.3. Actuación Defensorial en asuntos Constitucionales y Legales

Síntesis de los principales conceptos emitidos por la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales en desarrollo de procesos de inconstitucionalidad tramitados ante la Corte Constitucional, programas de enajenación de la participación accionaria del Estado y como respuesta a peticiones ciudadanas o de otras dependencias, autoridades u organismos.

### 3.1. Intervenciones ante la Corte Constitucional en procesos de constitucionalidad

- Expediente D-9415. Demanda contra la Ley 1257 de 2008, artículo 9º, numeral 5 (parcial). Medidas para fomentar la sanción social y la denuncia de las prácticas discriminatorias y la violencia contra las mujeres. (Oficio 4010-007 del 23.01.13)

Según el actor, la disposición acusada consagra un tipo de castigo indeterminado y carente de dosificación y cuantificación, por cuanto establece un amplio margen de interpretación en cabeza del juzgador, al trasladarle parámetros de “juicios sociales”, a la hora de evaluar prácticas discriminatorias y violencia contra las mujeres.

Luego del análisis de rigor, la Delegada consideró que la demanda no satisfacía los requisitos formales y sustanciales para ser tenida como ajustada a los requerimientos legales, de manera que propuso a la Corte Constitucional declarar la ineptitud



sustancial de la demanda y, en consecuencia, proferir un fallo inhibitorio respecto del fondo del asunto. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión acusada, por los cargos analizados, manifestando que los mecanismos de control social informal son plenamente válidos en un Estado social de Derecho, pues no implican la privación de derechos fundamentales, sino que simplemente tienen por objeto aplicar estímulos o desestímulos a conductas socialmente relevantes<sup>1</sup>.

- Expediente D-9325. Demanda contra la Ley 1537 de 2012, artículos 13 y 28. Subsidios de vivienda al Pueblo Rom o Gitano (Oficio 4010-006 del 18-01-13)

La Defensoría solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos 13 y 28 acusados de la Ley 1537 de 2012, siempre y cuando se entienda que las disposiciones acusadas comprenden al Pueblo Rom o Gitano dentro de la población beneficiaria del subsidio de vivienda. Lo anterior, teniendo en cuenta los postulados constitucionales que obligan al Estado a reconocer y respetar el pluralismo y la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT que lo obligan igualmente a reconocer, respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales sin obstáculos ni discriminación.

Mediante la Sentencia C-359 de 2013, la Corte Constitucional indicó que se presenta una omisión legislativa relativa, debido a la existencia de un tratamiento discriminatorio en los grupos étnicos y culturales de la Nación, por lo cual declaró la constitucionalidad de las normas demandadas en el entendido de que los criterios de priorización para acceder a los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, también deberán tener en cuenta al pueblo Rom o Gitano y a las comunidades raizales como grupos étnicos y culturales de la Nación.

- Expediente D-9439. Demanda contra la Ley 1098 de 2006, artículo 66 (parcial). Consentimiento para la adopción. (Oficio 4010-009 del 21-01-13)

La Defensoría solicitó a la Corte, como primera medida, abstenerse de proferir un fallo de fondo en el presente asunto, por cuanto el actor no desarrolló verdaderos argumentos de inconstitucionalidad mediante los que presente fundamentos jurídicos que conduzcan a poner en evidencia la incompatibilidad del contenido del artí-

1 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 2013.



culo 66 de la Ley 1098 de 2006 con la Constitución, relativo a las reglas para otorgar el consentimiento para la adopción.

En defecto de la anterior solicitud, la Defensoría propuso a la Corte declarar la exequibilidad del precepto parcialmente demandado. A juicio de esta Entidad, el consentimiento para dar un hijo por nacer en adopción no solo debe estar exento de vicios (error, fuerza o dolo), sino que además debe ser apto, es decir, otorgado en circunstancias de estabilidad anímica y emocional, y de plena conciencia y libertad. Esta aptitud se desdibuja cuando acaecen circunstancias excepcionales que merman la autonomía de la voluntad de la madre, como ocurre justamente i) durante el embarazo y en el período inmediatamente posterior al parto, o ii) en la fase terminal de una enfermedad mortal, resultando válidas las medidas legislativas que lo limitan en estos períodos temporales.

A través de la Sentencia C-403 de 2013, la Corte Constitucional decidió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

- Expediente LAT-406. Ley 1596 del 21 de diciembre de 2012, “por medio de la cual se aprueba el Tratado entre la República de Colombia y la Federación de Rusia sobre asistencia legal recíproca en materia penal”. (Oficio 4010-092 del 16-04-13)

La Defensoría expresó sus reparos respecto de algunas medidas de ‘asistencia legal,’ contenidas en el artículo 1° del Tratado como la “Localización e identificación de personas y objetos” (numeral 3), el “Traslado temporal de personas detenidas a efectos de comparecer en el proceso penal como testigos o víctimas en el territorio de la Parte Requirente” (numeral 5), la “Ejecución de medidas sobre bienes” (numeral 6), y la “Ejecución de la acción penal” (numeral 9), por cuanto podrían derivar en una intervención excesivamente intensa respecto de personas que, de conformidad con la legislación interna, no han comprometido en modo alguno su responsabilidad.

También se pronunció respecto de la necesidad de traducir ineludiblemente los requerimientos y antecedentes del caso al idioma castellano y no contemplarlo simplemente como una alternativa que podría ser desplazada por el uso del idioma inglés (art. 5° del Tratado), sobre la imposibilidad de imponer restricciones a los derechos cuando la



asistencia judicial se refiera a conductas que no están definidas como punibles en el ordenamiento interno (art. 6°), sobre los problemas que implica el carácter confidencial de ciertas medidas de ‘asistencia judicial’ que afectan derechos de personas inocentes que no llegan a ser enteradas de las actividades de localización, seguimiento y acopio de información que les atañe (art. 8°), sobre la necesidad de aplicar las garantías inherentes al debido proceso cuando quiera que una persona vaya a ser interrogada en el marco de tales medidas en territorio colombiano (art. 11) o de aplicarlas igualmente cuando el ciudadano sea invitado a rendir su testimonio en el territorio de la parte requirente (arts. 13 y 14). Igualmente se formularon reparos acerca del traslado provisional de personas requeridas (art. 15), y de la posibilidad de obtener “extractos” de expedientes penales sin aclaración de su contenido y propósito (art. 17).

La Corte, por medio de la Sentencia C-677 de 2013, encontró ajustados a los preceptos constitucionales, tanto en su aspecto formal como material, el instrumento internacional revisado y su ley aprobatoria, salvo las siguientes disposiciones: i) el artículo 1, párrafo 2, bajo la declaración interpretativa consistente en que la asistencia recíproca que pueda prestarse no afecte gravemente los derechos de las personas o sus bienes cuando el soporte de la solicitud no constituya delito en la Parte Requerida; ii) los artículos 13, párrafo 1, y 15, párrafo 1, bajo la declaración interpretativa consistente en que en el momento en que se informe al citado sobre la invitación elevada por la Parte Requirente, el Ministerio de Justicia, en su calidad de Autoridad Central, ilustrará al compareciente sobre: (i) la posibilidad de acceder a un traductor oficial y apoderado para que lo asistan en todas las diligencias; (ii) el alcance de las garantías constitucionales a las que tendrá derecho; (iii) la estructura básica del proceso penal en ese Estado y, especialmente, la regulación aplicable a la diligencia para la que fue citado y las responsabilidades que se podrían derivar de su ejecución.

- Expediente LAT-424. Ley 1670 de 2013, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y el Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado por la Asamblea General de la Organización en su vigésima quinta reunión, realizada en Viena, en 1956, y el “Acuerdo sobre privilegios e inmunidades para las reuniones estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá D.C., el 13 de noviembre de 2012. (Oficio 4010-241 del 31-10-13).



La Defensoría presentó algunas objeciones que podrían dar lugar a la correspondiente formulación de reserva por parte del Gobierno Nacional, entre ellas: i) cuestionó la amplitud de algunas competencias del Comité Ejecutivo para someter a consideración de la Asamblea General todo proyecto que “estime conveniente” (art. 22), así como ii) la necesidad de aclarar que el Estado colombiano solo resultaría vinculado a compromisos y misiones encomendadas por otros organismos o instituciones a la Secretaría General o al Comité Ejecutivo, una vez que tales actividades hayan sido sometidas a la consideración y aprobación de la Asamblea General. También, se formularon objeciones iii) a la extensión del fuero diplomático en favor de las personas enunciadas en los literales g), observadores y expertos invitados a asistir a las reuniones, y h), familiares y personal que acompañen a los anteriores, lo cual no parece justificado frente a los imperativos y actividades o función que desempeñan en la Organización (arts. 2° y 3°).

Asimismo, la Entidad se refirió al procedimiento previsto en el artículo 52 para imponer sanciones cuando un Estado se ha constituido en mora por el no pago de los aportes respectivos, dentro del cual no se previó una instancia para el ejercicio del derecho a la contradicción y defensa, antes de la imposición de las respectivas medidas o sanciones por parte de la Secretaría General.

En términos generales, la Defensoría advirtió que la ‘inmunidad’ tiene un carácter necesariamente limitado en el tiempo restringido al requerido para preparar, realizar y concluir las reuniones estatutarias programadas en Colombia. Por lo demás, este privilegio debe entenderse de conformidad con las subreglas de la jurisprudencia de la propia Corte y que apuntan a amparar a los particulares o terceros de buena fe, de manera que el Estado debe en cualquier caso responder por los daños o perjuicios de diversa índole que se llegaren a causar, imputables o derivados de la aplicación de la inmunidad antedicha. A la fecha, la Corte no ha emitido sentencia en este proceso.

- Expediente D-9776. Demanda contra los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 1638 de 2013. Animales silvestres en los circos. (Oficio 4010-248 del 06-11-13)

Según los demandantes el Legislador, al establecer en las normas acusadas la prohibición del uso de animales silvestres en los circos, omitió la búsqueda del equilibrio entre una manifestación cultural (la del circo) y los valores, principios y derechos esenciales a un ordenamiento constitucional.



La Defensoría del Pueblo le solicitó a la Corte declarar la ineptitud sustancial de la demanda, argumentando que las manifestaciones hechas por los actores en la demanda y su corrección no permiten deducir un conjunto de argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes para una evaluación adecuada de la inconstitucionalidad de las normas acusadas, o para desvirtuar la presunción de constitucionalidad que las amparan.

A la fecha aún no hay fallo de la Corte Constitucional.

- Expediente D-10009. Demanda contra la Ley 906 de 2004, artículo 317 (parcial). Causales de libertad. (Oficio 4010-299 del 17-12-13)

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandaron la inexecutable de la expresión “la formulación de la acusación” contenida en el numeral 5° del artículo 317 de la Ley 906 de 2004, que enumera las causales de libertad. Este numeral expresa que el imputado será puesto en libertad inmediata cuando “...transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de formulación de la acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juzgamiento”.

En su análisis, la Defensoría constató que el último acto al cual queda sujeta la prórroga de la vigencia de la medida de aseguramiento, según el tenor del numeral 4° del artículo 317, es la presentación del escrito de acusación. Sin embargo, el numeral 5° refiere que los 120 días se cuentan desde la “formulación de la acusación”. Esto implica una referencia a dos momentos distintos. En efecto, conforme al artículo 336 del C. P. P. el fiscal del caso debe presentar el escrito de acusación ante el juez competente para adelantar el juicio. Luego, el artículo 338 del mismo Código prevé que dentro de los tres días siguientes a la presentación del escrito de acusación “...el juez señalará fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia de formulación de acusación. A falta de sala, el juez podrá habilitar cualquier recinto público idóneo”. Se advierte entonces que la norma no expresa dentro de qué término debe el juez celebrar la audiencia de formulación de la acusación. Si se acude al artículo 175, que define precisamente la duración de los procedimientos, se advertía el mismo problema.

En criterio de la Defensoría, partiendo de que el proceso es una secuencia lógica y ordenada de actos procesales y teniendo en cuenta que el inciso segundo del parágrafo 1° del mismo artículo 317 ordena expresamente contabilizar los términos de



los incisos 4° y 5° “en forma ininterrumpida”, la única forma de atender la instrucción es iniciar el conteo posterior de 120 días previsto en el numeral 5°, desde el momento mismo en que finaliza el conteo del término que le antecede, previsto en el numeral 4°. Como el primer término de sesenta días que consagra el numeral 4° finaliza una vez se ha presentado el escrito de acusación, es desde este momento procesal en que debe iniciarse el conteo del segundo plazo de 120 días de que trata el numeral 5°.

Por lo tanto, la Defensoría propuso limitar la declaratoria de inexecutable a la expresión “de la formulación” contenida en el numeral 5°, de manera que se entienda en últimas que los 120 días de vigencia de la medida cautelar se cuentan a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación mas no de la “audiencia de formulación” de la misma. A la fecha, la Corte no ha emitido sentencia sobre este asunto.

### 3. 2. Conceptos sobre procesos de enajenación de la propiedad accionaria del Estado

En desarrollo de las competencias atribuidas a la Defensoría del Pueblo por el párrafo del artículo 7° de la Ley 226 de 1995, la Entidad elaboró y remitió dos (2) conceptos respecto del diseño de los siguientes programas de enajenación de la participación accionaria del Estado:

- Programa de enajenación de las acciones de Ecopetrol S.A. en la Empresa de Energía de Bogotá (EEB S. A. ESP)
- Programa de enajenación de la participación accionaria de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público- en Isagen S. A. ESP.

Los conceptos con las observaciones de la Defensoría del Pueblo advierten a los enajenantes la necesidad de revisar y ajustar aspectos formales y sustanciales en los documentos de los programas de enajenación que fueron remitidos, con el fin de garantizar la transparencia de los procesos así como reglas más favorables en la primera etapa dirigida a los destinatarios de las condiciones especiales.



### 3.3. Conceptos constitucionales emitidos como respuesta a consultas y peticiones ciudadanas o de otras dependencias de la entidad o entidades del Estado

- Vulneración de derechos a personas de la tercera edad por parte de los operadores judiciales. (Oficio 4010-004 del 09-01-13)

En respuesta a la solicitud que elevó la Fundación Defensa Ciudadana, la Delegada manifestó que las personas de la tercera edad constituyen sujetos de especial protección constitucional; esta protección ha sido desarrollada y materializada en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados, principalmente, con el derecho a la seguridad social integral. En relación con el derecho a la pensión, la Delegada señaló que el mismo goza de especial protección constitucional, se hace exigible mediante la acción de tutela, dada la situación de debilidad manifiesta del adulto mayor y teniendo en cuenta que su vulneración acarrea la violación de otros derechos, ante la imposibilidad de contar con un ingreso del que se pueda derivar el sustento para llevar una vida digna.

Finalmente, precisó que las decisiones que profieren los jueces en los procesos judiciales pueden ser controvertidas, para lo cual el ordenamiento jurídico contempla una serie de recursos a disposición de las partes y, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de la acción de tutela para atacar las providencias judiciales, siempre y cuando las mismas incurran en graves e inexcusables violaciones de derechos fundamentales, y se observen los requisitos de procedibilidad establecidos por la Corte Constitucional.

- Posibilidad de creación del municipio de San Pablo Norte de Bolívar. (Oficio 4010-047 del 20-02-13)

La Delegada manifestó que la viabilidad de crear un determinado municipio depende de que la respectiva propuesta observe los requisitos y procedimientos consagrados en la ley para tal efecto (Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012), y que la misma cuente con el visto bueno de las autoridades competentes que intervienen en dicho proceso. En relación con el proyecto de ordenanza mediante el cual se crea el municipio de San Pablo (Norte de Bolívar) indicó que este fue enviado al Ministerio del Interior para ser estudiado, entidad que elevó consulta al Consejo de



Estado –Sala de Consulta y Servicio Civil–, con miras a esclarecer la normatividad aplicable.

En esa medida, el peticionario debe aguardar el pronunciamiento del Consejo de Estado, en el sentido que éste órgano judicial podrá absolver las dudas inherentes al referido proyecto, concretamente en lo relacionado con la normatividad aplicable, esta circunstancia resulta determinante en la medida en que permite esclarecer cuáles son los requisitos y procedimientos que deben observarse con miras a garantizar la viabilidad del proyecto. Asimismo, precisó que en el evento de que la Asamblea Departamental apruebe el proyecto, este estará sujeto al control automático y previo de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Bolívar, órgano judicial que resolverá si el proyecto se ajusta o no al ordenamiento jurídico, según las voces del artículo 15 de la Ley 617 de 2000.

- Reconocimiento de la pensión de jubilación a trabajadores oficiales del Departamento de Vichada. (Oficio 4010-052 del 26-02-13)

En respuesta a la consulta elevada por el Defensor del Pueblo Regional Vichada, la Delegada manifestó que, en virtud del artículo 24 de la Convención Colectiva, suscrita entre el Sindicato de Trabajadores Oficiales del Departamento de Vichada (Sindivichada) y la Administración Departamental del referido Departamento, los citados trabajadores deberán contar con 50 años de edad y cumplir 20 años de servicio continuo o discontinuo, con miras a acceder a la referida pensión de jubilación, según las voces del artículo 17, numeral b) de la Ley 6a de 1945. Preciso que los trabajadores oficiales del Departamento de Vichada, en el evento en que su situación encuadre dentro del supuesto de hecho contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, podrán pertenecer al régimen de transición y acceder a la pensión de jubilación contemplada en la Ley 6a de 1945.

Además, indicó que de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2005, aquellos trabajadores oficiales que no hubiesen cumplido para el 31 de julio de 2010 la totalidad de los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación, como por ejemplo no contar con los 50 años de edad, pero que sin embargo, para el 25 de julio de 2005 llevaban cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios, podrán contar con un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 2014 como último término para cumplir con la totalidad de los requisitos de la pensión de jubilación en los términos del régimen de transición.



Por último, aclaró que corresponderá a las autoridades competentes –en este caso, los jueces laborales– estudiar y verificar en cada caso concreto, si a los trabajadores oficiales que suscribieron la respectiva Convención Colectiva les asiste derecho a la pensión de jubilación a la luz de la normatividad vigente, circunstancia que debe ser dilucidada en un proceso judicial en donde puedan evaluarse la totalidad de elementos y pruebas que sean pertinentes para una decisión ajustada a derecho.

- Imposición de la pena de muerte en Colombia. (Oficio 4010-077 del 18-03-13)

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos solicitó a la Defensoría del Pueblo un pronunciamiento respecto de la imposición de la pena de muerte en Colombia. La Delegada de Asuntos Constitucionales elaboró el concepto respectivo, manifestando que el Estado colombiano no puede ni podrá en el futuro implementar la pena de muerte, pues por un lado, el artículo 11 de la Constitución de 1991 prohíbe expresamente dicha imposición y, por otro lado, las obligaciones internacionales contraídas impiden que la referida sanción pueda eventualmente implementarse.

- Densidad poblacional en San Andrés y Providencia. (Oficio 4010-120 del 04-06-13) Solicitud interna

En atención a la consulta presentada a consideración de esta Delegada por parte de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y DIH, relacionada con la exequibilidad del Decreto N° 2762 de 1991 que impone controles a la densidad poblacional en San Andrés y Providencia, y afecta los derechos fundamentales de la población desplazada, la Delegada consideró que, de conformidad con el artículo 310 de la Constitución, el régimen especial para el Departamento de San Andrés debe aplicarse sin perjuicio “...de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos...”. En consecuencia, los deberes y obligaciones a cargo de las entidades territoriales previstas en las normas sobre desplazamiento forzado resultan exigibles y vinculantes para dicho ente territorial.

No es exacto entonces afirmar que las personas afectadas por el desplazamiento forzado no puedan trasladarse al departamento insular. Dado que se trata de una situación de hecho, los desplazados se trasladan a aquellos lugares en los que sus medios y la gravedad y urgencia de su situación particular les resultan más apropia-



dos en términos de su seguridad y protección, sin que nada en el texto del Decreto 2762 de 1991 permita deducir lo contrario. De presentarse el hecho, las autoridades departamentales y municipales, en coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales, deben proceder a prestar la atención inmediata y la atención humanitaria de emergencia que requieren las víctimas para superar sus condiciones de vulnerabilidad extrema, en los términos de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias.

El Decreto 2762 de 1991 tampoco impide, en principio, que las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema en el departamento de San Andrés, sean beneficiarias de los programas diseñados por el Gobierno nacional para el tratamiento y superación de esta condición. Los criterios de selección adoptados por el propio Gobierno para beneficiar a este grupo de población no incluyen la condición de ser residentes regulares en las islas. Ciertamente, la situación de residente irregular en el Departamento insular expone a la persona a ser retornada a su lugar de origen, excepto si se trata de víctimas de desplazamiento forzado, pero tal consecuencia resulta en principio acorde con las restricciones que para los derechos de circulación y residencia en San Andrés autoriza la propia Constitución.

La restricción temporal para el ejercicio del derecho al trabajo impuesta a los cónyuges y compañeros o compañeras permanentes de funcionarios o servidores contratados o trasladados al departamento de San Andrés resulta ser razonable y proporcional en función de los fines que sustentan su régimen especial de rango constitucional.

Así las cosas, desde la perspectiva de los tres supuestos de hecho comentados, no aparecen razones que lleven a evidenciar problemas de exequibilidad del régimen especial previsto para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Decreto 2762 de 1991.

- Atribuciones de las directivas sindicales con respecto a las seccionales de la misma organización que pudieran afectar el derecho de asociación. (Oficio 4010-118 del 07-06-13)

En atención a la consulta relacionada con las decisiones que ha venido adoptando la Junta Directiva Nacional de la Unión Nacional de Empleados Bancarios (UNEB)



las cuales, presuntamente, estarían imponiendo restricciones al ejercicio de algunos derechos fundamentales en perjuicio de algunos funcionarios de la Seccional Valle del Cauca, la Delegada manifestó lo siguiente:

Las controversias que se susciten con ocasión del desarrollo de las actividades propias de la organización deben ser resueltas ante las instancias y por los procedimientos habilitados para ello; en primer lugar, en la propia organización aplicar los Estatutos en la forma y términos que atiendan a las normas, principios y valores constitucionales. Así, por ejemplo, corresponde a la Junta Directiva Nacional: “Atender y resolver los problemas y las solicitudes que le presenten los afiliados” (literal h), art. 20), o “intervenir en caso de conflicto interno entre los afiliados y las demás instancias de dirección” (literal q), art. 20).

Excepcionalmente, el Ministerio de Trabajo está facultado para intervenir en caso de violación a las disposiciones del Título I de la Parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo, que desarrolla las disposiciones aplicables a la organización sindical, sus directivos y miembros, según autoriza el artículo 380 del mismo.

En torno a la posibilidad de reglamentar, limitar o condicionar el ejercicio de los derechos, la Delegada advirtió que el desarrollo normativo de los derechos es materia sujeta a reserva estricta de ley. En especial, la imposición de límites, restricciones o condiciones para su ejercicio debe ser objeto de regulación en una ley de carácter estatutario. En consecuencia, el ejercicio de los derechos y de una facultad normativa especial que la Carta reconoce a ciertas organizaciones, agremiaciones o grupos que se asocian legítimamente para la promoción, divulgación y protección de sus derechos, requieren para su eficacia y validez, su plena conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico que regula sus actividades.

- Implementación del certificado de aptitud psicofísica para los trabajadores vinculados a las empresas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada, y que deban portar o tener armas de fuego. (Oficio 4010-122 del 24-06-13)

La Delegada recibió un escrito por parte del gerente de seguridad de la empresa Parmalat, mediante el cual manifestaba su preocupación sobre la implementación del certificado de aptitud psicofísica para los trabajadores vinculados a las empresas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada, y que deban portar o tener armas de fuego.



Sobre el particular, la Delegada indicó, en primer lugar, que resulta razonable que el legislador disponga la implementación de este certificado, en atención a la naturaleza de la actividad que realizan estos trabajadores, pues el porte y tenencia de armas genera riesgos para terceros y, por lo tanto, se requiere contar con personas idóneas y responsables para tal efecto.

En segundo lugar, manifestó que en relación con la sanción de multa impuesta a las empresas que prestan sus servicios con las personas que no tengan tal certificado, la misma se enmarca dentro del ámbito de libertad de configuración legislativa, y además no resulta irrazonable pues se erige como un mecanismo para garantizar el cumplimiento a lo dispuesto en la ley.

En tercer lugar, refirió que comparte la sugerencia planteada por la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en cuanto a que el empleador proceda a reubicar a los trabajadores que no tengan dicho certificado, en labores que no requieran del porte y tenencia de armas, con el fin de evitar su despido.

- Incumplimientos en el trámite de derechos pensionales contemplados en las convenciones colectivas de trabajo de los pensionados de la extinta empresa Puertos de Colombia - Foncolpuertos. (Oficio 4010-135 del 11-07-13)

El Secretario General de la Federación Nacional de Pensionados Portuarios (Fenalpenpor) puso a consideración de la Defensoría del Pueblo una serie de documentos relacionados con el incumplimiento en el trámite de derechos pensionales contemplados en las Convenciones Colectivas de Trabajo de los pensionados de la extinta Empresa Puertos de Colombia.

La Delegada evidenció, en primer lugar, una inconformidad y preocupación por parte de la Federación Nacional de Pensionados Portuarios (Fenalpenpor), respecto de la conducta asumida por funcionarios del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia (GIT), así como de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en relación con los derechos fundamentales de los pensionados de Foncolpuertos.

Sobre el particular, la Delegada precisó que bajo el evento en que algún pensionado de Foncolpuertos considere conculcados sus derechos fundamentales por parte de



actos administrativos expedidos por el Grupo GIT, que se han mantenido incólumes por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), este cuenta con los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico para controvertir tales actos, y en esa medida, serán los jueces de lo contencioso administrativo quienes evaluarán en cada caso particular, los actos administrativos presuntamente vulneratorios de los derechos fundamentales de los pensionados de Foncolpuertos y determinarán si los mismos efectivamente desconocen derechos fundamentales.

Por otro lado, la Delegada indicó que la Procuraduría General de la Nación es la entidad encargada de investigar disciplinariamente la conducta de los funcionarios pertenecientes al Grupo GIT y a la Unidad UGPP, por lo cual a dicha entidad le corresponderá determinar en cada caso particular, si la expedición de tales actos administrativos, supone una conducta violatoria del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

- Responsabilidad del servidor público frente a peticiones que se consideran ‘imposibles’ de resolver de fondo. (Oficio 4010-156 del 28-08-13)

En respuesta a esta consulta ciudadana, la Delegada manifestó que, como todo derecho, el de petición no tiene carácter absoluto y, por ello, admite restricciones y límites que pueden llevar hasta la imposibilidad –excepcional– de que el mismo no pueda ser satisfecho en la forma y términos en que lo pretende el peticionario. Desde luego, no es viable definir de manera anticipada en una ley la enorme variedad de condiciones y circunstancias que podrían justificar no resolver de fondo una determinada petición. Por lo mismo, la evaluación del carácter ‘insuperable’ de una de tales circunstancias solo puede ser apreciada en concreto por el funcionario investigador.

Por otra parte, de acuerdo con las situaciones evaluadas por la Corte Constitucional, debe quedar claro que el carácter de ‘imposible’ puede derivar de dos fuentes de atribución: (i) la petición está planteada por parte del peticionario en una forma y términos que son material o jurídicamente imposibles de resolución, y (ii) las condiciones de la entidad en una coyuntura determinada hacen imposible su resolución.

Respecto de la primera situación, el carácter de ‘imposible’ se atendería por la administración en la forma de una resolución negativa a las pretensiones planteadas, jus-



tificando debidamente la imposibilidad de acceder a lo pedido. En cambio, en el segundo evento, el derecho de petición, como derecho fundamental que es, no puede ser sacrificado por circunstancias tales como insuficiencia de recursos, o problemas administrativos o de gestión por parte de la entidad, ya que ello supondría trasladar al peticionario las consecuencias de una carga que no está en la obligación de soportar. En tal evento, la entidad está en la obligación de diseñar mecanismos o adoptar medidas que faciliten la adecuada atención de las peticiones.

Otra cosa es la determinación de las responsabilidades administrativas o disciplinarias en la entidad, instancia en la que el funcionario que resulte comprometido puede probar que los recursos con los que contaba resultaron insuficientes para atender adecuadamente la petición, lo cual podría eximirlo de eventuales sanciones disciplinarias, si las circunstancias se enmarcan en alguna de las causales de exclusión de responsabilidad que consagra el artículo 28 de la Ley 734 de 2002 que se reseñan más adelante. Sin embargo, ello no exime a la entidad u organismo responsable del deber de atender la petición en la forma que sea procedente.

- Duración del período de funcionarios públicos de período fijo. (Oficio 4010-172 del 28-08-13)

La consulta plantea una serie de afirmaciones e inquietudes en torno al período para el cual resultó elegido el señor Fiscal General de la Nación, cuestiones que debieron plantearse como fundamento de una eventual acción de nulidad electoral o por vía de la intervención ciudadana en el proceso que se siguió para tal fin ante el Consejo de Estado. Subsecuentemente, no resulta viable por vías distintas y ante autoridades diversas de las competentes, provocar un pronunciamiento en torno a la controversia generada por la duración del período del señor Fiscal General, controversia que, por lo demás, ya fue resuelta por los mecanismos y por las autoridades habilitadas para ello por la Constitución y la ley.

La decisión del Consejo de Estado sobre la duración del período del Fiscal General en ejercicio hace tránsito a cosa juzgada definitiva e inmutable, de manera que, con independencia de las razones que pudieran esgrimirse para cuestionar el fallo, este es de obligatorio cumplimiento y ninguna autoridad puede adoptar decisiones o medidas que no sean aquellas claramente orientadas a garantizar la eficacia de la decisión. En igual sentido, ninguna persona o autoridad podría, en ejercicio del derecho



de petición, pretender la asunción de competencias o el desarrollo de actuaciones al margen o en contravía de las respectivas atribuciones y procedimientos constitucionales y legales. Por ende, si el máximo Tribunal de lo Contencioso-administrativo ha concluido que el período del Fiscal es de cuatro (4) años, no es procedente para ninguna persona solicitar que se elabore una nueva terna y se elija un nuevo Fiscal General.

- ‘Libro de Vecindamiento’ para personas en discapacidad. (Oficio 4010-187 del 28-08-13)

La Delegada para el Seguimiento a las Políticas Públicas en Derechos Humanos solicitó a esta Delegada estudiar la disposición que consagra el deber para los municipios de llevar un ‘Libro de Vecindamiento’ para el registro de personas en situación de discapacidad mental absoluta, por el potencial efecto discriminatorio que dicho registro puede representar.

A juicio de la Delegada, la atribución específica de la función de implementar un ‘Libro de Vecindamiento’ efectuada por el parágrafo del artículo 19 de la Ley 1306 de 2009 a las Secretarías de Salud de los municipios o distritos, resulta en una intrusión indebida e inconstitucional del legislador en una zona que la Constitución ha reservado para los municipios, en cabeza de sus respectivas autoridades, en especial, los concejos municipales y los alcaldes. En efecto, por virtud del principio de autonomía, compete a los concejos “Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias...”, según el artículo 313-6 C. P. A su vez, es atribución del alcalde “crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias” y “señalarles funciones especiales”. Justo por razón de su autonomía, la existencia de ‘secretarías de salud’ municipales o distritales es cuestión librada a la decisión de las autoridades antedichas, de manera que dependiendo de las dimensiones del ente territorial, de la problemática que los aqueja, de los recursos disponibles, entre otros factores, habrá municipios que cuenten dentro de su estructura administrativa con tal dependencia, pero habrá otros en los que no se haya previsto y aún otros más que hayan asignado el tema de salud a áreas o secretarías diversas encargadas del tema de integración social.

De hecho, pueden incluso existir municipios que hayan consagrado dependencias específicas orientadas a la atención de la población en situación de discapacidad, en



fin, las variables en el tema de la estructura y funciones son numerosas, dependen de la situación y el contexto de cada ente territorial y es por ello que el legislador no puede determinar de manera implícita o indirecta la existencia de una determinada área o dependencia, pues estaría afectando la ‘estructura administrativa’ del ente, y tampoco puede asignarle una función específica, pasando por alto las competencias constitucionales del alcalde municipal o distrital.

- Solicitud de interposición de acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. (Oficio 4010-182 del 16-09-13)

Una persona que cumple condena penal en un centro penitenciario y carcelario, solicita demandar el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y de la Adolescencia, el cual proscribe la concesión de subrogados, rebajas y beneficios a las personas condenadas por delitos contra niños, niñas y adolescentes. En su respuesta, la Delegada explicó al peticionario las razones por las cuales considera que no existen elementos de juicio suficientes o idóneos para estimar procedente una eventual acción pública de inconstitucionalidad promovida por la Entidad. Así, manifestó que, tal como se señala en la sentencia C-762 de 2002, la eliminación de beneficios y subrogados penales responde al diseño de una política criminal que, interpretando la realidad del país, está direccionada a combatir las manifestaciones delictivas estimadas como más perjudiciales por el consenso social mayoritario, representado por las decisiones que adoptan los legisladores por medio de leyes. Por ello, resulta ajustado a la Constitución Política que subsista y se aplique una mayor punibilidad para conductas como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y aquellas que involucran derechos de niños, niñas y adolescentes que, por razón de su gravedad y alto grado de ofensa social, no pueden ser excluidas de sanción penal ejemplarizante.

- Interpretación y alcance de las sentencias de la Corte Constitucional en sede de tutela. (Oficio 4010-207 del 30-09-13)

Un ciudadano solicita un pronunciamiento de la Defensoría sobre la interpretación y alcance de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en sede de tutela, para que se defina si una sentencia en particular tiene efectos en su caso particular. La Delegada orienta al ciudadano en cuanto al valor del precedente constitucional así como respecto de la necesidad de establecer si, en aplicación del principio de igualdad, los hechos del caso que fue decidido mediante las sentencias cuya aplica-



ción busca, guardan similitud en cuanto a los hechos relevantes que integran su caso y, además, que sea la solución actualmente vigente o jurídicamente consolidada.

- Procedencia de la acción de repetición frente a la conciliación prejudicial. (Oficio 4010-279 del 04-12-13)

En atención a las inquietudes planteadas por un ciudadano en torno al tema, la Delegada manifestó que tanto la acción de responsabilidad del Estado como la acción de repetición contra el servidor público, admiten la conciliación judicial y extrajudicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 640 de 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, así como en los artículos 13 de la Ley 678 de 2001 y 161 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

### 3. 4. Publicaciones producidas en el 2013 (Delegada para los asuntos Constitucionales y Legales)

- Texto “Recorriendo los caminos del PEC en el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos, Resguardo Indígena de Huellas, Caloto”. Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) Programa de Educación del Tejido Pueblo y Cultura Cxhab Wala Kiwe y Defensoría del Pueblo. 160 páginas. Registro ISBN: 978-958-8571-28-7.
- DVD “Recorriendo los caminos del PEC en el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos, Resguardo Indígena de Huellas, Caloto”

La Defensoría del Pueblo y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) celebraron un convenio para el desarrollo del proyecto "Apropiación y fortalecimiento del enfoque de Derechos Humanos en procesos de educación propia de los pueblos indígenas", cuyo plan piloto se llevó a cabo en el marco del Proyecto Educativo Comunitario (PEC) del Resguardo de Huellas, municipio de Caloto, zona Norte del Cauca. La presente publicación contiene la formulación de unos lineamientos pedagógicos y unas orientaciones metodológicas para apoyar el trabajo de las comunidades educativas indígenas, producto de este proceso de



diálogo de saberes entre el derecho propio del Pueblo Nasa y el enfoque de los Derechos Humanos.

Para efectos de cumplir con el depósito legal así como reservar ejemplares para la Biblioteca y el Centro de Documentación de la Entidad, remitimos dieciocho (18) ejemplares del libro y dieciocho (18) unidades del DVD.

- Texto “Los antecedentes judiciales en Colombia desde una perspectiva de derechos humanos”. Camelo, Fernando; Hernández, Andrea; Castillo, Alfredo y Kuhfeldt, Karin. 101 páginas. Registro ISBN: 978-958-8571-75-1.

El informe registra el estado de la regulación y el manejo de los datos referidos a los antecedentes judiciales en Colombia, con el fin de propiciar una discusión nacional alrededor de los riesgos que conlleva la ausencia de una verdadera política pública con enfoque de derechos humanos en la materia, tanto para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales como para la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas. En este análisis se evidencian inconsistencias normativas sobre la naturaleza y función de la institución de los antecedentes judiciales, vacíos en torno a las consecuencias jurídicas que se derivan de la anotación de antecedentes en el certificado judicial y una notoria ambigüedad en la atribución de facultades a las autoridades encargadas de la administración y utilización de estos datos, entre otros asuntos.







- » El Defensor del Pueblo visitó cerca de 30 centros de reclusión durante 2013 para corroborar y denunciar las permanentes violaciones a los derechos humanos de la población reclusa, por cuenta del hacinamiento, la deficiente atención en salud, la mala alimentación, entre otros problemas. El Defensor le recomendó al Gobierno la declaratoria de una emergencia social para afrontar la crisis de manera estructural.





## C. Informes Especiales

### C.1 La Política Criminal y Penitenciaria del Estado Colombiano

Una mirada al estado de los establecimientos de reclusión del país revela una política criminal derivada del afán de exaltar la importancia de la seguridad de la ciudadanía, por encima de los derechos humanos de los individuos procesados o condenados por cometer una conducta contraria a derecho.

La política criminal ha sido definida por la Corte Constitucional como *“el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”*.<sup>1</sup>

Partiendo de la anterior definición encontramos que el Estado puede responder a la delincuencia de diversas maneras; por lo tanto, la política criminal tiene diversos tipos de componentes: Preventivo, de control, punitivo y posterior.

El componente de prevención guarda relación con las políticas públicas tendientes a atacar la criminalidad de manera integral y desde sus raíces, incorporando acciones estructurales para disminuir la creciente desigualdad, la situación de pobreza extrema, la falta de educación y de trabajo y la desarticulación de la familia.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencias C-646 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-873 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.



Existen tres tipos de prevención de la delincuencia, la prevención primaria, destinada a la población en general, esta incluye programas de empleo, educación y salud, así como campañas públicas para afianzar la concientización y la cultura ciudadana. La prevención secundaria, por su parte, se dirige a los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad frente al delito. Por último, la prevención terciaria, se encuentra establecida para personas que han cometido conductas contrarias a derecho, buscando la reinserción social del individuo para evitar la reincidencia.

El componente de control es el que tiene que ver con las medidas de índole sancionatorio, de naturaleza distinta a la penal, como la de carácter cultural, pecuniario, civil, comercial o administrativo.

El componente punitivo está ligado a la tipificación de conductas consideradas antijurídicas y la inclusión de su correlativa sanción. Además consta del sometimiento a juicio a los presuntos sujetos activos de estos comportamientos reprochables. El componente punitivo culmina con la privación de la libertad en sus dos vertientes, la ejecución de la pena para las personas que son declaradas responsables de un ilícito o la detención preventiva para aquellas sobre las cuales recae una medida cautelar.

Finalmente, la medida posterior está dirigida a la atención de las víctimas y de los pospenados; esta busca, de un lado, la resocialización de los sujetos pasivos de las conductas punibles y la reincorporación en la sociedad de los agresores.

La política criminal colombiana ha privilegiado el uso del componente punitivo, recurriendo a la tipificación de conductas, el aumento de penas y la obstaculización de los beneficios o subrogados penales. Sin tener en cuenta que no existe información empírica alguna que demuestre que un incremento en el uso de medidas punitivas contribuya a disminuir los niveles de delincuencia. Además, el costo del componente punitivo de la política criminal es mucho más alto para las víctimas, los victimarios y la sociedad en general que las acciones preventivas, las cuales suelen producir mejores resultados.

Es necesario un mayor estudio político criminal sobre las causas que inciden en la comisión de hechos punibles para determinar si las respuestas que deben darse son de índole netamente criminal; del mismo modo, se deben analizar las consecuencias de las medidas que para este efecto se tomen.



En síntesis, es más importante generar equidad y oportunidades educativas y laborales para impedir el surgimiento de la delincuencia, que perseguir agresores, judicializarlos, privarlos de la libertad y luego resocializarlos. Una política criminal entendida solo desde el ámbito punitivo instrumentaliza al ser humano al enseñar a la sociedad que la seguridad se obtiene a partir del abuso de las medidas penales represivas por parte del Estado.

Es claro que la política criminal tiene un efecto directo en la situación penitenciaria, el cuadro No. 1 expone en cifras la situación de los establecimientos de reclusión del país desde 1998, año en el cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, la violencia, la extorsión, la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

Los niveles elevados de hacinamiento en los centros de reclusión quebrantan los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, tales como la vida en condiciones de dignidad, la integridad personal, la salud, el trabajo y la presunción de inocencia, además desdeña el objetivo primordial de la pena: la resocialización.

**Cuadro No. 1 Estadísticas situación penitenciaria y carcelaria de 1998 a 2013**

Año	Capacidad	Población	Hombres	Mujeres	Hacinamiento	Sindicados	Condenados
1998	33.119	44.398	41.639	2.759	34,1%	19.893	24.505
1999	33.606	45.064	42.434	2.630	34,1%	17.417	27.647
2000	37.986	51.518	48.377	3.141	35,6%	20.308	31.210
2001	42.575	49.302	46.142	3.160	15,8%	21.085	28.217
2002	45.667	52.936	49.606	3.330	15,9%	22.007	30.929
2003	48.291	62.277	58.098	4.179	29,0%	26.397	35.880
2004	49.722	68.020	63.385	4.635	36,8%	28.811	39.209
2005	49.821	66.829	62.707	4.122	34,1%	25.749	41.080
2006	52.414	60.021	56.626	3.395	14,5%	19.353	40.668
2007	52.555	63.603	59.971	3.632	21,0%	22.183	41.420
2008	54.777	69.979	65.786	4.193	27,8%	24.055	45.924



Año	Capacidad	Población	Hombres	Mujeres	Hacinamiento	Sindicados	Condenados
2009	55.042	75.992	71.204	4.788	38,1%	24.569	51.423
2010	67.965	84.444	78.760	5.684	24,2%	25.916	58.528
2011	75.620	100.451	92.968	7.483	32,8%	27.320	73.131
2012	75.726	113.884	105.387	8.497	50,4%	34.571	79.313
Dic 2013	<b>76.066</b>	<b>120.132</b>	<b>111.046</b>	<b>8.986</b>	<b>57,8%</b>	<b>37.052</b>	<b>82.980</b>

Fuente: Centro Estratégico de Información Penitenciaria (CEDIP) y Oficina de estadísticas del Inpec

A partir de 1998 la población de personas privadas de la libertad se ha incrementado en más del doble, las estadísticas dan cuenta de un aumento constante que rebasa la capacidad de los establecimientos reclusión, a pesar del notable aumento en el número de cupos disponibles. El cuadro revela que a partir de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, el Estado inició un proceso para aumentar el número de cupos penitenciarios y carcelarios. En virtud de tal declaratoria el Estado, por medio del Consejo Nacional de Política Económica y Social, pone en ejecución los documentos 3086 de 2000, 3277 de 2004 y 3412 de 2006, con la clara intención de expandir la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Desde el año 1998 y hasta diciembre de 2013 se crearon 33.042 plazas para albergar reclusos; sin embargo, la tasa de hacinamiento solo fue inferior al 20% en los años 21001, 2002 y 2006, y a 2013 llega al 57.8 %. La sobreocupación carcelaria ha sido siempre una constante, pero en los últimos años las cifras muestran cómo la situación se ha agudizado.

Lo anterior demuestra una vez más que no basta con la gestión de recursos para la construcción y refacción de los establecimientos de reclusión, la problemática carcelaria debe abordarse de manera integral, erradicando la política criminal según la cual cada problema social y la sensación de inseguridad ciudadana encuentran su solución en medidas privativas de la libertad.

Una prueba clara de la incidencia de las medidas de política criminal en la situación penitenciaria es la Ley 1453 de 2011 mejor conocida como la ley de seguridad ciudadana, cuyo propósito fue enfrentar los fenómenos de mayor impacto contra la seguridad de los habitantes del territorio; para conseguirlo realizó una serie de aumentos de pena, creó delitos penales autónomos y adicionó requisitos para ser beneficiado con medidas administrativas distintas de la privación intramural de la libertad.



La promulgación de esta disposición legal ha tenido una incidencia directa en el nivel de hacinamiento reinante en los establecimientos de reclusión nacionales. Conforme a las estadísticas de población de internos en los centros penitenciarios y carcelarios del país, suministradas por el Inpec, a octubre de 2010 el total de población reclusa era de 83.667, y la capacidad real de los establecimientos carcelarios era 64.440 para un nivel de hacinamiento del 29,8%. Posteriormente, en noviembre de 2011, la cifra del nivel de hacinamiento se incrementó al 33,0%.

En agosto de 2012, después de un año y 1 mes de la promulgación de la Ley 1453, la capacidad real de los centros de reclusión ascendió a 75.676, en contraste el número total de internos se incrementó vertiginosamente a 111.979, con un total de hacinamiento de 48.0%. En el último año, el nivel de hacinamiento ha tenido un incremento constante, las estadísticas más recientes dan cuenta de que a 31 de diciembre de 2013, la capacidad del sistema penitenciario es de 76.066 internos y la población total es de 120.132, para un porcentaje de hacinamiento de 57.8 %.

El Código Penal vigente, Ley 599 de 2000, ha sido modificado en más de 30 oportunidades, las reformas penales han tenido como objeto el aumento de condenas lo que ha repercutido en el endurecimiento del sistema. Estas reformas se han llevado a cabo sin que medien estudios sobre el impacto y la viabilidad de estas, fundamentadas esencialmente en demandas de seguridad ciudadana y la percepción de impunidad por parte de la sociedad.

En ese sentido, las medidas legislativas tendientes a tipificar nuevas conductas, aumentar penas y obstaculizar los beneficios judiciales y administrativos de las personas privadas de la libertad, a pesar de que suelen ser percibidas como favorables por la opinión pública, tienen un efecto directo en el sistema penal, procesal penal y penitenciario, prueba de ello son los niveles de sobreocupación en los establecimientos de reclusión del país.

De conformidad con el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumento internacional ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, los Estados tienen tres obligaciones principales frente a los reclusos: 1. tratar humanamente a quienes son privados de la libertad; 2. separar, tanto a los procesados de los condenados, como a los menores de los adultos; y 3. asegurar que el régimen penitenciario sea un tratamiento resocializador.



De conformidad con los artículos 9 y 10 del Código Penitenciario y Carcelario la política penitenciaria tiene como finalidad fundamental hacer efectiva la reinserción social del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario.

La privación de la libertad, por la elevada restricción de derechos que conlleva, debe tener una función residual, es decir, para los casos que sea estrictamente necesaria. En el país no ha existido una política coherente, razonada en el uso de las penas privativas de libertad. Por otra parte, la etapa de ejecución de la pena privativa de la libertad entraña el objetivo fundamental de resocialización y el deber del poder ejecutivo de brindar las herramientas de reinserción social a los internos puestos a su disposición.

Cuando se priva de la libertad a una persona, el Estado adquiere la posición de garante y, en consecuencia, tiene la obligación de procurar sus derechos humanos. En tal sentido, debe proveer los servicios médicos, alimentación, agua potable y condiciones que garanticen su reclusión de manera digna y segura, además implementar actividades que contribuyan a su resocialización y a la redención de la pena privativa de la libertad.

La situación de hacinamiento y la precariedad de las infraestructuras socavan los derechos de los internos, en el sentido de que deben purgar la sanción penal en condiciones atentatorias de su dignidad humana, los servicios básicos se tornan insuficientes y los programas de resocialización no cubren la totalidad de la población reclusa.

El 2013 fue un año que revistió profundas modificaciones en el ámbito político-criminal y penitenciario, a continuación se analizarán las principales.

- Cierre de establecimientos de reclusión por orden judicial

La situación de las personas privadas de la libertad motivó a que durante el transcurso del año se ordenara el cierre de 34 establecimientos de reclusión, las autoridades judiciales encontraron la persistencia agravada del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional mediante sentencia de



tutela 153 de 1998, pues se evidenció la vulneración masiva y generalizada de los derechos constitucionales de las personas reclusas en los distintos centros de reclusión del país. Las decisiones de tutela ordenaron la prohibición de recibir ciudadanos condenados o sindicados, el traslado de internos a otros centros de reclusión del país y la implementación de estrategias tendientes a controlar el hacinamiento.

Estas decisiones, a pesar de ser emitidas para resguardar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, no tomaron en consideración el derecho a la unidad familiar de los internos, ya que su traslado a lugares de reclusión con menor índice poblacional los aleja de su núcleo familiar o de su lugar de origen, ocasionando desarraigo familiar y erosionando la relación con sus seres queridos. En el caso de los sindicados se podrían presentar vulneraciones al debido proceso ya que se les aparta del sitio donde se adelanta su proceso penal; esa situación dificulta su asistencia a las diligencias judiciales. Por otra, parte el cierre de establecimientos de reclusión produjo un colapso en los lugares de retención transitoria como las URI, las estaciones de policía, celdas de la Sijín y Dijin, entre otras.

- Declaratoria del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria

Con el ánimo de mejorar la situación de las personas privadas de libertad, el 31 de mayo de 2013 el Director General del Inpec, mediante resolución 001505, decretó el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional a cargo del Inpec, según lo previsto en el artículo 168 de la Ley 65 de 1993. A raíz de tal declaratoria se destinaron recursos y se tomaron medidas a corto mediano y largo plazo tendientes a enfrentar los problemas de hacinamiento y de prestación del servicio de salud al interior de los centros de reclusión.

La declaratoria del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria tenía por cometido conjurar la crisis del sistema, con el fin de mejorar de manera inminente las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad. En el transcurso de los seis meses posteriores de tal declaratoria, las condiciones de privación de la libertad continúan caracterizándose por el hacinamiento y el colapso de la infraestructura. En forma ilustrativa el cuadro No. 2 contiene la comparación en cifras de la situación penitenciaria antes y después de la declaratoria de la emergencia penitenciaria y carcelaria. Lo anterior hizo evidente que el estado de emergencia no es la solución



idónea para erradicar las vulneraciones a los derechos de la población reclusa, es necesario entonces optar por medidas de choque frente a la actual situación carcelaria que se vive en todo el país.

### Cuadro No. 2 Estadísticas vigencia emergencia penitenciaria y carcelaria.

	Cupos	Población	Hacinamiento
Mayo	75.726	117.528	55.2%
Junio	75.726	117.863	55.6%
Julio	76.066	118.201	56.4%
Agosto	76.066	118.660	56 %
Septiembre	76.066	118.870	56.2 %
Octubre	76.066	119.740	57.4 %
Noviembre	76.066	120.509	58.4 %
Diciembre	76.066	120.141	57.9 %

**Fuente:** Centro Estratégico de Información Penitenciaria (CEDIP) y Oficina de estadísticas del Inpec.

El Estado debe asumir el compromiso de enfrentar y resolver la problemática penitenciaria del país. En ese sentido, el Defensor del Pueblo hizo un llamado para que el Presidente de la República declarara el estado de emergencia social, contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, con el fin de implementar acciones y políticas concretas para generar un impacto inmediato en la situación de riesgo en que se encuentran las personas privadas de libertad. Una de las medidas que podría ejecutarse en virtud del estado de emergencia social es la creación de jueces de ejecución de penas, con el fin de que se tramiten y resuelvan oportunamente las solicitudes de concesión de beneficios administrativos y judiciales de la población reclusa.

- Documento Conpes de política criminal

En respuesta a la problemática en el ámbito político criminal y penitenciario, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lideró la elaboración de un documento Conpes de política criminal que logre sentar las bases de una política criminal coherente y eficaz que fortalezca las instituciones encargadas de su diseño y ejecución, y que articule el trabajo de las diferentes instituciones.



En ese sentido, el documento Conpes de política criminal y penitenciaria fija un marco de política pública para afrontar la criminalidad, vinculando a las entidades intervinientes y fijando las bases y la guía metodológica a partir de un marco estratégico común.

Para ello, este documento inicia por comprender que la política criminal se refiere al control social, por lo que de ella forman parte no solo políticas penales sino también las políticas de seguridad ciudadana, entendida como la creación de un contexto que permita el ejercicio libre de los derechos. También incluye la política penitenciaria y carcelaria. Esto significa que todo el Estado, y no solo el Gobierno nacional, tome parte en la formulación e implementación de la política criminal.

Tal documento no constituye la política criminal del Estado colombiano. Su finalidad es sentar las bases y la ruta para que Colombia formule, implemente, haga seguimiento y evaluación de la política criminal desde la instancia máxima en la materia: el Consejo Superior de Política Criminal.

- Proyecto de ley de reforma al Código Penitenciario

Durante el año 2013 se surtió trámite legislativo al proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara y 023 de 2013 de Senado, por medio del cual se reforma el Código Penitenciario y algunos artículos de las leyes 599 de 2000 y 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones. El proyecto de ley propuesto por el Ministerio de Justicia y del Derecho incorpora una serie de disposiciones que modifican el Estatuto Penitenciario, con la intención de conjurar la crisis en el sistema penitenciario.

En lo concerniente al régimen de libertades, el proyecto disminuye factores subjetivos para el otorgamiento de beneficios o subrogados, reduce así el alto nivel de discrecionalidad de las autoridades judiciales al momento de decidir sobre la libertad del recluso. Por otra parte, se reconoce el trabajo como un derecho social fundamental y una obligación social, además la redención de la pena se erige como un derecho, esta modificación atendería también el fin principal de la pena: la resocialización.

Otro de los puntos importantes del proyecto es la implementación de la oralidad en la fase de ejecución de pena, la inclusión de audiencias virtuales y el enfoque di-



ferencial ya que se regula de manera especial atendiendo las características de los diferentes grupos poblacionales.

El proyecto de ley se considera acertado; sin embargo, el Ministerio de Hacienda deberá estudiar el impacto económico que trae consigo la implementación de estas modificaciones, debido a que por carencia de estudios previos no se puedan concretar.

El sistema penitenciario en Colombia debe humanizarse, el Estado tiene la obligación de garantizar efectivamente los derechos humanos de las personas privadas de libertad, dicha obligación no se agota con la promulgación de leyes que podrían incidir favorablemente en su crítica condición actual, es necesario la implementación de políticas públicas que mejoren las condiciones de los centros de reclusión y suplan las necesidades del sistema carcelario con el fin de dar cumplimiento a normas que el derecho internacional de los derechos humanos exige al Estado.

La sociedad y el Estado deben tener conciencia de que el fin resocializador de la pena y el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad no está en conflicto con los fines de la seguridad ciudadana, e incluso puede ayudar a su realización; la humanización de los centros de reclusión resocializa al individuo, reduce los índices de reincidencia y, en consecuencia, constituye un instrumento que aumenta la seguridad de la sociedad.









» La Defensoría del Pueblo viene trabajando por la consolidación de la institucionalidad de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con el ánimo de que las cabezas de las entidades que la conforman puedan realizar los ajustes necesarios y lograr una mayor efectividad del mecanismo de búsqueda.





## C.2. Informe Anual de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNBPD)

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas es una entidad pública<sup>1</sup>, creada mediante la Ley 589 de 2000 y cuyo objetivo principal es el de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada; y el de diseñar, evaluar y apoyar los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformar grupos de trabajo para casos específicos<sup>2</sup>. Por mandato legal la Presidencia de la CBPD es ejercida por el Defensor del Pueblo<sup>3</sup> y la Secretaría Técnica por la Dirección de Acciones y Recursos Judiciales de la Defensoría del Pueblo<sup>4</sup>.

- 1 Conformada por: a) El Fiscal General de la Nación o su delegado permanente; b) El Procurador General de la Nación o su delegado permanente; c) El Defensor del Pueblo o su delegado permanente; d) El Ministerio de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa; e) El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado permanente; f) El Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad o su delegado permanente; g) El Director del Instituto de Medicina Legal o su delegado permanente; h) Un Representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Asfaddes; h) Un Representante de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos escogidas por ellas mismas Ley 589 de 2000.
- 2 Artículo 8° Ley 589 de 2000. Las funciones de la Comisión son desarrolladas en el artículo 2° del Decreto 929 de 2007.
- 3 Artículo 3° Decreto 929 de 2007. En este momento el Director de Acciones y Recursos Judiciales de la Defensoría del Pueblo es el Presidente de la CBPD por Delegación Permanente que le hiciera el señor Defensor del Pueblo.
- 4 Artículo 6° Decreto 929 de 2007. Para la elaboración del presente informe se tomó la información que se hallaba disponible en los Informes Finales de Gestión del año 2013 que fueron presentados por el equipo operativo de la Comisión. Igualmente se revisaron las actas de las sesiones plenarias ordinarias y extraordinarias de la Comisión durante el año 2013, así como la evaluación del Plan de Acción del año 2013.



El presente informe<sup>5</sup> se rinde de conformidad con el artículo 13 del Decreto 929 de 2007, en el cual se señala que la CBPD debe presentar al Congreso de la República un Informe Público Anual que contenga las actividades, avances y obstáculos en la consecución de los objetivos la Comisión, con el propósito de que se adopten las medidas pertinentes por parte del Congreso.

## 2.1. Contexto del trabajo de la Comisión

Desde su creación, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) en cumplimiento de su objeto ha desarrollado las siguientes actividades:

**1. Apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada**, con pleno respeto de las competencias de aquellas entidades que desempeñan funciones institucionales en la lucha contra el delito.

El apoyo a las investigaciones se realiza con el propósito de encontrar con vida a las personas desaparecidas, siempre que ello fuere posible. En caso contrario, determinar la localización de los restos, para su recuperación, plena identificación y posterior entrega digna a los familiares. De igual manera, establecer las condiciones de la desaparición y contribuir a la individualización de los presuntos responsables.

Promover las investigaciones consiste en impulsar las competencias institucionales de los entes de investigación, para que los casos de desaparición en Colombia sean conocidos, se establezcan las circunstancias de ocurrencia de los hechos, se pongan eficazmente en marcha los mecanismos de investigación y las medidas de protección de los derechos, tanto de las personas desaparecidas, como de sus familiares.

---

5 Para la elaboración del presente informe se tomó la información que se encontraba disponible en los Informes Finales de Gestión del año 2013 que fueron presentados por el equipo operativo de la Comisión. Igualmente se revisaron las actas de las sesiones plenarios ordinarias y extraordinarias de la Comisión durante el año 2013, así como la evaluación del Plan de Acción del año 2013.



## 2. Diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, como organismo responsable de trazar y delinear las estrategias de búsqueda para localizar a la persona desaparecida, diseñó en febrero de 2007 el Plan Nacional de Búsqueda, cuyo objetivo primordial es encontrar con vida a la persona desaparecida, y de no ser ello posible, establecer el paradero de los restos, promover su plena identificación y velar por que se cumpla la entrega digna a los familiares, garantizando la subsiguiente elaboración del duelo de acuerdo a sus costumbres y a sus convicciones íntimas.

El Plan Nacional de Búsqueda exige un esfuerzo interinstitucional y multidisciplinario concertado que parte de precisar las siguientes tres inquietudes:

- a. El reconocimiento de la identidad e historia de vida de quien se encuentra desaparecido.
- b. El lugar o lugares en donde se puede encontrar la persona desaparecida.
- c. Los hechos que sucedieron al momento de la desaparición.

La anterior tarea configura el punto de partida del Plan Nacional de Búsqueda, permitiendo considerar la desaparición forzada en su faceta de fenómeno sistemático y generalizado; orientando el esclarecimiento de la ubicación de la persona desaparecida; conociendo las circunstancias que rodearon la desaparición y el contexto sociopolítico de su ocurrencia; determinando posibles autores, motivaciones y patrones de conducta delictiva.

El Plan Nacional de Búsqueda diseñado por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, e implementado por las entidades que desarrollan funciones institucionales en contra del delito, se compone de las siguientes cuatro fases: 1ª Recolección de Información, 2ª Análisis y Verificación de la Información, 3ª Recuperación y Estudio Técnico Científico de Identificación, y 4ª Destino Final de Cuerpos encontrados sin vida.

## 3. Conformar grupos de trabajo para casos específicos

Por solicitud de cualquiera de los integrantes de la Comisión de Búsqueda, se conforman grupos de trabajo para apoyar y dar impulso a las acciones de búsqueda e investigación del delito, en casos específicos de desaparición forzada.



Los grupos de trabajo estarán conformados, para todos los casos, por un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Fiscalía General de la Nación, y un representante de cada una de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos que integran la Comisión de Búsqueda. Adicionalmente, pueden ser convocados funcionarios o expertos que, en consideración de los miembros del grupo de trabajo, contribuyan decisivamente a las investigaciones por el caso del cual se ocupan.

#### 4. Impulsar y supervisar la consolidación del Registro Nacional de Desaparecidos

El mencionado registro es un sistema nacional e interinstitucional de datos, que tiene como propósito servir de importante fuente de información en la búsqueda de las personas desaparecidas, realizar seguimiento a las actuaciones efectuadas en la búsqueda, y verificar la activación y desarrollo del Mecanismo de Búsqueda Urgente, en los casos en que así corresponda. Se constituye así en un instrumento técnico que sirve de sustento en el diseño de políticas preventivas y represivas del delito de desaparición forzada.

En cumplimiento de las tareas anteriormente descritas, es necesario destacar los siguientes logros de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, desde el inicio de sus funciones en el año 2000:

##### a. Contribución a la actividad legislativa

- Elaboración del proyecto de Ley Estatutaria que regula el Mecanismo de Búsqueda Urgente (Ley 971 de 2005).
- Elaboración del Formato Único de Desaparecidos y proyecto de decreto que reglamenta el Registro Nacional de Desaparecidos (Decreto 4218 de 2005).
- Elaboración del proyecto que reglamenta el funcionamiento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Decreto 929 de 2007).
- Diseño e implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Contribución a la entrada en vigencia de la Ley 1531 de 2012, con la cual se da vida a la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada.



- Ley 1408 de 2010, “Por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación”. No obstante los esfuerzos de la Comisión de Búsqueda, esta ley se encuentra todavía pendiente de ser reglamentada.
- Ley 1418 de 2010, con la que se aprueba la “Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas” (adoptada en Nueva Cork el 20 de diciembre de 2006).
- Diseño, aprobación y publicación, en el año 2011, del Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Restos de Personas Desaparecidas.
- Aprobación, en febrero de 2014, del Proyecto de Cementerios, creado conjuntamente por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Ministerio del Interior.

**b. Promoción y divulgación de normas, instrumentos y mecanismos de lucha contra la desaparición forzada**

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas ha adelantado, durante todos los años de su existencia y en las distintas regiones del país, seminarios y talleres para la divulgación y capacitación en normas, mecanismos e instrumentos contra el delito de desaparición forzada. Estos eventos se han dirigido tanto a funcionarios públicos encargados de combatir institucionalmente el delito en las regiones, así como a miembros de organizaciones no gubernamentales de víctimas de desaparición forzada y de entidades defensoras de Derechos Humanos. Por mencionar algunos eventos de realización reciente, la Comisión de Búsqueda adelantó capacitaciones sobre Mecanismo de Búsqueda Urgente y Socialización del Protocolo de entrega Digna los días 21 y 22 de octubre en la ciudad de Pasto (Nariño), 24 y 25 de octubre en Cúcuta (Norte de Santander), y 28 y 29 de noviembre en Cali (Valle del Cauca).

Adicionalmente, la Comisión se ha encargado de diseñar, editar y difundir varias publicaciones acerca de la normatividad internacional y nacional en contra del delito de desaparición forzada, de los instrumentos para combatirlo, del Mecanismo de Búsqueda Urgente, del Registro Nacional de Desaparecidos y del Protocolo para la Entrega Digna, entre otros.



Por último, señalar los esfuerzos por sensibilizar al conjunto de la sociedad respecto del delito de desaparición forzada, visibilizándolo y haciendo real la existencia, con nombres, apellidos e historias de vida, de los y las desaparecidos en Colombia.

### c. Búsqueda de las víctimas de desaparición forzada

De acuerdo a las facultades otorgadas a la Comisión de Búsqueda por la Ley Estatutaria 971 de 2005, esta entidad se encarga de solicitar la activación de este mecanismo y de hacer seguimiento a su desarrollo.

Sumado a lo anterior, la Comisión de Búsqueda adelanta planes piloto de búsqueda de personas desaparecidas en diferentes regiones del país, impulsando las siguientes actuaciones:

- Documentación de casos y unificación de registros de desaparición forzada.
- Diligenciamiento del Formato Nacional de Búsqueda y alimentación del Registro Nacional de Desaparecidos.
- Recepción de denuncias sobre casos de desaparición forzada.
- Impulso al Mecanismo de Búsqueda Urgente, a las investigaciones penales en curso por hechos de esta naturaleza y actualización del estado de los procesos.
- Acompañamiento a comités de apoyo en las regiones.
- Solicitud de toma de muestras de ADN a familiares de víctimas de desaparición, para su eventual confrontación con cuerpos sin vida por identificar.
- Asistencia psicosocial y jurídica a familiares de víctimas del delito de desaparición forzada<sup>6</sup>.

6 Consultar: Desaparición Forzada en Colombia: Herramientas para Enfrentar el Delito. Imprenta Nacional de Colombia, tercera edición 2011-2012.

## 2.2. Actividades de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el año 2013

La CBPD además de estar conformada por los (9) Comisionados o Delegados de cada una de las entidades que la componen y que constituyen la Plenaria, cuenta con un equipo operativo de siete (7) personas<sup>7</sup>, contratistas de la Defensoría del Pueblo, que dependen de la Presidencia y la Secretaría Técnica de la Comisión. La labor principal de dicho equipo es realizar la atención (primaria o de seguimiento) a los familiares de los desaparecidos<sup>8</sup>; hacer el monitoreo e impulso de los casos por desaparición forzada que conoce la CBPD; dar trámite y proyectar la respuesta a los diferentes requerimientos que las entidades públicas y los particulares formulan a la Comisión; y difundir la información pertinente sobre las actividades de la entidad, así como sobre la situación de la desaparición forzada en Colombia.

Las actividades que se señalan a continuación fueron realizadas tanto por la Plenaria de la CBPD, como por la Presidencia y la Secretaría Técnica y el equipo operativo de la Comisión.

### 2.2.1. Promover la difusión de los derechos humanos en especial sensibilizar sobre el flagelo de la desaparición forzada de personas

#### Capacitación de los integrantes de la CBPD

El equipo operativo de la CPBD asistió a la capacitación “Normas, Instrumentos y Mecanismos Nacionales e Internacionales para Enfrentar el Delito de Desaparición Forzada” realizada en el municipio de Paipa (Boyacá) los días 13 y 14 de junio de 2013.

7 Un Asesor Líder, tres Asesores Jurídicos, un Asesor Psicosocial, un Asesor de Comunicaciones y una Asistente Administrativa.

8 Que incluye realizar la entrevista forense con fines de identificación, recabar información sobre la existencia y estado de las investigaciones penales por el delito de desaparición forzada, ingresar los casos nuevos en el Registro Nacional de Desaparecidos o alimentar el seguimiento de los casos antiguos, asesorar a los usuarios sobre la normativa existente sobre desaparición forzada de personas y sus derechos, y, en determinados casos, por parte del asesor psicosocial, brindar atención psicológica a los familiares de víctimas de desaparición forzada que así lo requieran.



## Visibilización del delito de la desaparición forzada en Colombia y dignificación de las víctimas

- Se colaboró en la gestión y realización de las actividades de la semana internacional del detenido desaparecido (última semana de mayo de 2013), que incluyó: diseño, diagramación y gestión para la impresión del protocolo de entrega digna; lanzamiento campaña # Semana X Desaparecidos # Hasta Encontrarlos en redes sociales Twitter y Facebook; cubrimiento especial de las actividades de la semana realizadas por las organizaciones sociales (taller en Aguachica – César; Conversatorio Desaparición Forzada y Fuero Militar en Bucaramanga; murales); realización, gestión y producción de lanzamiento del Protocolo de Entrega Digna en el Hotel Royal Park en Bogotá D.C.
- Se participó en las actividades realizadas el Día del Detenido – Desaparecido (Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas), el 30 de agosto de 2013 en la Plaza de Bolívar de Bogotá, D.C.
- Se llevó a cabo el “Encuentro con la Verdad” en la ciudad de Barrancabermeja, los días 3 y 4 de octubre de 2013, evento organizado por la Fiscalía General de la Nación y que contó con la participación de varias entidades del orden nacional, familiares de víctimas de desaparición forzada de la ciudad de Barrancabermeja y municipios aledaños, en el marco del Programa de Fortalecimiento a la Justicia del PNUD.
- Se participó en el Primer encuentro de autoridades nacionales y territoriales, problemática de las personas desaparecidas y sus familiares realizado por el CICR los días 2 y 3 de diciembre de 2013 en la ciudad de Bogotá, D.C.
- Se participó en el Foro Internacional sobre desaparición forzada llevado a cabo en Ecuador los días 12 y 13 de diciembre de 2013.

## Capacitación a funcionarios públicos, familiares de víctimas de desaparición forzada e integrantes de la sociedad civil

- Se realizaron tres (3) capacitaciones regionales sobre el Mecanismo de Búsqueda Urgente en las ciudades de Pasto, Cúcuta y Cali, los días 21 y 22 de octubre, 24 y 25 de octubre, y 28 y 29 de noviembre de 2013, respectivamente.

- Igualmente se llevaron a cabo tres jornadas de socialización del protocolo de entrega digna en las mencionadas ciudades en las fechas anteriormente indicadas.

## 2.2.2. Actividades de prevención de la desaparición forzada y promoción de la investigación del delito

### Seguimiento a las recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) relacionadas con riesgos de desaparición forzada

Se realizó el impulso planes de búsqueda de casos del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo. En ese sentido se ha hecho seguimiento a las recomendaciones de la evaluación de Riesgo N° 018-10, para el municipio de Cumaribo (Vichada); evaluación de riesgo N° 020-11, para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón (Arauca); evaluación de Riesgo N° 021-12 para la ciudad de Barrancabermeja (Santander); evaluación de riesgo N° 022-13, para el Municipio de Paz de Ariporo (Casanare); y evaluación de riesgo N° 033-13, para el municipio de Miraflores (Guaviare). Igualmente se dio trámite al seguimiento a la situación de riesgo para la ciudad de Bogotá, D.C. A cada grupo de recomendaciones de la evaluación de riesgo se le dio respuesta.

En dichos seguimientos se han revisado los casos que son referenciados por el SAT como presuntas desapariciones forzadas, igualmente se han tramitado solicitudes concretas de las autoridades municipales y departamentales (como depuración de casos, entrega de información, realización de capacitaciones sobre temas específicos sobre desaparición forzada como Mecanismo de Búsqueda Urgente).

### Atención a los familiares de las víctimas de desaparición forzada

- Fueron atendidas personalmente por los asesores del equipo operativo de la CBPD 561 personas en la sede de la Comisión.
- Igualmente durante el año se realizaron 20 atenciones con enfoque psicosocial a familiares de víctimas de desaparición forzada a las cuales se les hizo dos (2) seguimientos por parte del profesional especializado de la CBPD.



- Se creó una base de datos de contacto para víctimas para 1.123 municipios del territorio Colombiano. En dicha base se encuentra información actualizada de Alcaldías, Personerías, Defensorías del Pueblo Regionales y Unidades Básicas de Medicina Legal. La información contenida en dicha base de datos es utilizada por los asesores de la CBPD para orientar de mejor manera a los usuarios de la CBPD.

### **Apoyo en la formulación y ejecución y seguimiento a la política pública en prevención e investigación de la desaparición forzada**

- Durante el año 2013 la plenaria de la Comisión realizó las sesiones ordinarias 232 a 250, y dos sesiones extraordinarias. En dichas reuniones se discutieron varios aspectos relevantes de la política pública en torno a la prevención, investigación, sanción de la desaparición forzada y búsqueda e identificación de personas desaparecidas y el funcionamiento de la CBPD; entre ellas se destacan las siguientes: la discusión del Proyecto de Decreto para el Registro de Personas Privadas de la Libertad; la aprobación del Protocolo Interinstitucional de Entrega de Cuerpos; la discusión en torno a la supresión de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad del Ministerio de Defensa Nacional; el seguimiento a los grupos de trabajo de casos específicos; la Depuración del Registro Nacional de Desaparecidos; el impulso de casos del SAT; elaboración del proyecto de reforma del Decreto 929 de 2007; la revisión del borrador de proyecto reglamentario de la Ley 1408 de 2010.
- La plenaria de la Comisión sostuvo reuniones con el Centro de Memoria Histórica y entregó información en cifras sobre desaparición forzada para el apoyo de las investigaciones de dicha entidad.
- La plenaria sostuvo reuniones con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el marco de la discusión sobre el artículo 7° de la Ley 1408 de 2010, con miras a definir la entrega de recursos a los familiares de las víctimas de desaparición forzada para solventar los gastos funerarios, de desplazamiento, hospedaje y alimentación durante todo el proceso de entrega de cuerpos o restos.
- Se participó en dos Mesas Interinstitucionales sobre Atención Psicosocial, espacio convocado por el Ministerio de Salud y Protección Social, y se contribuyó en



la “Elaboración Conjunta del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral (PAPSIVI)”.

- Se asistió en calidad de invitados a la Mesa Interinstitucional sobre Desaparición Forzada, espacio convocado por Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia y el CICR, para discutir la socialización del Protocolo de Entrega Digna.

### Monitoreo y seguimiento de las investigaciones sobre desaparición forzada y los Planes de Búsqueda de Personas Desaparecidas

- Se dio trámite y seguimiento a 1.385 oficios provenientes de entidades estatales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e integrantes de la sociedad civil.
- Se elaboraron 801 oficios que daban trámite y/o respuesta a requerimientos o hacían seguimiento o impulso a casos de la CBPD.
- Se respondieron 31 derechos de petición.
- Se solicitó la activación de 24 Mecanismos de Búsqueda Urgente, en casos que fueron conocidos directamente por los asesores del equipo operativo de la CBPD o puestos en conocimiento por parte de los Comisionados o Delegados de la Comisión. De conformidad con la ruta establecida por la propia Comisión, las solicitudes de activación fueron dirigidas a la Unidad Nacional contra la Desaparición y el Desplazamiento Forzado (UNCDES) de la Fiscalía General de la Nación, Unidad especializada en el manejo del delito de la desaparición forzada.
- Se revisaron 3.808 casos con sus respectivas carpetas, labor que incluyó la actualización de datos, consulta y actualización de datos en Registro Nacional de Desaparecidos – Plataforma Sistema Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) y seguimiento a cada caso.
- Se tramitaron y respondieron 123 correos electrónicos a familiares de víctimas de desaparición forzada, Entidades Estatales y particulares. En dichos correos se ponía en conocimiento casos de desaparición forzada, se preguntaba sobre



el seguimiento a casos puestos en conocimiento con antelación a la Comisión y se solicitaba se brindará información sobre la labor de la Comisión o normativa específica o cifras sobre el delito de desaparición forzada.

### 2.3. Retos y perspectivas de la Comisión

En la actualidad en el Registro Nacional de Desaparecidos se registran un total de 92.668 desaparecidos, de los cuales 20.939 son presuntos desaparecidos forzados; y continúan sin aparecer 68.683 personas<sup>9</sup>. En dicho panorama la labor de la CBPD sigue siendo fundamental, no solo para coadyuvar la labor del Estado para dar con el paradero de dichos desaparecidos, sino para impulsar las investigaciones y con ello que las víctimas de desaparición forzada puedan reivindicar y satisfacer sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, lo cual es requisito sine qua non para construir una paz duradera.

A largo plazo se busca fortalecer aún más a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y ponerla a tono con las nuevas realidades del Estado y particularmente, con la nueva dinámica del flagelo de la Desaparición Forzada en Colombia. Es necesario reformar la Ley 589 de 2000 e incluir aquellas entidades que por su conformación y carácter misional y funcional trabajen la prevención o atención a las víctimas de desaparición forzada y que no existían al momento de creación de la CBPD o adquirieron dichas funciones posteriormente; incluso se debe dotar de autonomía administrativa y financiera y con ello ampliar no solo cobertura geográfica (hacer presencia permanente en diferentes regiones y municipios del país), sino respecto al número de víctimas o casos que se les pueda hacer atención y seguimiento.

Aunque en este momento se adelanta una reforma legal al Decreto 929 de 2007, reglamentario de la Comisión, en el cual se prevé fortalecer la Secretaría Técnica de la Comisión (radicándola en una entidad distinta la Defensoría del Pueblo y dotándola de un número de profesionales especializados de cada una de las entidades que conforman la CBPD), dichas medidas no son suficientes si se tiene en cuenta la enorme magnitud del fenómeno de la desaparición forzada en Colombia.



9 Fuente SIRDEC – CBPD – Medicina Legal.

Dentro de las actividades proyectadas por la Comisión a corto y mediano plazo se tiene contemplado seguir adelantando procesos de capacitación y sensibilización sobre la desaparición forzada, especialmente, con autoridades públicas, víctimas y organizaciones de la sociedad civil, dando prelación a aquellos municipios en los cuales se haya presentado y hoy en día se sigan presentando casos de desapariciones forzadas de personas, principalmente logrando mayor difusión y utilización del Mecanismo de Búsqueda Urgente como la principal herramienta legal para prevenir el delito. Realizar mayor número de actividades que busquen la dignificación de la memoria de las víctimas de desaparición forzada. Igualmente hacer presencia y seguimiento periódico en aquellos municipios del país en los cuales se sigan presentando o se hayan comenzado a presentar casos de desaparición forzada.

Finalmente dentro del desarrollo del Plan Nacional de Búsqueda se busca formular los Planes Regionales de Búsqueda para lo cual se va a seguir apoyando las Mesas Regionales de víctimas de Desaparición Forzada<sup>10</sup> ya constituidas e impulsar la conformación de otras Mesas en las regiones que se requiera. También se va a continuar con la socialización del Protocolo de Entrega Digna, principalmente con familiares, cuya versión final será presentada el 30 agosto del presente año en el Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada. Asimismo se va a apoyar y hacer seguimiento a la estrategia de intervención en cementerios que busca la identificación de aquellos cadáveres que fueron inhumados en situación de no identificados.



10 En este momento funcionan la mesa regional del Valle de Aburrá que agrupa a la ciudad de Medellín y demás municipios que conforman el área metropolitana; la mesa regional de Valle del Cauca; la mesa regional de Nariño; y la mesa regional de Norte de Santander.





**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

## Informes Especializados por Sujetos y Derechos







» A través del seguimiento a las políticas públicas, durante 2013 la Defensoría del Pueblo contribuyó a definir el contenido, alcance y obligaciones del Estado en materia del derecho que tienen los ciudadanos a contar con una vivienda digna y adecuada.





# D. Informes Especializados por Sujetos y Derechos

## D.1. Seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas para la realización de los Derechos Humanos. El derecho a la vivienda digna

### Introducción

La Defensoría del Pueblo, en el marco de su misión y visión institucional, realiza acciones de promoción, divulgación, protección y defensa de los derechos humanos; fomenta el respeto y la observancia del derecho internacional humanitario; atiende, orienta y asesora a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y provee el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados por la ley. Participa activamente en el seguimiento y la implementación de las normas y políticas públicas relacionadas con los derechos humanos, particularmente, de los económicos, sociales, culturales colectivos y del ambiente (DESCA).

Es atribución del Defensor del Pueblo impartir lineamientos para adelantar diagnósticos, de alcance general, sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas que tengan impacto en los derechos humanos<sup>1</sup>. En este sentido, la Defensoría ha venido haciendo seguimiento y evaluación a las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos, a través del proyecto de inversión “Implementación del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos”, a cargo de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

1 Artículo 5. Decreto-ley 025 del 10 de enero de 2014.



En el marco de ese proyecto, para el 2013, se adelantaron investigaciones relacionadas con los derechos a la educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y agua<sup>2</sup>. El propósito de los estudios es brindar herramientas conceptuales desde un enfoque de derechos, tanto a la comunidad como a las entidades hacedoras de políticas públicas, en aras de promover y defender el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y de garantizar el acceso efectivo a los bienes y servicios que la población colombiana demanda para desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Asimismo, busca posicionar los derechos, económicos, sociales y culturales como asunto de toda la población colombiana y elevar el nivel de incidencia, actitud crítica y propositiva de la Institución, frente al diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas en clave de derechos.

Es ampliamente conocido que la situación y grado de realización de los derechos humanos en Colombia dista de ser la anhelada por la población y no cumple, en muchos casos, con lo establecido por los estándares, acuerdos, tratados, principios rectores y leyes internacionales. Esto ocurre tanto para el caso de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente (DESCA).

Pese a que entre 2010 y 2011, la pobreza a nivel nacional se redujo del 37,2% al 34.1%, y la pobreza extrema de 12,3% a 10,6%<sup>3</sup>, Colombia se encuentra entre los países más desiguales (tercer puesto) del mundo y la concentración de riqueza e ingresos no ha cambiado sustancialmente en los últimos diez años. El contexto de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia es preocupante en todas sus dimensiones, esto obedece en parte a que no se hace un seguimiento sistemático a estas garantías constitucionales y no se diseñan políticas públicas adecuadas que superen los altos niveles de pobreza y desigualdad que tiene el país<sup>4</sup>.

En esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo viene realizando un encomiable esfuerzo para hacer seguimiento a la situación de los derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente, analizando y monitoreando las acciones en po-

---

2 Derecho abordado por la Delegada de Derechos Colectivos y del Ambiente, quienes reportarán en su informe las investigaciones realizadas y actividades.

3 Examen Periódico Universal. Segundo Ciclo de Revisión del EPU. Informe de Colombia.

4 Informe de la situación de Derechos Humanos en Colombia 2008-2013. Plataformas y organizaciones internacionales.



lítica pública que el Estado ha implementado en temas como los derechos a la educación, salud, trabajo, agua, vivienda y alimentación adecuada.

El objetivo de este seguimiento y evaluación es brindar herramientas conceptuales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Una de las acciones que realiza el Programa es la realización de informes que brindan un análisis objetivo, preciso y claro de un problema específico y un conjunto de recomendaciones e iniciativas orientadas a asegurar la realización progresiva de los derechos humanos, en particular los sociales.

Para este acápite se presenta la investigación relacionada con el derecho a una vivienda digna, realizada en el marco de la Ley 1448 de 2011 y de la política de restitución de tierras.

## 1.1 Derecho a la vivienda digna: Seguimiento a los programas de acceso a subsidio de vivienda para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas y proyectos productivos

La Defensoría del Pueblo hace parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)<sup>5</sup>. De esta forma, la entidad participa de la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación para las víctimas y de la adopción de las medidas dirigidas a alcanzar adecuadamente sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación y a contar con garantías de no repetición.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo tiene una fuerte presencia en la implementación de la ley; aporta información desde el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), para el establecimiento de medidas de protección especiales para víctimas, testigos y funcionarios públicos cuando existe una amenaza para sus vidas e integridad; participa de la creación del protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; presta servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas, particularmente desde el Sistema Nacional de Defensoría Pública; está facultada para recibir denuncias de parte de propietarios, poseedores y/o explotado-

5 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ley 1448 de 2011.



res de baldíos cuando ocurre un desplazamiento; participa del diseño de los mecanismos para garantizar la participación de las víctimas y ejerce la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación de Víctimas a nivel departamental y nacional.

La Defensoría del Pueblo, por medio de la Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos, en el marco del Programa de Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas (ProSeDHer), adelantó una investigación sobre el desarrollo de los programas de “apoyo para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas y de proyectos productivos”, derivados de la Ley 1448 de 2011 y de la política de restitución de tierras.

En el marco de estas medidas de reparación se creó la posibilidad de que las personas víctimas de despojo o que hayan abandonado sus tierras por hechos ocurridos por el conflicto armado –a partir del 1º de enero de 1991– accedieran a la restitución de sus tierras. Para ello se estableció un proceso administrativo y judicial. La finalización de este proceso debe dar como resultado, cuando se prueben los hechos de despojo y/o abandono, la restitución jurídica y material de los predios o en su defecto –ante la imposibilidad de restituirlo materialmente– la compensación con un bien, de similares características o la compensación económica.

A partir de la restitución, y en el marco de una política de mayor alcance de reparación, la Ley 1448 de 2011 estableció algunas medidas de protección jurídica de la tierra. Es así como el juez de restitución de tierras, con el consentimiento de las víctimas, tiene la posibilidad de proteger los bienes en los términos de la Ley 387 de 1997. De igual forma, los predios restituidos no podrán ser objeto de negociaciones durante los siguientes dos (2) años a la sentencia judicial, excepto cuando existe autorización del juez o el tribunal competente.

La Ley 1448 de 2011 estableció además la restitución de vivienda, medidas de alivio a créditos y pasivos, de formación, generación de empleo y carrera administrativa y la indemnización por vía administrativa, como acciones de reparación distintas a la restitución, aunque ligadas en mayor o menor nivel con esta.

De esta forma, el estudio adelantado por la Defensoría del Pueblo se concentra en analizar los proyectos productivos implementados en el marco del acompañamiento



posrestitución y el subsidio de vivienda en tierras restituidas, en el entendido de que estas medidas son privilegiadas para asegurar el restablecimiento socioeconómico y la permanencia en los territorios en condiciones dignas. El informe se centra en la implementación de los proyectos productivos a partir de la metodología de estudios de caso como una herramienta de la investigación social cualitativa en la que se busca, bajo unos criterios, comprender cuáles son los significados, alcances, problemáticas y resultados de una experiencia o un proceso social específico.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el análisis de políticas públicas o programas desde su generalidad nos permite recabar datos importantes sobre temáticas generales como la asignación de presupuestos, la inclusión de los contenidos de los derechos humanos en los programas, el planteamiento general de la participación de las comunidades, la inclusión de perspectivas de género, étnica o etaria, los resultados generales de la política, entre otros. Sin embargo, muchas veces los análisis se pueden quedar en la generalidad sin llegar a comprender el funcionamiento en terreno de un programa concreto y las dificultades o potencialidades que tiene su aplicación en un contexto determinado.

En consecuencia, se diseñó un instrumento de evaluación para ser aplicado en lugares y con personas específicas con quienes se estuvieran implementando los proyectos productivos de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Tierras Despojadas (UAEGRTD) y se hubiera asignado el subsidio de vivienda. Los lugares seleccionados para adelantar los estudios de caso fueron el Predio Santa Paula, Vereda Leticia, Municipio de Montería, y en el Corregimiento de Mampuján (Bolívar). La información fue recogida en terreno en entrevistas semiestructuradas con tres tipos de actores: (i) La comunidad o personas restituidas con las que se esté desarrollando el programa; (ii) Funcionarios de la entidad operadora del orden regional encargada de la aplicación del programa y (iii) Funcionarios del nivel nacional a cargo del programa.

### 1.1.1 Las dimensiones del despojo y abandono de tierras y bienes en Colombia

A pesar de que en el país no existe una estadística sistemática sobre el despojo y abandono de tierras a lo largo del tiempo en el que el fenómeno ha ocurrido, el Infor-



me Nacional de Desarrollo Humano de 2011, con base en datos del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), calcula en 6,6 millones de hectáreas –para el periodo 1980-2010–. Esta cifra no incluye los territorios colectivos de los grupos étnicos<sup>6</sup>. Para el 2013, el *Grupo de Memoria Histórica*, basado en fuentes oficiales, publica un cálculo de 8,3 millones de hectáreas (has), estas representan 358.937 predios<sup>7</sup>.

Es importante afirmar que este proceso de despojo y/o abandono ocurrió tras registrarse altos índices de violencia en contra de la población rural. De acuerdo con un reciente informe del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep-PPP), se reportan 17.559 víctimas campesinas para el periodo 1988-2012, sin incluir a las personas víctimas pertenecientes a grupos étnicos<sup>8</sup>. La violencia es uno de los factores que explican los altos niveles de despojo y/o abandono de tierras.

Ante la multiplicidad de definiciones sobre abandono y despojo, el Grupo de Memoria Histórica construyó algunos elementos constitutivos de este fenómeno en 2009. Para el Grupo el abandono implica la suspensión del uso, disfrute, acceso y posesión de cosas y derechos, por un tiempo determinado, que ocasiona el desplazamiento de las personas del lugar y territorio en el que se encuentran sus bienes y en los que ejercen sus derechos. Dependiendo del tiempo y de otras circunstancias particulares en cada caso, se corre el riesgo de perder los bienes definitivamente, con lo cual se podría entrar en el campo del despojo. Este último, es entendido por el Grupo –por encima de las consideraciones estrictamente jurídicas– como la privación intencionada de un bien o de un derecho. De esta forma, el despojo y el abandono, asumiendo a la tierra como un bien que involucra dimensiones económicas, sociales y simbólicas, implica un escenario de privación del disfrute y gozo de patrimonio, pero también de espacios sociales y comunitarios, hábitat, cultura, participación política, medios de subsistencia y aprovechamiento de la naturaleza<sup>9</sup>.

6 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, 2011, pp. 277-278.

7 Centro Nacional de Memoria Histórica. *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 76.

8 Cinep/Programa por la Paz. Informe Especial. Luchas sociales, Derechos Humanos y representación política del campesinado 1988-2012. Bogotá: Cinep-PPP, 2013. Disponible en <http://www.cinep.org.co/index.php?option=comdocman&Itemid=117&lang=es> Recuperado el 30 de agosto de 2013.

9 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación & Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 2009, pp. 19-31.



Una definición más restringida de tipo patrimonial –acotada a la propiedad, uso y disfrute de un predio– lo aporta la Ley 1448 de 2011 en su artículo 74:

Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.

Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo.

Asumir el despojo y el abandono como procesos que no solo tienen una afectación patrimonial, sino que involucran una transformación importante en las formas de vida –muchas veces mediadas por la violencia– y que cuenta con afectaciones en distintos niveles y en diversas dimensiones, contribuye a establecer de qué forma los programas de restitución y de reparación cumplen objetivos transformadores.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido enfático al asumir un concepto amplio de patrimonio que no se restringe a la tierra:

“La tenencia de la tierra pasa por la “relación que las personas, en cuanto individuos o grupos, tienen con ella con respecto a la tierra y otros recursos naturales” y supone que los derechos comprenden una serie de bienes inmersos en las relaciones sociales, más que una suma de activos (tierra, vivienda, cultivos, animales, herramientas, etcétera) y de pasivos (créditos, etcétera). Así, la tierra está vinculada a un componente patrimonial mayor: el territorio, en el cual se le da sentido no solo a la tenencia individual de la tierra, con exclusión de los demás pobladores, sino también a los patrimonios sociales, comunitarios y ambientales que definen la ocupación y hábitat de una determinada comunidad. Se consideran, por ejemplo, patrimonios derivados de recursos naturales, infraestructura comunitaria, vías y caminos necesarios



para la circulación y la economía local, fuentes de agua, bienes inmateriales y simbólicos, entre otros<sup>10</sup>.

Una caracterización de las afectaciones y el tipo de bienes perdidos durante el proceso de despojo y abandono muestra –de acuerdo con los informes de la *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF)*–, la dimensión que han tenido estos procesos de desarraigo en Colombia. La Comisión, por medio de las encuestas de verificación de los derechos de la población desplazada, ha realizado cálculos y estimativos de los bienes perdidos y/o abandonados en el proceso de desplazamiento.

En 2009 del número total de desplazados, 55,5% poseía tierra y 78,9% animales, antes del desplazamiento. Mientras que 94% y 92,4% abandonaron con el desplazamiento tierra y animales, respectivamente. Estas afectaciones, no solo contribuyeron a la pérdida de la seguridad alimentaria, sino también a la pérdida de activos productivos importantes para la generación de ingresos. Igualmente, se hicieron cálculos de las áreas cultivadas abandonadas. De acuerdo con esta cifra, la población desplazada abandonó 1.118.401 has cultivadas, en un periodo de 11 años de desplazamiento continuo, correspondientes a cultivos en su mayoría tradicionales de la producción campesina: yuca, plátano, maíz, ñame y café, entre otros<sup>11</sup>.

Frente a los ingresos por *actividades agrícolas y extractivas*, se calculó que el 41% de la población desplazada percibía ingresos por actividades agrícolas; el 18% por actividades pecuarias; el 24%, por actividades laborales; el 9%, por actividades de tipo extractivo de recursos naturales; y el 7%, por otros negocios. Como lo muestran los datos, la mayoría de los grupos familiares tenían una economía basada en el trabajo con la tierra y en la explotación de los recursos naturales. Estas cifras no son menores, si se tiene en cuenta que de acuerdo con las percepciones de las personas encuestadas, los grupos familiares que se dedicaban a actividades agropecuarias recibían ingresos superiores en un 49% a la línea de pobreza en 2008, por el contrario, los grupos familiares que no se dedicaban a dichas actividades contaban con un ingreso familiar promedio inferior

10 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desplazamiento forzado tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá: INDH PNUD, 2011, pp. 277-278.

11 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *XI Informe Cuantificación y valoración de las tierras y bienes despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*. Bogotá: CSPPDF, 2009, pp. 5-16.



en 54% a dicha medida, e incluso se encontraban por debajo de la línea de indigencia. En lo relativo al autoconsumo de alimentos, el 70,8% reportó que tenían acceso a este, por medio de su producción, mientras que el 29,2% no lo hacía<sup>12</sup>.

Para 2011, la CSPPDF realizó un ejercicio similar.

**Tabla 2. Tipo de bienes poseídos que fueron abandonados o despojados antes del primer y único desplazamiento por grupo familiar hasta 2011.**

Tipo de bienes	% de grupos familiares que poseía algún bien antes del primer o único desplazamiento	% de grupos familiares que perdió bienes antes del primer y único desplazamiento durante el proceso de despojo y/o abandono
Algún bien	82,9	81,4
Bienes raíces rurales	42,1	40,7
Cultivos	46,9	27,8
Animales	70,8	69,1
Maquinarias, equipos y/o vehículos	49,1	47,3
Infraestructura productiva	22	22

**Fuente:** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011.

Para este año (2011) se pudo constatar que del total de grupos familiares de población desplazada, antes del primer o único desplazamiento, el 17% no poseía ningún bien, mientras el 82,9% tenía alguno. De estos, el 42,1% tenía bienes raíces rurales; el 46,9%, cultivos; el 70,8%, ganado y/o otros animales; el 49,1%, maquinarias, equipos y/o vehículos; y el 22%, infraestructura productiva. En el caso de los bienes obligados a abandonar o despojados antes del primer o único desplazamiento se reportó que el 81,4% de los grupos familiares perdió algún bien; el 40,7%, bienes raíces rurales; el 27,8%, cultivos permanentes; el 69,1%, animales; el 47,3%, maquinarias, equipos y/o vehículos; y el 22%, infraestructura productiva<sup>13</sup>.

12 Ibidem, pp. 16-20.

13 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *XI Informe Cuantificación y valoración de las tierras y bienes despojados a la población desplazada en Colombia*. Bogotá: CSPPDF, 2011, pp. 5-6.



De acuerdo con las cifras de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011), frente al tipo de bienes raíces rurales que los grupos familiares tenían en los doce meses anteriores al primer y/o único desplazamiento, se reportó que la gran mayoría poseía un predio con casa (64.6%), finca sin casa (5.1%), parcela o lote con casa (25%) , parcela o lote sin casa (5.6%), terreno con mejora (0.9), otro bien (0.1)<sup>14</sup>.

De acuerdo con los estimativos de la CSPPDF, las familias perdieron en promedio 3,1% de hectáreas cultivadas, principalmente de cultivos de producción campesina. Además, la pérdida de animales también se presentó en gran medida por parte de la población desplazada.

**Tabla 3. Promedio de animales –especies productivas– abandonado por grupo familiar**

Animales -especies productivas	Porcentaje
Aves	48,8
Cerdos	5,6
Ganado Bovino	10,5
Equinos	2,6
Ovejas, cabros y similares	9,1
Conejos	12,3

**Fuente:** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011.

Por último, es importante reseñar la infraestructura productiva forzada a abandonar o despojada por parte de los grupos familiares de población desplazada:

**Tabla 4. Porcentaje de infraestructura productiva forzada a abandonar o despojada por grupo familiar**

Infraestructura productiva	Porcentaje
Establos o corral para ganado	8,4
Corral para aves	15,1
Beneficiadero de café	2,3

14 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011.



Infraestructura productiva	Porcentaje
Un área destinada al lavado de productos agrícolas	1,8
Un área destinada al empaque o clasificación de productos	1,6
Un área para el almacenamiento de productos	3
Tanques de enfriamiento de leche	0,2
Viveros	0,6
Invernaderos	0,1
Pozos para producción de peces	0,9
Aljibes	1,4
Otro bien	4

Fuente: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011.

Esta caracterización de la magnitud de los bienes perdidos y la afectación de los derechos ilustra de qué forma, mucho más allá de las afectaciones patrimoniales que implica el despojo y el abandono de bienes, las consecuencias de los procesos de desplazamiento y apropiación de tierras; estas menoscabaron los derechos como la alimentación, el trabajo y la vida digna. Más allá, implicó la pérdida de tejido organizativo comunitario y de múltiples relaciones sociales y afectivas que las personas tenían en su lugar de origen. Para el Grupo de Memoria Histórica:

“El desplazamiento forzado es, por tanto, un evento complejo que altera significativamente la existencia y los proyectos de vida de cada uno de los miembros de una familia. Es una experiencia que implica varias y simultáneas pérdidas y transformaciones: pérdidas económicas y de bienes, de lugares y de relaciones sociales y afectivas. El desplazamiento ocasiona una transformación abrupta y, por lo general, difícil de asumir roles y posiciones tanto en el hogar como en el ámbito laboral y social”<sup>15</sup>.

Estos datos son importantes pues muestran que las afectaciones por causa del despojo y el abandono, producto del conflicto armado, van más allá de la tierra entendida como un bien físico y constituyen un reto para las políticas públicas de reparación de las víctimas.

15 Centro Nacional de Memoria Histórica. *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 296-297.



### 1.1.2 Análisis de la situación basada en los instrumentos de derechos humanos

El hecho del desplazamiento y del despojo y/o abandono configuró una situación precaria en la garantía de los derechos de las personas que involucraron, más allá de las pérdidas económicas, el rompimiento de relaciones sociales y culturales. En este sentido, los cálculos sobre los predios despojados y abandonados y sobre los que posiblemente habría reclamación en el horizonte temporal de la Ley 1448 de 2011, es considerable, pero la pregunta fundamental en este caso es qué tipo de esfuerzos institucionales y de la sociedad se requieren para alcanzar una reparación transformadora.

La garantía de los derechos sociales es una medida adecuada para comprender que se ha alcanzado este objetivo. Si bien estos cuentan con unas especificidades distintas a los derechos de las víctimas, que marcan un punto de distancia entre unos y otros –p. e. universalidad vs. grupo poblacional específico–, las personas víctimas, entre sus múltiples derechos violados, sufrieron graves consecuencias en la garantía de los derechos sociales. De tal forma, que en el objetivo de alcanzar la reparación integral se deben considerar otras medidas destinadas al goce efectivo de sus derechos como lo hace la Ley 1448 de 2011.

En términos generales, los proyectos productivos, se encontraban en un momento de desarrollo adecuado, teniendo en cuenta las etapas previamente programadas en el plan de vida productivo. Aunque con diferencias en su desarrollo entre Mampuján y Santa Paula que se explica por el inicio de cada uno de ellos dentro del proceso de restitución.

La lectura y análisis de algunos de los planes de vida productivos permiten concluir que son planes muy complejos que procuran programar todos los aspectos del proceso productivo: desde la compra de insumos, las inversiones, los desembolsos y las etapas productivas. En el momento de las visitas no se encontraron significativos atrasos en su implementación, respecto a los pasos programados en cada uno de los planes.

La participación de las mujeres es altamente valorada en ambos casos; sin embargo, en Santa Paula fue posible encontrarlas al frente de los proyectos productivos y de las decisiones sobre los predios, no así en Mampuján, allí en muchos casos aparecían



como beneficiarias, aunque al frente de los proyectos estaban familiares hombres. No fue posible en estos casos constatar a profundidad hasta qué punto, en estas situaciones, su participación se limitaba a hechos formales.

Sobre las *condiciones de seguridad para ejecutar los proyectos productivos*, la percepción de las personas entrevistadas es que estas no eran una dificultad para su implementación. Esta conclusión es mucho más tajante para Mampuján que para Santa Paula. En este último caso la sensación general era de tranquilidad relativa. En general, se valoró el acompañamiento policial, aunque en algunas entrevistas se manifestó que deberían hacerse mayores rondas de acompañamiento, pues la base de su actuación estaba en la vereda Leticia. No obstante, ante la pregunta directa a uno de los beneficiarios este sugirió que existía cierta mejoría en este tema, pues como lo expresó: *“hace años no imaginaba estar viviendo y trabajando la tierra aquí”*. Uno de los beneficiarios en Mampuján nos relataba que, aunque no hacían presencia en esta zona *“ese grupo está vivo, en San Onofre siguen mandado en Rincón, cuando fuimos a Rincón había toque de queda, ni los grillos cantaban”*.

En las entrevistas realizadas en Mampuján (Bolívar), se encontró que un elemento problemático surgió por la variabilidad de los precios del maíz, lo que hacía difícil su comercialización con generación de ganancias en ciertas épocas. Esta en sí, es una situación que puede llegar a afectar a los tipos de proyectos productivos agrícolas, pero que en el caso de personas víctimas podría significar un hecho dramático. En las entrevistas con funcionarios y con beneficiarios no se identificó una estrategia clara para esta contingencia, aunque sí estaba planificado un plan de comercialización y además se había logrado la construcción de un centro de acopio con el apoyo del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

El escenario positivo encontrado en los proyectos productivos no fue similar en el tema del acceso a la vivienda. En muchas entrevistas los beneficiarios manifestaron que este tema hubiera sido adecuado resolverlo a la par del inicio de los proyectos productivos. En Santa Paula (Córdoba) se encontró algunas personas viviendo en cambuches, para estar atentos al desarrollo del proyecto productivo. Este hecho genera grandes dificultades para el desarrollo de los proyectos productivos y en general para el retorno de las familias y comunidades, a la par que puede llegar a impactar la seguridad de las personas a las que se les restituyó su tierra. Por lo tanto es necesario, en función de los derechos de las víctimas, *establecer un mecanismo especial*



de desarrollo del programa de subsidio de vivienda para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas para que el acceso a la vivienda de las personas restituidas en realidad sea efectivo, ya que no se puede –en un esquema de justicia transicional– mantener los procedimientos regulares.

De otra parte, sobre el programa de subsidio de vivienda en tierras restituidas, de acuerdo con la información proporcionada por el Banco Agrario, a julio de 2013, se tenían las siguientes cifras y datos sobre el avance del programa:

**Tabla 5. Presupuesto destinado y subsidios disponibles para construcción de vivienda en tierras restituidas en 2012 y 2013.**

Año	Presupuesto destinado	Número de subsidios disponibles
2012	\$ 15.300.000.000	913
2013	\$ 16.633.333.000	954
Total	\$ 31.933.333.000	1867

Fuente: Gerencia de vivienda del Banco Agrario.

Este número es considerable en comparación con las personas restituidas hasta la fecha. No obstante, frente al posible universo de reclamantes de tierra con necesidad de acceder al subsidio de vivienda puede ser insuficiente si no se acompaña con un aumento de presupuesto y cupos y de garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada desde otros campos como la reparación colectiva, los retornos y el acceso por medio de otros mecanismos para la población desplazada<sup>16</sup>. Aunque es difícil, en el momento actual, tener un cálculo certero sobre los posibles beneficiarios de esta medida, ni de estos cuántos requieren construcción de vivienda o cuántos de mejoramiento, de acuerdo con los datos de la Unidad Administrativa Especial para

16 Se estima que la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Tierras Despojadas (UAEGRTD) atenderá 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras, de las cuales 319 mil son reclamaciones de población desplazada y 41 mil por víctimas solo de despojo de tierras. De estas se estima que 215 mil casos serán objeto de restitución, 55 mil de restitución por compensación ante imposibilidad física y 30 mil de compensación por comprobación de buena fe en el acceso al predio. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3712 de diciembre 1° de 2011. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3712.pdf> [Recuperado el 8/VI/2013].



la Gestión de Tierras Despojadas (UAEGRTD), con corte a abril 30 de 2013, existían 39.399 solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas<sup>17</sup> y el Grupo de Memoria Histórica calculó que 358.937 predios fueron despojados y/o abandonados<sup>18</sup>, lo que puede dar una idea sobre el inmenso grupo de personas y familias que puedan requerir el subsidio de vivienda, aun si se trata solo de víctimas de despojo sin concurrencia con desplazamiento.

Sobre el tema presupuestal, el último inciso del párrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 fue la base para los cálculos que se hicieron en el documento Conpes 3712 de 2011 respecto a los costos de la ley en el tema de vivienda, que incluye un monto considerado como indemnización:

Por ejemplo, si una familia en situación de desplazamiento recibe como máximo 30 SMLMV en subsidio de vivienda, en desarrollo de la política del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, podría recibir adicionalmente un máximo de 7,5 SMMLV para promoción de la oferta y 1,5 SMLMV que corresponden a otros instrumentos de coordinación en el territorio de la oferta y la demanda. De este total, 22 SMLMV son a título de restitución (que es el monto equivalente al que se le entrega como subsidio a la población vulnerable) y los restantes 17 SMLMV son a título de indemnización. Esto en virtud de lo establecido por el último inciso del párrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448.

En todo caso, el estimativo es que 6.915 miles de millones de pesos costará la indemnización por subsidio de vivienda, que incluye el componente de restitución de este mecanismo<sup>19</sup>. Sobre los cupos realmente asignados –a julio de 2013– se tienen los siguientes datos:

17 Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas. Informe de gestión corte abril de 2013. Disponible en <http://restituciondetierras.gov.co/media/Secretaria%20General/Informe%20de%20gestion30AbrilWEB.pdf> [Recuperado el 15/vii/2013].

18 Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 76.

19 *Ibíd.*



**Tabla 6. Subsidios otorgados para la construcción de vivienda en tierras restituidas para los años 2012 y 2013 (julio 2013).**

Año	Número de subsidios otorgados
2012	664
2013	604
Total	1.268

**Fuente:** Gerencia de Vivienda del Banco Agrario.

El desfase en 2012 se puede explicar en el número inferior de beneficiarios de la restitución judicial de tierras, en este año empezaron a salir las primeras sentencias de los jueces agrarios.

Si bien hay una importante distribución regional, esta no cubre todos los municipios microfocalizados por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Tierras Despojadas (UAEGRTD), como requisito para iniciar el procedimiento administrativo y judicial de restitución. En el momento de realización de la investigación, aun no se encontraba ninguna vivienda construida, teniendo en cuenta que el proceso de adjudicación inició en septiembre de 2012.

De la aplicación de esta herramienta y de las visitas de campo realizadas se generaron las siguientes recomendaciones para las entidades a cargo de ejecutar y evaluar la política de restitución de tierras y los programas específicos de conformidad con la Ley 1448 de 2011, a saber.

### 1.1.3 Conclusiones

Particular atención deberán prestar los entes de control en el trámite de la Ley de Tierras y Desarrollo Rural con enfoque territorial. Como se sabe la Ley 1448 de 2011 le exige a este instrumento la priorización de las víctimas de despojo y abandono forzado, en el acceso a créditos, asistencia técnica, adecuación predial, programas de comercialización de productos, entre otros, que contribuyan a la reparación de las víctimas. Sin llegar a confundir los elementos de la política social y la reparación de las víctimas, este será el instrumento por excelencia para desarrollar una política de tierras y desarrollo rural pro víctimas.



Es necesario a su vez que los entes de control y las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) realicen una evaluación independiente de término medio de la implementación de la Ley 1448 de 2011, basada en los impactos reales en la vida de las familias restituidas. Sin negar otros tipos de evaluaciones, particularmente, se deberá analizar hasta qué punto las acciones efectuadas se ven reflejadas en la garantía de los derechos sociales y en la percepción que las personas tienen sobre los cambios en su vida colectiva, familiar e individual. Esto es qué significado tienen para las personas los impactos, logros y vacíos de las políticas públicas, y hasta qué punto las estrategias de apoyo a proyectos productivos han logrado generar lógicas de autosostenibilidad y participación en el mercado.

Otro hecho de resaltar es la contradicción entre la prohibición para enajenar la tierra -2 años- y la vivienda -5 años- como se ha explicado en el texto. Esto significa una limitación para que las personas realicen transacciones sobre su tierra. En todo caso, el objetivo de la política de reparación debe garantizar la sostenibilidad a largo plazo en los predios y parcelas. Por ello es necesario que la Unidad Agrícola Familiar (UAF), de cada uno de los lugares visitados, esté por encima de la extensión de tierras restituida que se establezcan acciones a todo nivel territorial y de articulación institucional para garantizar la remuneración por el trabajo y excedentes capitalizables a las familias beneficiarias en el proceso.







- » Ante el desolador panorama de muerte, desplazamiento forzado y violencia en Buenaventura, corroborado en varias visitas, el Defensor del Pueblo le propuso al Gobierno Nacional la designación de un gerente para ofrecerle a la ciudad soluciones estructurales, no solo en temas de orden público sino en materia económica y social.





## D.2. Situación del desplazamiento forzado y las políticas de atención a dos años de implementación de la Ley 1448 de 2011

Previo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004 estableció la existencia de una serie de falencias institucionales en la atención a la población desplazada que no permitían el restablecimiento de sus derechos, situación denominada como Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Ad portas de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional informó en las audiencias técnica de mediados de 2011 a marzo de 2012, y en su informe de respuesta al Auto de la Corte Constitucional 219 de 2011, que la implementación de dicha ley sería el medio para superar dichas falencias y, por lo tanto, el ECI.

Dado este planteamiento, se considera pertinente, cuando ya van 2 años de gestión de la Ley 1448 de 2011, analizar para el período 2012-2013 los efectos de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en la atención a la población desplazada y en riesgo de serlo.

El análisis propuesto se desarrolla mediante dos apartados: 1. Análisis de la situación de atención en cuatro campos de política para la población desplazada y; 2. Recomendaciones defensoriales para abordar los retos en gestión de políticas, con miras a la superación del ECI y el goce efectivo de derechos en el contexto del tercer año (de diez) de implementación de la Ley 1448 de 2011.



## 2.1 Análisis de cuatro campos de política para la atención al desplazamiento. período 2012-2013

Según la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) a 21 de enero de 2014, en el Registro Único de Víctimas (RUV) hay 6.073.453 víctimas de las cuales 5.368.138 son desplazados, es decir, el 88% del universo de las víctimas<sup>1</sup>.

Dadas estas cifras, hay cuatro campos de política que se consideran fundamentales para avanzar en el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, respecto de los cuales se presenta a continuación un breve balance, con el fin de abrir el diálogo constructivo con la institucionalidad de gobierno del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Dichos campos de política son: 1. Prevención y protección; 2. Ayuda humanitaria; 3. Estabilización socioeconómica y; 4. Políticas de atención a grupos étnicos.

## 2.2 Prevención y protección

Bajo la Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario 250 de 2005, prevención y protección era una fase de gestión articulada a un proceso de atención de mayor alcance conformado por las fases de Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización y Consolidación Social y Económica.

Entre 2011 y 2013 se han generado una serie de reformas en este campo, por ejemplo, surge el Sistema Nacional de Derechos Humanos, se crea la Unidad Nacional de Protección, entre otros, que han modificado las estructuras de atención en materia de prevención y protección.

Frente a este panorama, resulta relevante observar los efectos de esta nueva institucionalidad en la situación de prevención y protección, considerando dos asuntos: 1. Situaciones de riesgo de vulneración de derechos de la población desplazada y; 2. Dinámica del desplazamiento en 2013.

1 Red Nacional de Información, información con corte al 1° de diciembre de 2013. Consultado el 26 de diciembre de 2013. Disponible en [http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page\\_id=1629](http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629)



## 2.2.1 Situaciones de riesgo y vulneración de la población desplazada

Situaciones de vulneración reiterativa de derechos como los que ocurren en el Distrito de Buenaventura, los hechos que afectan al Pueblo Hitnu en Arauca, al Pueblo Embera entre los departamentos de Risaralda y Chocó y Tierra Alta en Córdoba, y la mayor parte de la población del Bajo Atrato, entre otros, hacen visible la desconexión de las políticas de prevención-protección con las de Reparación.

Al respecto, frente a la situación del Distrito de Buenaventura, la Defensoría Comunitaria establece:

“No se tiene una contingencia activada ante el desborde de la situación humanitaria, se han concentrado las acciones a la toma de declaraciones del desplazamiento forzado, y se nota falta de subsidiariedad y complementariedad en un escenario tan complejo como el que vive el puerto de Buenaventura...Las acciones de prevención y protección se confunden con el cumplimiento de órdenes, en atención a situaciones coyunturales y tomas masivas de declaración”<sup>2</sup>.

En cuanto a la protección de los pueblos indígenas, los avances no son homogéneos, dado que según la capacidad organizativa de cada uno de los pueblos protegidos por los Autos de la Corte Constitucional, así es el avance en los procesos de consulta y gestión de políticas<sup>3</sup>. En este orden, en los pueblos seminómadas como las Hitnu (Arauca)<sup>4</sup> y los Jiw (Guaviare) se maneja una intervención centrada en la entrega de ayudas humanitarias; mientras que en comunidades de mayor capacidad de interlocución como los pueblos del Cauca y la Sierra Nevada, se han superado las fases de concertación de instrumentos, teniendo por delante el proceso de implementación de un plan de atención integral<sup>5</sup>.

2 Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca. “Informe Defensoría comunitaria”. Cali. Diciembre de 2013. Página 5.

3 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Numeral 3. Avances y retrocesos a la garantía y eficacia de la consulta previa, en el desarrollo del cumplimiento de las órdenes de los Autos concernidos para las comunidades negras y pueblos indígenas víctimas del conflicto armado”. Contenido en “Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004”. Imprenta Nacional. Bogotá. Diciembre de 2013.

4 Defensoría del Pueblo Regional Arauca. “Informe Defensoría comunitaria”. Ciudad de Arauca. Diciembre de 2013.

5 Defensoría del Pueblo. “Numeral 4. Reflexiones finales sobre los procesos de concertación para el diseño de marcos de política pública en cumplimiento de las órdenes de los Autos 004 y 005 de 2009 en el marco del



Por otra parte, en materia de protección y garantías de no repetición, un caso que es indicador del panorama nacional son los desalojos que se presentaron en el Distrito de Barranquilla. Al respecto, establece la Defensoría comunitaria del Atlántico, frente al desalojo de 35 familias en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad ubicadas en el predio “El Tamarindo”:

“Se han dado situaciones de riesgos en la población desplazada y víctimas del conflicto armado colombiano, por casos de desalojos forzosos, aparentemente, por ocupación de hecho de tierras, presuntamente<sup>6</sup>, de propiedad privada, cuyos desalojos forzosos, los ha llevado a cabo en muchas oportunidades la Alcaldía Distrital de Barranquilla, a través de la Secretaría de Gobierno y la Inspección General de Policía”<sup>7</sup>.

### 2.2.2 Dinámicas e impactos regionales del Desplazamiento en 2013

Según información del Registro Único de Víctimas (RUV) con corte al 21 de enero de 2013, de las 663.597 declaraciones que durante 2013 ingresaron al Registro Único de Víctimas, 145.975 correspondían a hechos victimizantes ocurridos durante ese mismo año y, de ellas, 115.133, el 79% fue por Desplazamiento Forzado.

Los datos del RUV muestran que el impacto del desplazamiento forzado durante el 2013, por expulsión, afecta los cinco departamentos de la cuenca del Pacífico en donde se concentra el 63,4% de desplazados por hechos ocurridos durante ese año, distribuidos como sigue: Nariño con el 15,7%, Antioquia con el 15,2%, Valle del Cauca con el 15,1%, Cauca con el 10,5% y Chocó con el 6,7%.

---

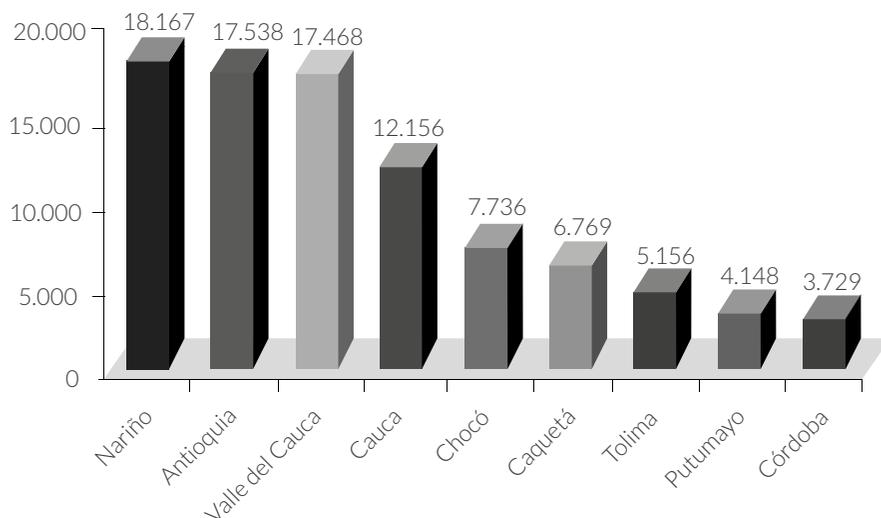
proceso de la Sentencia T-025 de 2004”. Contenido en “Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico”. Op cit.

6 “Establecemos la presunción sobre el título de propiedad de quien lo reclama, porque la Posesión es de vieja data, y quien debe dirimir el conflicto, debe ser un Juez de la República, y no a través de medidas policivas”. Defensoría del Pueblo Regional Atlántico. “Casos que representan riesgos a la población desplazada y víctimas del conflicto armado en Barranquilla. Caso del desalojo forzoso en el terreno Betjala en el Tamarindo (Barranquilla-Galapa). Contenido en “Informe Defensoría comunitaria”. Barranquilla. Diciembre de 2013. Páginas 5.

7 Defensoría del Pueblo Regional Atlántico. Op cit. Páginas 5 y 6.



**Gráfico 1. Magnitud del desplazamiento por departamento 2013**



**Fuente:** Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Por otra parte, 25 municipios registran el 44,9% de la población desplazada durante 2013, correspondiente a 51.743 desplazados. Al analizar solamente esos 25 municipios cambia la distribución del impacto departamental del desplazamiento, ubicando al Valle del Cauca, por encima de Nariño y de Antioquia que ocupan los primeros lugares cuando se toman los totales departamentales. Las zonas más afectadas son: occidente, especialmente Buenaventura en el Valle del Cauca, Tumaco en Nariño, Medellín en Antioquia y Quibdó en el departamento del Chocó. Estos datos ratifican la intensificación del conflicto armado en el área occidental del país.

Durante el 2013 se presentaron al menos, 104 eventos masivos, de tales eventos los desplazamientos masivos ocupan el primer lugar con 91 eventos que representan un 86% en los que fueron expulsadas alrededor de 26.237 personas, correspondientes al 67,6% de las víctimas de los eventos masivos registrados; mientras que el 32,4% restante, que afectó alrededor de 12.551 personas, corresponde a situaciones de confinamiento.

Un cálculo aproximado muestra que los eventos masivos afectaron a cerca de 38.788 personas, de ese total 18.501 equivalentes al 47,7% pertenecen a comuni-



dades negras y 9.264 equivalentes al 23,9% a comunidades indígenas, finalmente, 6.682 personas, el 17,2% al menos, fueron víctimas de desplazamientos masivos intraurbanos.

Cauca es el departamento más afectado por desplazamientos masivos con 27 eventos, seguido de Chocó con 17, Nariño con 12 y Antioquia con 9. En cuanto a los confinamientos, cabe anotar que estos eventos son de difícil conocimiento y que probablemente se hayan presentado muchos más, ya que las autoridades no ofrecen un registro como tal de esos eventos, dificultad que se agrava en la medida en que el sistema oficial de registro aún no ha definido cómo incluirlos en la base de datos ya que el confinamiento como tal no aparece dentro de la Ley 1448 como un hecho victimizante independiente. Aún así los datos recopilados por la Defensoría del Pueblo muestran un alto grado de afectación para el departamento de Nariño, Cauca, Chocó y Antioquia.

Se obtuvo información de al menos 8 desplazamientos masivos en áreas urbanas: la ciudad de Buenaventura con 4 eventos masivos causados por la guerra entre Los Urabeños y La Empresa que afecta directamente, por lo menos a 3 comunas (comunas 3, 4 y 5) y, principalmente, a los barrios de los territorios construidos en la costa del mar.

Del mismo modo en Medellín se presentaron dos desplazamientos masivos intraurbanos, a pesar de una tregua entre los Urabeños y La oficina de Envigado y una reducción considerable del desplazamiento intraurbano que pasó, según los datos de la Personería de Medellín, de 9.500 personas en 2012 a 5.148 en 2013. Se estableció que los dos eventos masivos afectaron el corregimiento San Cristóbal, y que se siguen presentando desplazamientos gota a gota en la comuna 13 San Javier, 8 Villa Hermosa, 1 Popular y 3 Manrique. También por acciones de los grupos posdesmovilización.

Se han presentado desplazamientos intraurbanos en Tumaco, Nariño; en Norte de Santander, en los municipios de Cúcuta y Sardinata, y el fenómeno afecta otras ciudades como Manizales y la zona limítrofe entre Pereira y Dosquebradas.

Tanto los eventos de desplazamiento masivo como los de confinamientos están relacionados con combates y situaciones de conflicto entre la Fuerza Pública y la guerri-



lla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), teniendo un menor impacto, pero no menos significativo, las acciones emprendidas por los Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), cuyo impacto se hace sentir especialmente en el desplazamiento intraurbano.

### 2.3 Ayuda Humanitaria

La Sentencia T-025 de 2004, consagró la entrega de la ayuda humanitaria como parte del catálogo de derechos mínimos de la población desplazada, pues constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital; en varios pronunciamientos la Corte Constitucional ha indicado que el fin constitucional de la ayuda humanitaria es *“mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”*, y *“brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada”*<sup>8</sup>.

No obstante lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de la persistencia de restricciones para el acceso al derecho a la ayuda humanitaria, como se ilustra en el mapa 1, el cual muestra sombreado las zonas donde mayores limitaciones se presentan.



8 Corte Constitucional. Sentencia T- 284 de 2012. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

**Mapa 1. Situación de la ayuda humanitaria.**



**Fuente:** Informes de Defensores comunitarios. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

De acuerdo con la información suministrada por las Defensorías Regionales<sup>9</sup>, dichas restricciones se vislumbran en las siguientes circunstancias:

<sup>9</sup> La persistencia de la vulneración del derecho a la entrega de la ayuda humanitaria se vislumbra en los informes finales del año 2013 de los Defensores Comunitarios y Asesores Regionales para el Desplazamiento. En



1. Deficiencia en la atención humanitaria inmediata: En algunos municipios receptores de población desplazada no se cumple con la obligación de entregar la ayuda humanitaria inmediata, argumentando la falta de realización de los contratos o falta de recursos para atender la emergencia.
2. El retraso en la valoración de las declaraciones por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ocasiona que los entes territoriales señalen que no es su responsabilidad argumentando que “pasado el término fijado *por la ley, no es su obligación entregar* ayuda humanitaria inmediata”.
3. Deficiencia en el sistema de turnos para la entrega de la ayuda humanitaria, toda vez que los mismos no son otorgados con enfoque diferencial y avanzan lentamente.
4. La no entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria en los plazos estipulados en la normatividad vigente, ocasionando que las víctimas de desplazamiento forzado reciban una o máximo dos ayudas al año.
5. Falta de enfoque diferencial en la entrega de la ayuda humanitaria, de manera que garanticen el goce efectivo de derechos.
6. Falta de orientación por parte del Banco Agrario, en los casos fijados por la jurisprudencia, para aquellas víctimas de desplazamiento que no cuentan con la cédula original. El Banco Agrario no explica a la población desplazada, en los casos que ha definido la Corte Constitucional, qué otros documentos pueden servir para lograr identificarse cuando no se cuenta con la cédula de ciudadanía original y de esta forma acceder a la ayuda humanitaria.
7. Peregrinaje institucional: Las víctimas de desplazamiento forzado son expuestas a un constante peregrinaje institucional sin lograr ser atendidos de forma eficaz, efectiva y oportuna.




---

particular sobresalen las falencias en los departamentos de Bogotá D. C., Bolívar, Cauca, Caldas, Caquetá, Chocó, Huila, Quindío, Guajira, Guaviare, Risaralda, Santander, Valle del Cauca y Vaupés.

8. Falta de coordinación entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para entregar la ayuda en la etapa de la Atención Humanitaria de Transición.

Aunado a lo anterior la Defensoría del Pueblo, observa con preocupación que a las víctimas del desplazamiento forzado, de hechos ocurridos hace más de 10 años, se les niega la prórroga de la ayuda humanitaria, basados en el artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, sin tener en cuenta los casos que han sido declarados como de extrema vulnerabilidad por la Corte Constitucional<sup>10</sup> y sin verificar la situación real de la población desplazada.

Las situaciones fácticas expuestas en precedencia, demuestran las dificultades al hacer efectivo el derecho a la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada, a las cuales se suman las falencias en las políticas de estabilización social y económica que serán analizadas en el acápite posterior.

Estas circunstancias se traducen en la revictimización de las personas desplazadas, máxime porque se ven expuestas a la negación de la ayuda, cuando el hecho causante del desplazamiento acaeció hace más de 10 años, sin la correspondiente verificación del estado de vulnerabilidad.

## 2.4 Estabilización socioeconómica

Es una etapa fundamental en el proceso de restablecimiento de los derechos de la población desplazada, ya que en esta fase se pasa de la etapa de emergencia, a una donde a partir de la oferta en materia de vivienda, salud, educación, generación de ingresos y proyectos productivos (entre otros), las comunidades y la población desplazada de manera individual, inicia su proceso de autonomía y autosostenibilidad,

---

10 En la Sentencia T-033 de 2012, la Corte Constitucional en varios pronunciamientos ha establecido que la ayuda humanitaria es temporal, ya que la misma deberá ser otorgada a las personas que se encuentran en condición de desplazamiento que no pueden por sí mismas sufragar las necesidades básicas de ellas y su familia, y hasta tanto logren una estabilización económica. No obstante, si la situación de vulnerabilidad persiste, el interesado puede solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria, la cual deberá ser otorgada siempre que la entidad encargada para ello compruebe que subsisten las circunstancias de vulnerabilidad marginalidad e indefensión de las personas desplazadas.



como base para la reconstrucción del proyecto de vida individual, familiar y comunitario, con arraigo en un determinado lugar.

### 2.4.1 Vivienda y Generación de ingresos en el ámbito urbano

Entre 2008 y 2013, se producen cuatro grandes modificaciones en las políticas de vivienda y generación de ingreso para la población desplazada, con ocasión de la emisión de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del período 2006-2010 y luego el plan del período 2010-2014, la Ley 1537 de 2012 (programa de las 100 mil viviendas gratis) y la Ley 1448 de 2011. Estos recurrentes cambios han impedido que se conozca a ciencia cierta cuál es la política específica para la población desplazada y, por ende, determinar en concreto el avance, estancamiento o retroceso en el goce efectivo de derechos de las familias desplazadas con ocasión de las acciones de las entidades de gobierno.

En relación con la generación de ingresos para la población desplazada, las políticas se encuentran en período de ajuste y aplicación progresiva, no obstante esos avances, existe la percepción por las víctimas de desplazamiento de que la gestión es ineficaz en razón de: 1. Entre los años 2008 a 2013 la institucionalidad de gobierno estuvo en fase diagnóstica y de aplicación de proyectos piloto; 2. Insuficiente cobertura frente a la magnitud de la demanda represada en años pasados y; 3. La no resolución de las limitaciones de los gobiernos territoriales para proveer oferta de tierra para los proyectos de vivienda<sup>11</sup>.

En lo que respecta a vivienda, se observa la desconexión en la gestión entre el nivel nacional y el territorial, lo cual se expresa en los reiterados argumentos del SNARIV nacional en los que informa que la eficacia de las políticas en vivienda depende de la gestión de los gobiernos territoriales<sup>12</sup>, dice al respecto al SNARIV:

11 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. "Numeral 1. Descripción de las políticas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada". Contenido en "Acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada. Serie III. Análisis de políticas públicas nacionales en derechos humanos". Imprenta Nacional. Bogotá. Diciembre de 2013.

12 SNARIV. "Numeral 3. En cuanto a la dinámica institucional en materia de vivienda", contenido en "Documento aclaratorio del Gobierno Nacional al segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012 - 2013. Bogotá. Noviembre de 2013.



- “Carencia de banco de oferta

El informe de la CSM<sup>13</sup> indicó la carencia de un banco de oferta de vivienda en los distritos y departamentos, para lo cual es necesario precisar que si bien se debe realizar un trabajo conjunto entre Nación y territorio para cubrir el déficit de vivienda para la población en situación de desplazamiento, la Constitución y la ley establece dichas competencias en las entidades territoriales. De acuerdo con lo anterior, es importante que estas se encarguen de generar oferta de vivienda, y de esta manera en conjunto con el subsidio familiar de vivienda que otorga el Gobierno Nacional, amplíen la cobertura para atender a esta población...”

- “Recursos de promoción de oferta y demanda

En cuanto a los recursos de promoción de oferta y demanda aplicados en proyectos de vivienda se hace necesario presentar las siguientes claridades:

1. La demora en la ejecución de proyectos se debe a que los ejecutores particulares, o algunos municipios asociados con particulares, desconocen los proyectos, no pueden conseguir la documentación o garantizar la presentación de requisitos para iniciar los cobros de los recursos de subsidio o de promoción de oferta y demanda.
2. Debilidades en el proceso de formulación de los proyectos por parte de las entidades territoriales generan la imposibilidad técnica de ejecutarlos. Lo anterior es resultado de situaciones como: costos de transporte, incremento del valor de insumos, movilidad de hogares que no permite recaudar la información necesaria para los cobros, problemas de orden público que implican la suspensión de las obras, entre otros. Las anteriores situaciones implican la desfinanciación de los proyectos inclusive antes de iniciar las obras, de manera tal que si los ejecutores no tienen seguridad en la financiación total del proyecto, estas no se inician”<sup>14</sup>.

13 Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

14 SNARIV. “Numeral 3. En cuanto a la dinámica institucional en materia de vivienda”, contenido en “Documento aclaratorio del Gobierno Nacional al segundo informe de seguimiento y monitoreo”. Op cit. Páginas 23-24.



## 2.4.2 Vivienda y generación de ingresos en el ámbito rural

En materia rural, es pertinente poner de presente las conclusiones que han arrojado los diferentes estudios elaborados por la Defensoría del Pueblo en relación con la estabilización social y económica en el marco de procesos de retorno y reubicación<sup>15</sup>:

- El actual enfoque centrado en la reparación integral aún no logra traducirse en un conjunto articulado y coherente de políticas con sus respectivas rutas para garantizar los diferentes derechos de la población desplazada. Por ejemplo, a la fecha, aún no se conoce el diseño de la ruta de acceso a las medidas de atención en materia de generación de ingresos y vivienda, tal vez las más importantes para lograr la estabilización social y económica de la población desplazada.
- La fase de estabilización social y económica, tal como se concibe en la Ley 387 de 1997, se está desdibujando a partir de generar ofertas sectoriales que hacen que las víctimas deban acceder a ellas de manera individual y por demanda, para poder ejercer sus derechos a la vivienda y a la generación de ingresos, es decir, la oferta no obedece a sus características, vulnerabilidades acentuadas y enfoques étnicos diferenciales sino que se los incluye en los programas de lucha contra la pobreza y extrema pobreza.
- Si bien se han presentado avances en términos del diseño de algunas estrategias y mecanismos de estabilización social y económica, estos se concentran en zonas urbanas; en contraste, existen importantes falencias en materia de formulación y diseño de políticas públicas para la garantía de derechos de la población retornada y reubicada en zonas rurales.

A manera de ejemplo, existen cuatro problemas de la política pública que impiden la realización de la estabilización social y económica a nivel rural:

1. No existe una ruta clara para el acceso a proyectos productivos en zona rural. Aún más, las entidades competentes (Ministerio de Agricultura, Banco Agrario,

15 Defensoría del Pueblo. “Documento Base de la Ponencia del Defensor del Pueblo ante la Comisión Legislativa de Seguimiento a la Ley de Víctimas”. Bogotá. 12 de Diciembre de 2013.



Unidad de Víctimas, entre otras) no cuentan con un diagnóstico consolidado de la demanda de proyectos productivos rurales, que le permita definir técnicamente las necesidades presupuestales e institucionales para lograr una respuesta efectiva.

2. No existe acuerdo al interior del Gobierno Nacional respecto de cuál es la entidad responsable de asignar tierras para procesos de reubicación rural, de manera que actualmente este derecho fundamental de la población desplazada no está siendo materializado, salvo en casos excepcionales. Aún más grave, el In-coder ha sido tajante al afirmar que no cuenta con mecanismos jurídicos para asignar tierras para la mayoría de solicitudes de reubicación rural de población desplazada.
3. El Gobierno Nacional no cuenta con un diagnóstico de la cantidad aproximada de tierras rurales que se requieren para dar respuesta a las solicitudes de reubicación rural.
4. Existen barreras en la atención en materia de vivienda en los procesos de retorno y reubicación relacionadas con:
  - Dificultades de suelo, por: i) en cuanto a la seguridad de las construcciones de las viviendas, por encontrarse en zonas de riesgo o de desastres naturales, ii) por no permitir el cultivo o la producción para el autosostenimiento de las comunidades.
  - Carencia de acceso a los servicios mínimos de saneamiento y agua potable.
  - Demora en la construcción o mejoramiento de las viviendas.

Se ha encontrado que aunque existe una voluntad institucional para la promoción de proyectos de vivienda rural por parte del Banco Agrario, se presentan obstáculos para el acceso que impiden la implementación de los mismos (por la rigidez de los requisitos: nombramiento de las gerencias integrales, expedición de las pólizas de garantía y cumplimiento para la implementación de los proyectos).

De lo arriba expuesto, se colige que no se observan aún avances significativos en materia de estabilización socioeconómica, ni una clara perspectiva de que el diseño



actual de las políticas públicas permita vislumbrar una tendencia hacia el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada y, por ende, hacia la superación de la condición de extrema vulnerabilidad.

## 2.5 Políticas de atención con enfoque diferencial étnico

En 2009, la Corte Constitucional bajo el contexto de la Sentencia T-025 emite los Autos étnicos 004 y 2009, los cuales llevan al Gobierno Nacional a iniciar un proceso de formulación de políticas para la atención a los grupos étnicos en riesgo y situación de desplazamiento cobijados por dichos Autos.

Posteriormente se han expedido otros, entre los que sobresalen los Autos 18 de mayo de 2010, 045, 112 y 299 de 2012 (comunidad Jiguamiandó/Curvaradó), 174 de 2011 (Pueblo Awa), 382 de 2011 (Pueblo Hitnu / Makaguan) y 173 de 2012 (Pueblo Jiw). Dichos Autos juntos han catalizado el que se adelanten importantes esfuerzos en materia de concertación y entrega de ayudas alimentarias.

No obstante, luego de 5 años de emitidos los primeros Autos étnicos se requiere pasar a la implementación de las políticas que se han concertado con los grupos étnicos protegidos por los Autos, para así superar el asistencialismo y la fragmentación institucional que caracteriza la gestión de gobierno.

### 2.5.1 Balance de las acciones para dar cumplimiento de los Autos étnicos

Con los Autos étnicos, la Corte Constitucional hace visible la necesidad de configurar un marco de actuación específico para los pueblos indígenas y comunidades negras, y señala que existe una serie de grupos que requiere una intervención inmediata pues están en peligro de extinción o bajo una recurrente violación a sus derechos. Estos hechos implican que el Gobierno Nacional asuma un doble reto: por un lado construir concertadamente políticas públicas para los grupos étnicos; y por otro, desplegar mecanismos de respuesta rápida para proteger de la extinción y recurrente violación de derechos a una parte de estos grupos.



Los Autos de seguimiento ordenan la formulación de un “Programa de Garantías y Planes de Salvaguarda” para pueblos indígenas según lo ordenado en el Auto 004 de 2009. Así como, los Planes Específicos de Protección y Atención para casos emblemáticos identificados por la Corte Constitucional, el Plan de Caracterización de los Territorios Colectivos y Ancestrales, la Ruta Étnica en el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, la Estrategia de Atención Humanitaria de Emergencia en Desplazamientos Masivos y Confinamiento y el Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a Población Afrocolombiana, según lo ordenado en el Auto 005 de 2009.

Entre los años 2012 a 2013, pese a la emisión de los Decretos con fuerza de Ley étnicos 4635 y 4633 de 2011, la gestión de las entidades de gobierno responsables de los Autos, principalmente, Ministerio del Interior y la UARIV tienden a privilegiar el reporte de atenciones y actividades realizadas, lo cual facilita la entrega de informes a la Corte Constitucional pero estos no permiten identificar los impactos en la situación de goce efectivo de derechos, por lo que se asume que la respuesta institucional está fragmentada en función del cumplimiento aislado de las órdenes de los Autos mas no en un esfuerzo por construir una respuesta integral y que responda a las particularidades de cada grupo étnico y que dé respuesta a las demandas que se han realizado en el marco de los procesos de consulta.

La gestión se ha caracterizado por:

- Centrarse en labores de ajuste de metodologías para llevar a cabo los procesos de consulta previa con los pueblos indígenas y comunidades negras, sin embargo, estas labores presentan resultados disímiles, en función del nivel o fortaleza organizativa previa al proceso que tiene cada pueblo. En el caso de las comunidades negras, a la fecha de redactar este informe aún no se había llegado a una posición definitiva del Ministerio del Interior frente al cómo y con quién abordar la consulta previa para cumplir con las órdenes que así lo requieren.
- A diciembre de 2013, no se había logrado hacer el tránsito de la fase de formalización de los acuerdos logrados mediante la adopción de documentos de política (planes, programas, presupuestos y proyectos) mediante los cuales se ejecuten materialmente los acuerdos adoptados.



- La respuesta institucional se limita a la atención de coyunturas que generan crisis humanitaria, en el sentido de lo establecido por la Corte en los Autos de carácter diferencial étnico.
- A diciembre de 2013, aun no se habían armonizado los marcos de los Autos étnicos de la Sentencia T-025 y los decretos-ley sobre reparación a grupos étnicos.

En suma, los resultados son disimiles y por ende, se requiere una revisión diferenciada de los resultados en la implementación del Auto 004 y el Auto 005, y entre pueblos indígenas y entre comunidades negras, no obstante, se requiere superar las dificultades para obtener una mayor celeridad en la implementación de políticas.

La Defensoría del Pueblo propone que los procesos de formulación y gestión de medidas para el cumplimiento de las órdenes de los Autos étnicos incorporen el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada y el cumplimiento del principio de diversidad desde la perspectiva étnica, cultural y territorial (etnocultural), lo cual permitirá estructurar una acción estatal que potencie el mejoramiento de la calidad de vida y la protección a la integridad física y cultural de los grupos étnicos afectados por el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno en el país.

## 2.5.2 Retornos y reubicaciones

“Cuando el Gobierno nos da algo, da es retazos”

Frase de un representante de comunidades negras de la cuenca del río Truandó, en alusión al carácter asistencialista y desarticulado de la respuesta estatal a la población desplazada del Bajo Atrato.

En materia de retornos y reubicaciones, además de los constantes problemas para garantizar los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad, que han sido reseñados en análisis previos de la Defensoría del Pueblo<sup>16</sup>, en el plano de la gestión

16 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones. Respuesta a la orden 20 del Auto 219 de 2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004”. Imprenta Nacional. Bogotá. Junio de 2013.



institucional se observa la necesidad de activar efectivos programas de atención integral, dado que la insuficiencia de recursos y la desarticulación interinstitucional implican la implementación de programas con coberturas parciales, con limitado impacto y especialmente sin una perspectiva de mediano y largo plazo hacia el Goce Efectivo de Derechos.

Como se deduce del apartado anterior, el principal problema de las políticas públicas para la atención a la población desplazada que ha retornado y se ha reubicado sin acompañamiento del Estado, o que está solicitando que el Estado garantice su derecho a retornar o reubicarse, está definido por la ausencia de un adecuado y preciso diagnóstico de la demanda de atención de la población desplazada, en temas centrales para la estabilización social y económica. Esta situación, se traduce en la imposibilidad técnica de realizar un adecuado diseño de política pública, que responda a las necesidades específicas de cada grupo poblacional y de la población desplazada en su conjunto.

Lo anterior explica, al menos en parte, la inexistencia de rutas claras para acceder a la protección y garantía de derechos por parte de la población desplazada: por el contrario, cada entidad define una oferta por separado (no siempre específica para población desplazada), de manera que las víctimas de desplazamiento forzado tienen que tocar en decenas de puertas institucionales, con la esperanza de que alguna se abra para, por ejemplo, lograr la implementación de un proyecto productivo.

En tal sentido, la función de coordinación de la UARIV no ha logrado consolidar una oferta clara que pueda presentarse de manera articulada y con enfoque territorial a las comunidades retornadas o reubicadas (o a las que desean hacerlo); salvo contadas excepciones, la oferta estatal no permite cubrir a la totalidad de las familias retornadas/reubicadas de un corregimiento o de un municipio. No se conoce por parte de la Defensoría del Pueblo la existencia de un plan de atención con mirada de mediano y largo plazo (que incluya apropiaciones presupuestales suficientes), en el cual se establezca la estrategia para materializar el Goce Efectivo de Derechos, al menos en un municipio de Colombia.

En contraste, se requiere, entonces, que las entidades nacionales y territoriales sigan una hoja de ruta común que debe estar articulada a los planes de inversión en la zona del retorno o la reubicación.



Un ejemplo claro de las limitaciones en coordinación y ejecución de políticas en la materia, lo expresa el caso de las comunidades retornadas al municipio de El Carmen de Bolívar, en los Montes de María:

“La visita hecha con el objetivo de hacer seguimiento a la política pública de retornos y reubicaciones, arroja que existe un alto grado de analfabetización en adultos mayores, lo cual impide el conocimiento de la ley, específicamente la 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Existen preocupaciones de la comunidad frente a las condiciones de los retornos y las reubicaciones, preocupaciones frente a las demandas y problemáticas específicas que han puesto en conocimiento de las instituciones de orden local, regional, nacional e internacional, referidas a la muerte del aguacate por un hongo del cual aún no se tiene mucho conocimiento y que tiene implicaciones en los deseos que proyecta la Alta Montaña frente a los procesos de reparación colectiva en su carácter integral.

Al mismo tiempo las principales problemáticas de la comunidad están relacionadas con el estado de las vías de acceso, la falta de prestación de servicios básicos de salud, el atraso en la contratación de los docentes lo cual hace que se aplase el inicio de las clases.

Existe un Consejo Comunitario en la Alta Montaña de El Carmen de Bolívar, específicamente en la vereda de Berruguita. Se evidencia con el trabajo de diagnóstico comunitario un incumplimiento sistemático de pactos y compromisos adquiridos por funcionarios y funcionarias de la Alcaldía Municipal de El Carmen de Bolívar y de la Gobernación de Bolívar<sup>17</sup>, estos son a saber, principalmente la dotación de los Centros de salud ya existentes con una ambulancia y/o la realización de brigadas de salud. Declaran que las capacitaciones que están recibiendo o está ofertando el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) no son pertinentes para las necesidades reales y urgentes que tienen como comunidades desplazadas y retornadas<sup>18</sup>.

17 En este sentido, específicamente se da cuenta del Estado de las Cosas Inconstitucional (ECI) al cual se refiere la T-025 en tanto estructuralmente se siguen presentando inconformismos frente al cómo se percibe el accionar institucional *“así como contra varias administraciones municipales y departamentales, por considerar que dichas autoridades no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria”*.

18 Defensoría del Pueblo Regional Bolívar. “Informe Defensoría Comunitaria”. Cartagena. Diciembre de 2013.



## 2.6 Recomendaciones Defensoriales para avanzar en la superación del Estado de Cosas Institucionales (ECI) en el contexto de la Ley 1448 de 2011

La Defensoría del Pueblo considera pertinente, la adopción de medidas para la resolución de las falencias reiteradas en el Auto 219 de 2011. En este orden, a continuación se recomienda el abordaje de una serie de retos en materia de gestión, que contribuirán a que se avance en una efectiva superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

### 2.6.1 Retos

1. Impulsar el paso a la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, víctimas y organizaciones sociales que congregan altos porcentajes de población desplazada, en el diseño, gestión y control de las políticas públicas, de manera que se logre superar la visión sectorial y se trascienda al diseño y gestión de políticas que contengan enfoques diferenciales por étnica, género, discapacidad y particularidades territoriales.
2. Fortalecimiento fiscal e institucional de los gobiernos territoriales, así como de las entidades del orden nacional, para la atención a las personas y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado. En efecto, según, el más reciente estudio de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, la estructura financiera de recursos propios de los gobiernos territoriales no se ha visto modificada bajo la Ley 1448 de 2011.
3. Establecer rutas y mecanismos de coordinación interinstitucional que contribuyan a la articulación de los programas de Atención Humanitaria y los procesos de Estabilización y Consolidación Socioeconómica. De esta manera se logra evitar la actual tendencia a que sean los subsidios monetarios la principal oferta de los gobiernos y que las personas no queden atrapadas en la “trampa del asistencialismo” y puedan superar su vulnerabilidad en materia de generación de ingresos, vivienda y demás derechos de la población desplazada.
4. Evitar sobrecarga de funciones de la UARIV y profundizar en la articulación entre entidades del nivel nacional (coordinación nación-nación). En efecto, la



sobreacumulación de funciones afecta la calidad, cobertura y eficiencia de los programas de atención; por ende, se requiere hacer más visible la coordinación de las entidades nacionales, por ejemplo, mediante el diseño de programas de restablecimiento territorial, en el cual concurren las entidades nacionales y las territoriales, de manera que se pase de la “atención por proyectos” al de “Programas de Restablecimiento” y del “activismo asistencialista” a la “Gestión por Resultados”, todo ello con un enfoque territorial que cobije al conjunto de la población víctima en determinadas zonas y subregiones.

5. Profundizar en la articulación entre los entes nacionales y los territoriales (coordinación nación-territorio), de manera que los mecanismos de co-responsabilidad se activen automáticamente. Por ejemplo, se podría superar parte de la actual tramitología con el uso de los diagnósticos que ya existen sobre demandas de atención y capacidad de atención, por ejemplo, los que surgieron bajo el Auto 383 de 2010 y, por ende, no se requiere partir de cero, o fijar complicados protocolos que solo buscan “administrar” la demanda de subsidiariedad y complementariedad de los municipios más débiles, para ajustarlas a las capacidades de las entidades nacionales.
6. Se requiere que los programas de atención para las mujeres en riesgo y situación de desplazamiento, superen la fase de proyectos piloto; y, si bien existe documentación diagnóstica, se requiere pasar de la fase de exploración y avanzar en la generalización y adecuación de la oferta y la evaluación de impacto en materia de goce efectivo de derechos. El enfoque de género sigue sin considerar la condición en que culturalmente se tiene a las personas en sus familias y sus comunidades, manteniendo así las estructuras que permiten la discriminación y violencias basadas en el género.
7. La persistencia de barreras de acceso en materia de ayuda humanitaria, vivienda, proyectos productivos rurales y urbanos, empleo, etc., como los enunciados en el apartado anterior, hacen visible la pertinencia de abordar la reforma de los esquemas de subsidio a la demanda que hoy se usan para proveer el acceso a los derechos de la población desplazada y asignar partidas para la cofinanciación de proyectos para la estabilización socioeconómica.
8. Se recomienda al Gobierno Nacional en su conjunto, realizar un diagnóstico que permita identificar la población retornada y reubicada en zona rural (sin acom-



pañamiento del Estado). Esto, como base para identificar técnicamente las necesidades presupuestales e institucionales para lograr una respuesta efectiva en materia de Goce Efectivo de Derechos.

9. Diseñar una ruta clara para el acceso a proyectos productivos rurales por parte de población retornada y reubicada en zonas rurales, que incorpore las acciones para materializar los enfoques diferenciales señalados por la Corte Constitucional.
10. Adelantar un diagnóstico detallado de las solicitudes de reubicaciones de población desplazada en predios rurales, en el cual se establezca con claridad la demanda de tierras rurales para estos procesos.

Por último, para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, es fundamental que se incorpore en las nuevas políticas de atención a la población desplazada, en el contexto del diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que los derechos de estos no están definidos exclusivamente por la Ley 1448 de 2011, sino que están compuestos por un marco normativo más amplio, integrado además, por la Ley 387 de 1997 (todavía vigente) y por la jurisprudencia, en particular, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento.









- » Luego de un año y medio de trabajo en mesas municipales y departamentales, el Defensor de Pueblo instaló la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, como lo determinó la Ley 1448 de 2011, que le dio el mandato a la Defensoría de ejercer su secretaría técnica.





## D.3. El ejercicio de los derechos de las víctimas en el marco de la Justicia Transicional

### 3.1 Los derechos de las víctimas en el proceso de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005)

Con la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012, el ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral sufrió importantes cambios debido a que dispone que la Fiscalía General de la Nación privilegie mayor celeridad en las investigaciones bajo un enfoque de estudio de macrocriminalidad. De igual forma, la ley establece que la reparación integral para las víctimas reclamantes ya no sería una reparación en derecho, es decir, proporcionalmente al daño sufrido, sino en equidad. Esta situación conduce a su reparación en el proceso administrativo establecido mediante la Ley 1448 de 2011 y su Decreto Reglamentario 4800 de 2011, que determinan montos inferiores y equitativos por el hecho victimizante.

Durante los acompañamientos en audiencias en 2013, fue posible escuchar las inquietudes, necesidades, temores y expectativas generadas entre las víctimas con ocasión de la reforma introducida por la Ley 1592 de 2012, esas pueden ser ilustradas de la siguiente forma:

- a. Las víctimas se sienten inconformes con los montos de reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011, los consideran insuficientes como medida de indemnización, si se tiene en cuenta el impacto diferencial de los hechos victimizantes;



las víctimas contaban con la gestión defensorial en representación judicial para la tasación de los daños y las solicitudes de reparación integral.

- b. Al trasladar el ejercicio del derecho a la reparación integral en el proceso administrativo, las víctimas se han encontrado con dificultades en la implementación de las políticas públicas, pues diversos programas que garantizan las medidas de reparación integral se encuentran en ajuste o su implementación es incipiente. Casos como estos se relacionan con el derecho a la restitución de vivienda para la población desplazada, este encuentra barreras de acceso en los trámites complejos y de larga duración: las víctimas perciben el incumplimiento del Gobierno nacional. El ejercicio del derecho a la asistencia también se ve comprometido, en tanto que las víctimas refieren el incumplimiento en los pagos de ayudas humanitarias e inadecuada atención en salud.
- c. La mayor inconformidad manifestada por las víctimas frente a la mencionada reforma se ilustra en la incomodidad de haber transitado por un extenso proceso judicial, en el que han hecho entrega de documentación tendiente a la comprobación de los daños y secuelas, han asistido a diferentes audiencias y diligencias, han sido sujetos de valoraciones del daño y han esperado la reparación integral en concordancia con los estándares internacionales; situación que contrasta con sus posibilidades reales en implementación de las nuevas disposiciones normativas.

### 3.2 La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La Defensoría del Pueblo, en su ejercicio de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ha identificado el estado de avance de las políticas públicas que dan alcance a las medidas de asistencia, atención y reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011.

La entidad ha reiterado el esfuerzo y voluntad política del Estado de materializar la unificación de instrumentos normativos relativos a los derechos de la población afectada por la violencia, bajo la apuesta de una institucionalidad organizada en un gran sistema, al que no solo se han incorporado instituciones con antiguas competencias en el tema, sino entidades creadas a partir de la vigencia la ley y otras que no



tenían injerencia directa en la materia. En la disposición de este sistema, es importante reconocer el diseño de procedimientos que apuntan a la materialización de la asistencia y el reconocimiento a las diferentes medidas de reparación integral y los esfuerzos realizados por contar con una institucionalidad cualificada del trabajo de funcionarios competentes y capacitados, lo que sugiere un avance significativo en la implementación de las políticas, planes y programas que garantizan el ejercicio de los derechos de las víctimas.

Entendiendo que la disposición de una institucionalidad fortalecida no constituye el único vehículo para la materialización de los derechos de la población víctima, su participación en los diferentes escenarios interinstitucionales resulta de gran importancia para intervenir de manera directa en el proceso de diseño, implementación y seguimiento de la ley. Si bien el proceso de incorporación de las víctimas en tales espacios presentó importantes retrasos y dificultades, en 2013 se registró un avance importante con la instalación de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas<sup>1</sup> en los niveles municipal, departamental y nacional.

Así mismo el proceso abrió la posibilidad de participar y representar a otras víctimas, escogiendo con enfoque diferencial a los diferentes integrantes de las mesas, lo que se espera, imprima la visión de la población afectada en el ajuste de las políticas públicas para que atiendan a sus verdaderas necesidades. Una vez constituidas las mesas de participación, otros retos se han identificado en relación con su efectividad y han sido objeto de análisis y esfuerzos institucionales, este es el caso de las garantías para la protección de los representantes de las mesas, la asistencia técnica que cualifique su labor y los medios materiales que les permitan desarrollarla, sobre estas dificultades ha llamado la atención la Defensoría y sugiere ajustes a corto plazo.

El acceso de las víctimas a las medidas de reparación integral contempladas en la ley está mediado por el procedimiento inicial de ser incluidas o no en el Registro Único de Víctimas. Este proceso es considerado como un mecanismo esencial para la identificación de las personas que han sufrido los efectos del conflicto armado interno en el país; desde una perspectiva práctica, se constituye en una herramienta que permite identificar a las víctimas, reconocer los impactos de los hechos victimizantes,

1 Artículo 7. Resolución Número 0388 del 10 de mayo de 2013. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.



establecer las circunstancias en que ocurrieron esos hechos y, por último, constituirse en el punto de partida para que las víctimas puedan ejercer los derechos a la asistencia, atención y reparación integral. En 2013, la Defensoría del Pueblo advirtió que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UAERIV) ha realizado importantes esfuerzos para superar el rezago en las valoraciones<sup>2</sup>; esta situación es recurrente en años anteriores. En la actualidad, la UAERIV reporta que las valoraciones se están dando dentro de los términos establecidos en la ley y se ha evidenciado que el resultado de las mismas está consignado en el sistema de información para su consulta.

A pesar de tales avances, otros obstáculos han surgido impidiendo la materialización del derecho; tal es el caso de procesos complementarios a la valoración y de similar importancia como la notificación de la decisión de inclusión o no inclusión, que presenta relevantes falencias. En ese sentido, a pesar de existir en la actualidad un importante número de declaraciones valoradas que han sido incluidas (58.53% de las declaraciones tomadas por la Defensoría del Pueblo en 2013), es muy reducido el número de actos administrativos elaborados y de notificaciones efectuadas.

En materia de derechos, resulta de igual importancia para las víctimas tener la certeza de haber sido incluidas en el registro para acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación; como lo es tener conocimiento pleno de haber resultado como no incluido, lo que permite a las víctimas exigir sus derechos haciendo uso de la interposición de los recursos vía gubernativa que corresponden. Esto último tiene sentido para las víctimas, en tanto que es una forma concreta de acceder a la justicia dado que, por este medio, se controvierten las decisiones de la administración que afectan los intereses y derechos de estas personas como ciudadanos.

Cabe resaltar que ante casos, de difícil valoración en el registro, en atención a la orden número 8 del Auto 119 de 2013, proferida por la sala especial de seguimiento a la Sentencia T-025 y sus autos de cumplimiento, la UAERIV creó una mesa de trabajo con el fin de dar seguimiento aleatorio a casos de no inclusión individuales y masivos, así como para recomendar mecanismos de corrección en la aplicación de criterios de inclusión para el sistema de registro y en el trámite de todo el proceso;

2 Lo que en parte se explica en razón a que los criterios de valoración fueron definidos por el Comité Ejecutivo Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en mayo de 2012.



esta mesa fue constituida en agosto de 2013, mediante acuerdo 001 de 2013 y conformada por la Dirección de Registro y Sistemas de Información de la UAERIV, con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Consejo Noruego para los Refugiados. En 2013 fueron realizadas tres sesiones en las que se analizaron casos de difícil valoración presentados en las declaraciones recibidas en el puerto de Buenaventura, especialmente relacionados con las acciones de los grupos posdesmovilizados. Paralelamente, se inició la elaboración de una matriz de referencia para la tarea de valoración realizada por las personas encargadas de dicho proceso en la UAERIV.

Frente a la necesidad de garantizar la articulación nación-territorio como el vehículo que permita la coherencia y pertinencia en la implementación de las políticas públicas, la Defensoría del Pueblo ha identificado que esta debe estar sustentada con la capacidad presupuestal de las instituciones; la implementación no implica solamente la destinación de mayores recursos del presupuesto nacional, sino además garantizar la disponibilidad de los recursos ya asignados; recursos cuya inversión debe entenderse bajo los principios de gradualidad y progresividad, lo que supone un incremento paulatino de los esfuerzos del Sistema, de cara a una política pública más inclusiva.

En desarrollo de la ley, las medidas de asistencia, incluyendo la ayuda humanitaria, necesitan un componente de importancia sustancial, en tanto que la reparación integral debe ser recibida sobre la subsanación previa o paralela de las carencias, para que realmente sea percibida como reparadora por parte de quienes deben tener acceso a ella. En particular, en el análisis sobre la entrega de la ayuda humanitaria en la implementación de la Ley 1448 de 2011<sup>3</sup>, ha arrojado como resultado que esta entrega mayoritariamente a la población desplazada y en su fase de transición, descuida así la ayuda inmediata y de emergencia a población desplazada y la asistencia humanitaria a la población de otros hechos victimizantes.

La ayuda humanitaria para víctimas de hechos diferentes al desplazamiento ha sido materia de alerta para varias regionales. En lo que corresponde a la ayuda humani-

3 Segundo informe de seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Comisión de Seguimiento y Monitoreo (Art. 201. Ley 1448 de 2011).



taria inmediata, que es responsabilidad de los entes territoriales, ha sido posible evidenciar casos en que se desconoce este derecho de las víctimas, se supone que los únicos que tienen derecho a tal asistencia inmediata es la población desplazada o, en otros casos, incluso han manifestado no haber entregado ninguna ayuda a estas víctimas, como se ha evidenciado en los departamentos de Boyacá, Santander, Cesar, Guajira, Córdoba, Valle del Cauca y Caldas. Otras regionales reportan que el tiempo de entrega de la ayuda inmediata es entre 5 días y tres semanas, como es el caso de Ocaña, Quindío, Guainía, Magdalena, Magdalena Medio, Urabá y Vaupés. Un mejor tiempo de entrega de esta ayuda, lo reportan las regionales de los departamentos de Atlántico y Bolívar (dos a tres días aproximadamente).

Para subsanar las dificultades respecto de la ayuda humanitaria en algunos departamentos, la Defensoría del Pueblo, por medio de sus sedes regionales en todo el territorio nacional, ha adelantado diversas acciones para garantizar el cumplimiento de los entes territoriales como capacitaciones para informar y concientizar sobre las responsabilidades que les han sido asignadas por ley, gestionar el reconocimiento de estas medidas en comunicaciones escritas directas a las alcaldías e interponer derechos de petición, tutelas, revocatorias directas, etc.

La Defensoría del Pueblo, en su labor en la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas, ha advertido importantes retrasos en materia de reparación integral que es considerada como la principal apuesta de la Ley 1448 de 2011. Los recursos han sido destinados, en mayor medida, a la ayuda humanitaria o a los pagos de dinero o a modo de indemnización para un número de víctimas que no se acerca a un porcentaje significativo del universo y cuyo programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos solo se desarrolla de manera paralela en unos pocos casos. Así, no se encuentran contundentes esfuerzos en relación con la entrega de otras medidas de reparación que deben ser complementarias a la indemnización y sin las cuales no es posible hablar de la integralidad de la reparación, como es el caso de las medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición.

En el análisis del complejo reto que implica el proceso de restitución de tierras, es posible reconocer significativos avances en la etapa administrativa y el esfuerzo de los jueces y magistrados por cumplir con los términos legalmente establecidos para fallar; lo que refleja la integración de los esfuerzos estatales alrededor de una sensible problemática que requiere de la más efectiva respuesta institucional. No obstante, se



ha advertido que, en la etapa del posfallo, fundamental para el éxito de la política de restitución, los esfuerzos deben ser mayores, en tanto que confluyen los esfuerzos de coordinación y articulación entre entidades del orden nacional y territorial, para dar respuesta efectiva a los requerimientos socioeconómicos y de seguridad que permitan el retorno y desarrollo de un proyecto de vida digna a las víctimas.

La falta de condiciones de seguridad para el retorno, se convierte en un obstáculo de consideración para garantizar el retorno de las víctimas restituidas, a lo que se suman las dificultades en el restablecimiento de la infraestructura en servicios que garanticen la permanencia de quienes fueron restituidos. Sin embargo, es importante mencionar que muchos hogares se han arraigado en lugares diferentes a aquellos en donde se ubican los predios a restituir, lo que contribuye a que familias restituidas no hayan regresado efectivamente a su tierra y que existan frecuentes casos de restitución formal de la propiedad, sin que se acompañen de la habitación material de las víctimas.

Otras medidas contempladas en la ley han presentado avances diversos; así, el programa de alivio de pasivos se ha implementado en algunos municipios del país en donde se ha dado el proceso de restitución de tierras, con base en acuerdos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) con las respectivas autoridades locales. En relación con la restitución de vivienda urbana, a pesar de las postulaciones realizadas en consonancia con las sentencias proferidas en los procesos de restitución, no se evidencia respuesta de las entidades territoriales respecto a sus responsabilidades en la ejecución de la política habitacional para las víctimas.

En materia de asistencia y rehabilitación en salud física y mental, se constató que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI) debía crearse e implementarse dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley<sup>4</sup> en el Ministerio de Salud y Protección Social; fue presentado por esa institución en octubre de 2013; se socializó su implementación en calidad de pilotaje entre las entidades del SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas). A la fecha, las Defensorías del Pueblo regionales han reportado no tener conocimiento extenso de la implementación del programa en el ámbito territorial.

4 Artículos 136 y 137. Ley 1448 de 2011.



Con el fin de contar con las metodologías y estrategias adecuadas para la atención a víctimas, cabe resaltar el diseño y puesta en marcha del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), basado en experiencias previas de articulación interinstitucional a víctimas de la violencia en Colombia en el marco de la implementación de la Ley 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 2008. Si bien este programa tiene por objetivo la articulación de esfuerzos y la implementación de rutas claras para registro, medidas de asistencia y de reparación integral, su alcance no reporta a la fecha resultados sustanciales en la atención a víctimas de municipios, veredas y corregimientos alejados de las capitales de departamento, en tanto que la mayoría de sedes en las que se implementa el Modelo, se ubican en capitales de departamento. Estas evidencias cotidianas en la gestión Defensorial han indicado que las víctimas que residen fuera de las capitales deben contar con la intermediación que efectúe el enlace municipal de las víctimas (ubicado en numerosas alcaldías municipales) con la sede territorial de la UAERIV, para garantizar el acceso a medidas de reparación integral.

En el mismo sentido, el Programa de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI) pretende posibilitar el acceso de las víctimas a sus derechos; requiere la gestión interinstitucional en desarrollo de los programas respectivos. No obstante, el Subcomité Técnico de Atención y Asistencia en su cuarta sesión de 2013, reportó que las víctimas durante ese año hicieron 515.218 solicitudes de medidas de asistencia a entidades como el Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretarías Municipales, Distritos Militares, Servicio Nacional de Aprendizaje, Alcaldías Municipales, EPS y hospitales, Ministerio de Trabajo, Registradurías, instituciones educativas y otras entidades. Al respecto, la UAERV ha hecho seguimiento en calidad de coordinador del Sistema, encontró una baja respuesta, del 11%, a estas solicitudes por parte de las entidades respectivas. Aunado a lo anterior se advierte que la implementación del módulo de reparación del PAARI no se efectúa en la misma medida que el módulo de asistencia, lo que refleja un retraso en la implementación formal de la reparación integral.

De otra parte, la Defensoría ha advertido que la previsión de la creación de más de 15 Centros Regionales para la Atención y Reparación a Víctimas<sup>5</sup> contrasta con el funcionamiento formal de un solo centro regional en la ciudad de Valledupar, que

---

5 Artículo 121. Ley 1448 de 2011.-



cuenta con una importante capacidad para la atención, un número significativo de profesionales y herramientas tecnológicas que facilitan su labor y la consulta permanente de las víctimas. En consecuencia, es posible afirmar que el proceso de creación de estos espacios físicos, que pueden considerarse como el lugar idóneo para la implementación en ciudades principales del MAARIV, aún se encuentra incipiente.

En las medidas de satisfacción se registran avances en la definición de lineamientos para actos de perdón público y la realización de algunos ellos incluso en el ámbito presidencial y en el desarrollo de la política de memoria histórica; no obstante, la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas ha identificado una clara desarticulación entre las medidas de satisfacción y las medidas de rehabilitación, que deben ser garantizadas mediante la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), lo que se constituye en un obstáculo para la comprensión de la integralidad en la reparación integral por parte de las víctimas.

En materia de exención del servicio militar obligatorio, la Delegada ha intervenido en la Mesa Técnica respectiva; pone en conocimiento de las instituciones respectivas dos grandes dificultades en relación con el ejercicio de este derecho como medida de satisfacción; por un lado, la existencia de un sistema de información en la Unidad para la Reparación Integral de las Víctimas que no responde de manera adecuada a la demanda propia de la implementación de las medidas de reparación integral y, por otro, el claro desconocimiento de la institucionalidad del orden nacional y territorial frente al contenido y alcance de la Ley 1448 de 2011, a lo que se suma la aplicación exegética del *Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio Militar, Desincorporación y Entrega de Libretas Militares*.

Con respecto a las falencias en el sistema de información, la Delegada ha elevado las advertencias que corresponden sobre la demora en las notificaciones de inclusión o no inclusión en el Registro Único de Víctimas por parte de la UAERIV (que superan los tiempos establecidos en el protocolo para resolver la situación militar de los jóvenes) y el estado permanentemente desactualizado de las bases de datos, esta situación genera que los funcionarios de la Jefatura de Reclutamiento, los Distritos Militares y otras dependencias competentes para realizar la incorporación de jóvenes a prestar el servicio militar obligatorio, no puedan verificar el estado de inclusión o no inclusión de quienes



se consideran víctimas, ocasionando su acuartelamiento y posteriores dificultades para su desincorporación. A lo anterior, se suma una mayor desactualización de las bases de datos en relación con las víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado.

De otra parte, se ha identificado y alertado que en aquellos casos en los que se evidencia una vulneración del derecho a la exención del servicio militar obligatorio para las víctimas del conflicto armado, su origen se presenta en el desconocimiento de la norma y la indebida aplicación del protocolo respectivo por parte de los funcionarios de las Fuerzas Militares. En ese sentido, se ha encontrado que los Comandantes de la Unidad no reciben las solicitudes de desincorporación de los soldados o no hacen remisión de estas a la dependencia de Altas y Bajas del Ejército Nacional, haciendo caso omiso de lo establecido en el *“Protocolo de Intercambio de información y funcionamiento operativo de las medidas de exención a la prestación del servicio militar, desincorporación y entrega de libretas militares”*; esta situación trae como consecuencia la tardanza en el trámite de desincorporación. En el mismo sentido, el tiempo en que se efectúa la desincorporación de los jóvenes, en muchos casos supera los 45 días establecidos por la Ruta para realizar los trámites correspondientes y adicionalmente los jóvenes acuartelados en lugares distintos a su lugar de residencia no cuentan con los recursos económicos para retornar a sus lugares de origen. Frente a tales situaciones, la Defensoría del Pueblo ha apoyado la elaboración de derechos de petición que han sido desatendidos por los distritos militares, lo que ha derivado en la interposición de acciones de tutela.

En atención a las dificultades identificadas y la carencia de soluciones inmediatas, la Delegada puso en marcha gestiones directas con la UAERIV, la Jefatura de Reclutamiento, los distritos militares y la Sección de Altas y Bajas, para exigir la garantía de los derechos de las víctimas frente a la exención del servicio militar en los términos establecidos por la ley.

Una política de asistencia, atención y reparación integral debe desarrollarse paralelamente a una acción estatal contundente y coordinada frente a la prevención de nuevas violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y a la protección de aquellas personas que han sido amenazadas. Se requieren mecanismos que garanticen la respuesta institucional inmediata ante los informes del Sistema de Alertas Tempranas, esta respuesta debe trascender al cambio de administraciones y/o de los funcionarios responsables.



La protección representa uno de los temas más sensibles que requieren acciones coordinadas y de mayor impacto. Líderes de restitución de tierras y representantes de víctimas en las mesas departamentales y municipales están siendo amenazados y sufren atentados contra su vida e integridad; este es el caso de personas residentes en los departamentos de Arauca, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Boyacá, Caldas, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Tolima, Urabá, Vaupés, Valle del Cauca y Vichada; en los que se registran amenazas, asesinatos y atentados. Un caso particular generó preocupación en la Defensoría del Pueblo es la amenaza frente a todos los miembros de la mesa de participación efectiva de víctimas del municipio de Carmen de Bolívar, por parte de los grupos posdesmovilización. De igual forma, se registran amenazas, atentados y asesinatos contra líderes reclamantes de tierras principalmente en las macrozonas de Urabá y Magdalena Medio y los departamentos de Córdoba y Tolima.







- » Una de las mayores preocupaciones manifestadas por el Defensor del Pueblo, a lo largo de 2013, estuvo relacionada con la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en temas tan críticos como el reclutamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales, la violencia intrafamiliar o el uso de la pólvora.





## D.4. Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer

En Colombia, la persistencia de la crisis humanitaria y de Derechos Humanos y el conflicto armado, afectan de forma desproporcionada a mujeres, niños, niñas y adolescentes. Por ello se han incrementado las modalidades de violencia y discriminación contra esos grupos poblacionales, en todo su ciclo vital, tanto en el ámbito privado, como en el marco del conflicto armado. Estas violencias vividas, reproducen y generan obstáculos para el goce efectivo de sus Derechos Humanos.

En este sentido, el Estado colombiano tiene especiales deberes en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a favor de tales grupos poblacionales, como sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y la normatividad vigente, tanto nacional como internacional.

Específicamente, la violencia contra las mujeres denota la expresión de las relaciones abusivas de poder y subordinación histórica existente entre hombres y mujeres, las cuales refuerzan los estereotipos de género y restringen las posibilidades reales para que las mujeres ejerzan plenamente su ciudadanía. En el caso de la niñez y la juventud, la violencia está marcada por el abuso de las condiciones de vulnerabilidad e indefensión que ellas y ellos presentan, lo que afecta su desarrollo armónico integral en cada ciclo vital. Basta mirar las noticias de cada día para conocer hechos atroces de violencia y discriminación contra las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, con una periodicidad creciente y preocupante.

Esta situación es corroborada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que reportó durante el periodo comprendido entre el 1° de enero al 31 de



diciembre de 2013, 1.116 casos de homicidios contra mujeres<sup>1</sup>. De ellas, 514 fueron asesinadas en el primer semestre del año. Las cifras, recogidas por peritos del INMLCF y analizadas y consolidadas por el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, revelan que el mayor número de víctimas están en el rango de edad comprendido entre los 30 a 34 años, seguido del de 25 a 29 y del de 20 a 24. Por otra parte, según el departamento del hecho, el Valle del Cauca ocupó el primer lugar, seguido de Antioquia y Bogotá<sup>2</sup>.

En cuanto a las lesiones no fatales, durante el primer semestre del año 2013, el INMLCF registró 15.640 casos de violencia intrafamiliar cuyas víctimas fueron mujeres, y de las cuales, 12.048 víctimas fueron agredidas por su pareja. El rango de los 20 a los 24 años de edad son las edades en las cuales se presentan mayor número de hechos de violencia en contra de las mujeres. Según el departamento en donde ocurrió la violencia intrafamiliar, Bogotá ocupó el primer lugar con 6.744 casos, seguido de Cundinamarca con 1.121 y, en tercer lugar, Antioquia con 1.013 casos<sup>3</sup>.

Otra de las valoraciones que se realizan en el INMLCF y que atañe a la violencia de género, son los exámenes médicos legales por presunto delito sexual. Durante los seis primeros meses del año 2013, en Colombia se realizaron 5.545 de estos exámenes y la mayoría de ellos realizados a niñas y adolescentes mujeres entre los 10 a 14 años, seguido de las niñas entre los 5 a 9<sup>4</sup>.

Ahora bien, en el marco del conflicto armado colombiano las cifras también evidencian que la mujer se ha convertido en un blanco para los diferentes actores que hacen parte del mismo. Para el año 2013, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reportó el reconocimiento de 199.319 víctimas, de las cuales 104.619 fueron mujeres, y 94.700, hombres. Esto es, que del total de las personas víctimas del conflicto armado colombiano que declararon hasta el año 2013, un 52,48% corresponden al sexo femenino. Si se analiza de manera individual las agresiones contra la libertad e integridad sexual, se tiene

1 Fuente: INMLCF. <http://www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/Imagenes2014/muertes%20violentas%20en%20colombia%202013.pdf>

2 <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/oficina-de-prensa/662-homicidios-de-mujeres-en-los-primos-seis-meses-de-2013>

3 Ibídem.

4 Ibídem.



que hasta el 31 de diciembre del año 2013, 199 mujeres declararon haber sido víctimas de violencia sexual en el marco de la guerra, mientras que tan solo 25 hombres declararon el mismo hecho victimizante, lo que denota que el uso del cuerpo de la mujer como botín de guerra<sup>5</sup>.

Otro contexto que resulta relevante destacar en violencia contra la mujer, corresponde a la situación que afrontan las mujeres que además de ser víctimas del conflicto armado, ejercen labores de liderazgo como Defensoras de Derechos Humanos o Lideresas, en cuyo caso se reportaron para el año 2013, 85 casos de mujeres agredidas, lo que corresponde al 23% de las agresiones contra líderes y lideresas en el año, según cifras del Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH)<sup>6</sup>.

En relación con la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia las cifras de violencia no son nada alentadoras. Según el INMLCF<sup>7</sup>, el 84% de la violencia ocurrida contra este grupo poblacional es cometida por parte de personas de su propia familia, ya sea mediante violencia intrafamiliar o maltrato infantil, violencia sexual o maltrato por negligencia, lo que permite concluir que el seno de la familia, lejos de ser un entorno protector para niños y niñas se ha convertido en un escenario de riesgo y vulneración para una gran cantidad de población infantil y juvenil en el país.

En cuanto a violencia sexual reporta la misma entidad que la mayor cantidad de exámenes sexológicos que se practican en el país, se realizan a adolescentes y niños(as) entre los 10 y los 14 años, con un número de 10.019 exámenes al año. En un reporte parcial entregado por el INMLCF a través del Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (a la fecha no se ha publicado el documento de reporte estadístico FORENSIS correspondiente al año 2013), durante los tres primeros meses del año 2013, 539 personas menores de 18 años murieron de forma violenta en Colombia y 1.962 del mismo rango de edad fueron lesionadas en el contexto de la violencia intrafamiliar<sup>8</sup>.

5 <http://www.unidadvictimas.gov.co/>. Red Nacional de Información – Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las víctimas.

6 [www.somosdefensores.org](http://www.somosdefensores.org). Informe anual 2013. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH.

7 [www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co). Centro de Referencia Nacional contra la violencia.

8 [www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/FORENSIS/2012](http://www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/FORENSIS/2012)



Ante esta problemática, la Defensoría del Pueblo, como institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior y con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en las Leyes 1257 de 2008 (Prevención, Atención y Sanción de la Violencia y Discriminación contra las Mujeres), 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) y 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), ha venido implementando acciones al interior de la institución, frente a otras entidades, y en coordinación con las mujeres y sus organizaciones, para generar condiciones que garanticen a las mujeres y los NNA, el acceso a la justicia y a la oferta institucional como víctimas de las diferentes violencias, acciones que se realizan por medio de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, y que se describen a continuación:

- Hacer visibles las dinámicas de las violencias contra las mujeres, niñas y adolescentes a través de informes Defensoriales, documentos para publicación, folletos, cartillas y comunicados de prensa, en ejercicio de la magistratura moral.
- Promover la superación de la subvaloración, social e institucional, de las violencias contra las mujeres, los NNA, a través de procesos de formación, capacitación, promoción, sensibilización y difusión de los derechos de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes.
- Acompañar, asesorar y apoyar los procesos de cualificación de litigio, en derechos de la mujer y NNA, estrategia que se desarrolla a través de la misma Delegada y del “Proyecto para la Adecuación Institucional para el Acceso a la Justicia”, respecto del acompañamiento y apoyo jurídico (elaboración de documentos, asesoría, acompañamiento) y defensorial (requerimientos a entidades) a la intervención que Defensores(as) Públicos y Representantes Judiciales de Víctimas realizan en procesos penales en los cuales las mujeres son parte (como procesadas o víctimas) tendiente al restablecimiento de sus Derechos en el marco de los mecanismos nacionales e internacionales de protección.
- Realizar acciones de adecuación y fortalecimiento institucional, a partir de evaluaciones y estudios externos sobre la incorporación efectiva de la perspectiva de género, y el enfoque de derechos de las mujeres, niñas y jóvenes, en las actividades propias de la institución, y la identificación de las necesidades



específicas de adecuación institucional, que se incorporaron al Plan Estratégico Institucional.

- Rendir conceptos sobre iniciativas legislativas favorables a los Derechos Humanos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes y realizar acciones orientadas a garantizar que los desarrollos legislativos nacionales respeten e incorporen adecuadamente, los compromisos asumidos por el Estado colombiano al ratificar instrumentos internacionales de protección a los derechos de MNNA, víctimas.
- Elaborar estudios regionales o de caracterización para identificar las dinámicas de la violencia sexual, realizar recomendaciones efectivas a las autoridades locales e implementar acciones de prevención frente a la violencia sexual contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, en el marco del conflicto armado.
- Con el propósito de garantizar las adecuaciones institucionales necesarias para prevenir, atender y sancionar el reclutamiento forzado, se realizan acciones de monitoreo de forma permanente sobre las respuestas institucionales y se emiten las recomendaciones a las entidades responsables de las mismas, a través de los espacios que han sido creados para coordinar la respuesta institucional, espacios en los que participa permanentemente esta Delegada.
- La Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, prioriza el seguimiento sobre casos específicos de violencia contra mujeres y niñas, en espacios públicos y privados, mediante una perspectiva de acompañamiento psicosocial y jurídico que permita bajo esta doble perspectiva, producir hallazgos sobre los obstáculos concretos que se enfrentan en el acceso a la justicia.







» Durante el último año, la Defensoría del Pueblo atendió directamente a 142 mujeres víctimas, realizó 240 talleres de sensibilización y acompañó 1.440 procesos de beneficio a quienes fueron objeto de violencia de género en territorio nacional.





## D.5. Situación de Vulneración de los Derechos Constitucionales, Fundamentales e Integrales de los Grupos Étnicos

Dentro de este acápite se desarrollaran aspectos relevantes de la situación de goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos a partir del análisis de los hallazgos identificados mediante estudios de investigación, metodologías participativas y talleres de cartografía social, todos estos procesos encaminados a tener referentes y patrones de victimización y afectaciones de los sujetos colectivos étnicos en Colombia.

### 5.1 Mapa de violaciones de Derechos Humanos y afectaciones a grupos étnicos<sup>1</sup>

En el marco del “Encuentro de la Defensoría del Pueblo en torno a la reparación integral y adecuada a los grupos étnicos por las afectaciones sufridas como consecuencia del conflicto armado”, en el cual participaron equipos de la Delegada de derechos de la población desplazada, analistas de la Delegada de prevención de las violaciones a los DDHH, profesionales de la Delegada para derechos colectivos y ambientales, asesores de la Unidad de Restitución de Tierras, y el equipo de la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas se desarrolló un taller de cartografía social cuyo objetivo

1 Este mapa fue el resultado de la Consultoría direccionada por la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y realizada en el marco del apoyo de cooperación técnica brindada por el Fondo de justicia Transicional del PNUD a la Defensoría del Pueblo.



principal consistió en identificar los patrones de violación de los Derechos Humanos y del DIH a los grupos étnicos en cada departamento y ubicarlos en el espacio.

Como resultado de este ejercicio se construyeron 14 mapas<sup>2</sup> dónde se localizaron los lugares en los cuáles se presentaron los diferentes hechos violatorios de DH y del DIH a grupos étnicos por parte de los participantes. La consultoría propuso una matriz base que contenía los siguientes aspectos para cada una de las 5 regiones focalizadas con el fin de contar con mayores elementos de referencia espacial.

- Fechas de la ocurrencia de los hechos o amenazas
- Víctimas
- Otros intervinientes
- Lugar(es) donde ocurrieron los hechos
- Descripción del hecho o evento
- Afectaciones

Una vez se adelantó la sistematización de la información recaudada en las matrices, se procedió a incorporarla dentro de un Sistema de Información Geográfico SIG propuesto por la consultoría y se trabajó sobre el software Arcgis 10.1, dando como resultado un ejercicio de georreferenciación a partir de mapas subregionales.

En el anexo Número 1<sup>3</sup> se presenta el resultado final del taller de cartografía social. Para cada uno de los 5 sectores geográficos focalizados se dan a conocer sus respectivos mapas, los cuales contienen una memoria explicativa en la cual se analizan los siguientes aspectos: cobertura geográfica, proceso de espacialización, alcance e interpretación, limitaciones y algunas consideraciones importantes según el caso.

2 Consultar Defensoría del Pueblo Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.

3 Ibidem



### 5.1.1 Patrones de Violación de los Derechos Humanos y Afectaciones de los Sujetos Étnicos como Consecuencia del Conflicto Armado en Colombia<sup>4</sup>

La Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas consideró importante en la perspectiva de incidir en la política pública de reparación integral a los sujetos colectivos étnicos contar con un diagnóstico que permita identificar patrones generales en relación con las violaciones de Derechos Humanos a los sujetos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos en las macroregiones focalizadas de las cuales en el anexo N.º 1<sup>5</sup> ya se hizo referencia. En este informe se mencionan algunos apartes relacionados con estos patrones de vulneración de Derechos Humanos de grupos étnicos.

#### *Diagnósticos Regionales*

a. Altillanura y Centro-Oriente: Arauca, Boyacá, Santander, Norte de Santander<sup>6</sup>

La violencia contra los grupos étnicos en Norte de Santander, Santander, el Norte de Boyacá y Arauca ha estado estrechamente relacionada con la posición que han asumido los grupos armados en torno a la economía petrolera. Toda esa región fue tradicionalmente una de las zonas donde mayor fortaleza tenía el ELN, el EPL y, posteriormente, las FARC. Después de 1999, cuando incrementaron los proyectos exploratorios, vinieron también los paramilitares y se incrementó la presencia militar en la zona, particularmente en las zonas aledañas a la infraestructura vial y energética y en las áreas de exploración. Sin embargo, a pesar de que la violencia está relacionada con una actividad económica específica, la exploración y explotación de hidrocarburos, y más arriba con otra ilícita, como lo es el cultivo de coca, y a pesar de que ello ha producido desplazamiento forzado, no ha habido un proceso de des-

4 La consultoría elaborada mediante el apoyo del Fondo de Justicia Transicional del PNUD, direccionada por la delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, tuvo como objetivo analizar los patrones generales de hechos violatorios a los Derechos Humanos de los grupos étnicos. Documento del cual se extractan apartes relevantes para esta sección del Informe.

5 Ibidem

6 Se aclara que si bien la región altillanura también comprende los Departamentos de Meta, Vichada y Casanare, en desarrollo de esta consultoría no fueron abordados por lo que no fueron incluidas en el mapa.



pojo sistemático o a gran escala a las comunidades indígenas Barí o U'wa en estos departamentos. Por el contrario, la violación de Derechos Humanos hacia las comunidades indígenas ha estado caracterizada por dos elementos: los enfrentamientos en territorios indígenas, y los señalamientos, amenazas y el uso de la violencia contra los líderes, encaminada a amedrentar a las comunidades.

b. Amazonía: Guaviare, Guainía, Amazonas, Vaupés

Las violaciones de Derechos Humanos a los grupos indígenas (no se reportaron hechos en relación con comunidades negras) están relacionadas principalmente con la utilización del territorio para propósitos estratégico-militares por parte de la guerrilla, los paramilitares -más recientemente las bandas criminales- y las fuerzas armadas. En particular, se destacan como usos comunes los enfrentamientos entre grupos armados dentro del territorio, la utilización del territorio por parte de los grupos armados, bien sea para establecer bases -en el caso de las fuerzas armadas sin consulta previa- como zonas de paso, zonas de retaguardia o de refugio. Además de lo anterior, los grupos armados ilegales invaden sitios y lugares sagrados ocasionando daños al derecho a la identidad cultural y al ecosistema.

La utilización estratégico-militar del territorio produce otra forma de violación de los derechos de los miembros de los grupos étnicos de la zona, que tiene incidencia también en lo colectivo. Se trata de la utilización de los líderes y demás miembros como informantes, colaboradores, el reclutamiento forzado o de menores, o en ocasiones su señalamiento como informantes, colaboradores, reclutas o milicianos de los grupos enemigos.

Un elemento adicional se refiere a las afectaciones o daños a la colectividad en distintos aspectos. En lo cultural, han impedido que los indígenas lleven a cabo prácticas y tradiciones, rituales y fiestas. Así mismo, las minas en conjunto con las formas de apropiación estratégico-militares del territorio que suelen estar asociadas, han producido una serie de afectaciones importantes en lo organizativo, porque impiden que las personas y las comunidades se desplacen para reunirse y coordinar sus acciones. En el caso de la Amazonía (en sentido amplio), estas restricciones a la movilidad suelen ser especialmente gravosas, puesto que en grandes extensiones de esta región no existen otras formas de comunicación distintas al desplazamiento de las personas. El confinamiento de los grupos indígenas supone una carga altamente



gravosa que pone en riesgo la subsistencia misma de las comunidades, su seguridad alimentaria se ve afectada gravemente por la limitaciones derivadas del confinamiento como quiera que no pueden realizar sus prácticas de provisión de bienes alimenticios, como la caza y la pesca.

c. Caribe: Guajira, Magdalena, Bolívar, Sucre, Atlántico, Cesar

En la región Caribe, las violaciones de Derechos Humanos a los grupos étnicos suelen involucrar directamente a los grupos étnicos y sus líderes, una constante en toda la región caribe, es la estrategia de amedrentar a los grupos a través de atacar o amenazar directamente a los líderes y autoridades. En esta región se puede observar una tendencia bastante pronunciada de atentar específicamente contra los cabildos y líderes de los distintos pueblos. Así, en la región proliferan los atentados contra cabildos Wiwa, Arhuaco, y Kogui. En los casos de los pueblos Kankuamos y Wayúu, el conflicto no tocó solo a las autoridades, sino que sus efectos se extendieron a toda la comunidad.

En la región caribe los pueblos indígenas presentan procesos organizativos consolidados, por lo que afectar sus formas organizativas y su capacidad de organización es parte de la estrategia de los grupos armados ilegales, así por ejemplo, en los pueblos Arhuaco, Kogui y Wiwa, los líderes, lideresas y autoridades tienen una gran importancia, es el caso de los mamus y sayas como autoridades espirituales y los cabildos como autoridades políticas y civiles, además de constituirse estos en gestores de estas comunidades frente al Estado y al mundo exterior. Esta forma de organización de los pueblos y la existencia de líderes de gran trayectoria, preparación y capacidades, constituye una de sus grandes fortalezas, por lo que la agresión contra sus autoridades y representantes reduce la capacidad que tienen dichos pueblos para liderar procesos hacia el exterior.

Las afectaciones sufridas por las comunidades negras en la Costa Caribe han sido muy similares a las de los Kankuamos. Estos grupos también se encontraban en un proceso de fortalecimiento organizativo y cultural en el momento en que se consolidó el proyecto económico y territorial paramilitar en la costa. Como parte de este proceso de fortalecimiento, las comunidades estaban reclamando sus derechos territoriales. Sin embargo, ello ocurrió al mismo tiempo en que la tierra estaba incrementando su precio en diversas partes de Sucre, Cesar, Montería, y el sur de Bolívar. El aumento en la demanda por la tierra también retrasó el desarrollo de este proce-



so de consolidación organizativa y cultural, e implicó el despojo y el desplazamiento forzado de muchas comunidades.

d. Noroccidente-Zona Cafetera: Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Quindío, Córdoba

Los reportes sobre esta zona se concentran en las violaciones acaecidas al pueblo Embera de Córdoba, Chocó y Risaralda, y a las comunidades negras del Bajo Atrato y Bajo Baudó. En relación con las comunidades Embera se observa que hubo una importante penetración de los grupos armados en las comunidades, aprovechando algunas divisiones internas, y ante el advenimiento de diversos megaproyectos, los grupos armados optaron por agravar estas divisiones para debilitar los liderazgos e impedir el fortalecimiento organizativo de la comunidad.

En el caso del bajo Atrato, Urabá y el Darién la polarización entre la población está adquiriendo un componente racial significativo. La racialización del conflicto se puede observar claramente en lo que está ocurriendo en Curbaradó, Jiguamiandó, La Larga, Pedeguita, y los consejos comunitarios de Unguía. Este conflicto racial que se está observando en estos municipios entre “chilapos” oriundos de Córdoba, “paisas” (blancos o mestizos) venidos de todas las demás partes del país, y las comunidades negras puede ser un factor que agrave las condiciones de vulnerabilidad y desprotección de las comunidades.

Como resultado de esta situación ha resultado bastante difícil llevar a cabo proceso de retorno como el que pretende llevar a cabo la Corte Constitucional en Curbaradó y Jiguamiandó, que pretende evacuar a los poseedores de mala fe, y garantizar el retorno de las comunidades que se encuentran desplazadas. Así mismo, han sido bastante difíciles los procesos de evacuación concertada de los poseedores que se encuentran en La Larga y Pedeguita. Así mismo, ha resultado imposible llevar a cabo la clarificación de los títulos colectivos de los consejos comunitarios de Unguía y Acandí. Estas dificultades han forzado a algunas comunidades a tomar la ley en sus propias manos y destruir la propiedad de los poseedores de sus territorios. Adicionalmente, el desplazamiento forzado ha traído consigo graves consecuencias ambientales y ecológicas, como el desbordamiento del río Curbaradó y la inundación de los predios aledaños. Así mismo,



ha facilitado la presencia de taladores ilegales de árboles, con lo cual se deteriora el ecosistema de la región.

e. Occidente pacífico-sur: Cauca, Nariño, Valle, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima

En primer lugar, las violaciones de los Derechos Humanos de los grupos étnicos están asociadas a disputas por el control militar de las distintas zonas entre los diferentes grupos armados. En segundo lugar, las violaciones de los Derechos Humanos a grupos étnicos están asociadas a actividades económicas, particularmente actividades ilegales. Principalmente, estas actividades son: cultivos ilícitos y minería criminal. Sin embargo, en la zona costera, particularmente en Tumaco están asociadas también a cultivos lícitos, y específicamente al cultivo de palma africana. Finalmente, como ocurre en otras regiones del país, también en la zona suroccidente la violación de los Derechos Humanos varía según la capacidad y estructura organizativa de los grupos étnicos. Un denominador común en esta zona es la intención de los grupos armados de penetrar la estructura organizativa de los grupos étnicos como estrategia de control social del territorio.

En relación con las comunidades negras de las zonas costeras de Nariño, además de los patrones de violación y afectaciones antes descritos, se ha presentado hechos de violencia que producen el desplazamiento forzado de las comunidades de sus territorios, y al hacerlo, facilitan los procesos de despojo de tierras. Es así como los consejos comunitarios de Alto y Bajo Mira, entre otros, han visto diezmado su territorio, de un lado, el desplazamiento forzado que dificulta la movilización de procesos de resistencia y de protección del territorio; y de otro lado, la falta de titulación colectiva, y la demora del Incoder en llevar a cabo los procesos de titulación. Cuando una comunidad no tiene su territorio titulado, es más fácil que un tercero, llámese una empresa o un individuo, alteren los mojones, cambien los linderos o reclamen posesión o propiedad sobre un territorio.

Ahora bien, los análisis regionales anteriores y la discusión en el taller nacional con funcionarios de la Defensoría del Pueblo muestran que las violaciones de Derechos Humanos y DIH que afectan a los sujetos étnicos, obedecen a unos patrones similares que varían dependiendo de tres factores principales:

- El nivel y tipo de control territorial que tengan los grupos armados



- La relación entre el control territorial por parte de grupos armados y actividades económicas de la región
- La capacidad y estructura organizativa de las comunidades y pueblos.

Además de lo anterior, otra de las conclusiones de este ejercicio adelantado en el marco de la consultoría es que existen al menos cinco dimensiones, elementos o niveles que pueden verse afectados como consecuencia de las violaciones de Derechos Humanos a los sujetos étnicos. Las dimensiones más significativas son las siguientes:

- Individual
- Colectivo
- Organización o Autoridad
- Territorio
- Prácticas Culturales

Un mismo hecho puede, y de hecho suele afectar más de una de estas dimensiones. De hecho, la relación entre los factores y los “clusters” de hechos sugiere que los actores armados son conscientes de la estrecha relación que existe entre tales dimensiones y diseñan estrategias para afectar indirectamente una o más dimensiones a través del ataque a otras.

La identificación de los anteriores elementos podría servir para para que se establezcan tipologías o patrones de violación de los Derechos Humanos de los grupos indígenas que sirven para identificar las relaciones que existen entre ciertos factores estructurales, sean estos económicos, políticos o militares, y las violaciones de Derechos Humanos a los grupos étnicos en el territorio colombiano. Así mismo podrían contribuir a las estrategias de prevención de violaciones de los Derechos Humanos y a contextualizar los factores que subyacen cuando se produce un hecho victimizante en perspectiva de la reparación



integral, lo cual redundará en la protección de sus derechos constitucionales, fundamentales y legales.

## 5.2 Análisis sobre la situación de los grupos étnicos respecto de sus derechos a la atención, asistencia, reparación y restitución de tierras en su condición de víctimas

En esta segunda parte se hará referencia a los hallazgos de la Comisión de seguimiento<sup>7</sup> en cuanto a la situación de los derechos de los pueblos étnicos, en su condición de víctimas, amparados por los decretos con fuerza de ley: 4633, 4634 y 4635 de 2011.

La Constitución Política de Colombia reconoció la diversidad cultural como uno de los principios constitutivos de la Nación, y su protección como una de las principales obligaciones del Estado. Sin embargo, los territorios y pueblos étnicos están expuestos a las dinámicas del conflicto armado y a la desprotección jurídica y material que genera el abandono de sus territorios, agravado a su situación de pobreza y grave crisis humanitaria que impacta supervivencia física, espiritual y cultural y ha afectado el valor ambiental, histórico y cultural de sus territorios ancestrales.

La ausencia de garantías para el ejercicio de los derechos territoriales y culturales de estas comunidades ha sido objeto por parte de la Corte Constitucional de varios pronunciamientos que ordenan la protección de los derechos individuales y colectivos, entre ellos, de manera particular el auto 004 y 005 de 2009.

En ese orden de ideas es que, se origina el reconocimiento de un marco legal específico y diferencial para los pueblos étnicos en su condición de sujetos colectivos de atención y reparación integral, a partir de facultades precisas y extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para expedir por medio de decretos con fuerza de ley<sup>8</sup>, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas de los grupos étnicos dirigidas a brindar

7 Los Decretos-Ley establecen la creación de comisiones de seguimiento conformadas por Procuraduría, Defensoría y Contraloría, y 2 representantes de cada etnia para hacer seguimiento a cada decreto.

8 Ley 1448 de 2001 por la cual se dictan “medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Artículo 205.



medidas de asistencia, atención, reparación y restitución de territorios a los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenquera y Rom.

En agosto de 2013, la Comisión de Seguimiento ya citada presentó su primer Informe, que no contó con la participación formal de los representantes de los grupos étnicos, por cuanto de una parte, la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos Indígenas no ha designado sus representantes, y en el caso de comunidades negras, por disposición judiciales de altas cortes no existe una instancia legalmente reconocida para elegir los representantes a este espacio.

Dentro del ejercicio pedagógico y colectivo de construcción del informe, de manera particular le correspondió a la Defensoría del Pueblo presentar los hallazgos encontrados en los temas relacionados con el registro para el acceso a los derechos de los grupos étnicos, las medidas de asistencia y atención adelantadas, el proceso de participación de las víctimas de los grupos étnicos y la situación de los pueblos amparados en los autos 004 y 005 de 2009.

### 5.2.1 Hallazgos sobre el acceso al Registro Único de Víctimas (RUV)

La incorporación de las víctimas al registro único de víctimas, facilita el reconocimiento de los derechos de las víctimas y posibilita el acceso a las medidas de asistencia, atención, y reparación integral, contempladas en estos decretos especiales

Para el caso de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, el registro debe contener un componente étnico especial, es decir, un procedimiento diferenciado y específico donde se indiquen, además de su pertenencia étnica, las violaciones a las víctimas y comunidades, su ubicación y las variables de caracterización de daños y afectaciones étnico-territoriales.

A diferencia del ingreso de las víctimas individualmente consideradas al RUV, la Unidad de Atención a Víctimas, en adelante la UARIV, ha venido realizando el ingreso de sujetos colectivos al registro a través de un mecanismo de oferta y demanda creado para estos efectos, el cual ha sido concebido sin consulta con los organismos de control encargados de este proceso, y que podrían generar restricciones al principio de igualdad. Por el mecanismo de oferta, le corresponde a la UARIV identificar



los sujetos de reparación colectiva e iniciar con ellos el proceso de incorporación al registro. Por el contrario, el mecanismo de demanda implica que en cualquier lugar del territorio nacional, las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos pueden acercarse a las entidades competentes para recibir su solicitud de ingreso al registro, mecanismo que para la vigencia 2013 aún no está en funcionamiento puesto que a la fecha la UARIV no ha implementado el formato especial para tales efectos, el cual debe ser utilizado por el Ministerio Público para la toma de las declaraciones. Dicha omisión implica una vulneración del derecho a la igualdad de los grupos étnicos, en particular, en el ejercicio de su derecho a la reparación colectiva.

Si bien, la Unidad de Víctimas realizó diferentes reuniones interinstitucionales para la validación del nuevo Formulario Único de Declaración Individual y Colectivo, hasta el momento no se ha logrado su implementación, lo cual requiere no solo de un soporte tecnológico del sistema de información sino sobre todo de la socialización y capacitación de los funcionarios competentes desde el momento de la declaración.

Además de lo anterior, la Defensoría del Pueblo en el marco de la Comisión de Seguimiento observó una falta de atención del Estado a las comunidades étnicas en situación de confinamiento. En el caso de los pueblos confinados no se encuentra ninguna medida para garantizar su derecho a la declaración, registro e inscripción en el RUV. Es importante que el Sistema Nacional de Atención Integral a las Víctimas, flexibilice su estructura y especialice su funcionamiento en razón de los hechos victimizantes propios a la dinámica social de las poblaciones étnicas en medio del conflicto armado<sup>9</sup>. Una ley próxima debe garantizar el acceso amplio y diferenciado a sujetos y colectivos con imposibilidades de movilidad.

A pesar de lo dicho anteriormente, la Unidad de Víctimas ha venido presentando cifras de víctimas que se encuentran incluidas en el RUV de manera individual a través del formato general, información que a juicio de la Defensoría del Pueblo no responde a la realidad de la victimización sufrida por los grupos étnicos por factores rela-

9 La Corte Constitucional en el auto 005 de 2009 manifestó frente a las comunidades negras en el marco del conflicto armado que: "La dimensión del desplazamiento forzado para las comunidades afrocolombianas ha tenido una manifestación diferente que trasciende la definición adoptada en la Ley 387 de 1997, ya que, dada la estrecha relación que establecen las comunidades afrodescendientes con sus territorios, predominan formas de desplazamientos intraurbanos e intraverdeales de corta duración que rara vez son registrados y es frecuente la ocurrencia de fenómenos de resistencia y confinamiento."



cionados con la falta de información precisa sobre su pertenencia étnica, la carencia de un módulo diferencial y las barreras existentes que limitan el acceso al registro, por lo que se presenta en este caso un claro subregistro.

En el ejercicio de indagación sobre este derecho de las víctimas, se pudo constatar la identificación de diversos factores que limitan su acceso, tales como:

- La distancia entre los territorios colectivos de las comunidades étnicas y las cabeceras municipales donde se encuentran las oficinas del Ministerio Público, debiendo estas poblaciones subsidiar y afrontar el desplazamiento hasta las cabeceras municipales
- La limitada capacidad de las entidades que no cuentan con los mecanismos para desarrollar su labor, y la alta demanda de declaraciones que desborda las capacidades
- Las barreras lingüísticas son un obstáculo tanto para la toma de declaración como para la comprensión por parte de las víctimas sobre los derechos especiales y las rutas que deben seguirse para acceder a la asistencia y reparación.

### 5.2.2 Hallazgos sobre las medidas de Atención Humanitaria

En cuanto a la atención humanitaria, el criterio rector para su desarrollo implica el respeto de la identidad cultural, usos y costumbres de los grupos étnicos. La Defensoría pudo evidenciar que en esta materia el grado de cumplimiento institucional frente a este modelo de atención diferencial es prácticamente inexistente. Las respuestas de las entidades locales muestran que en la mayoría de casos las víctimas pertenecientes a estos grupos vienen siendo atendidas en el marco de los parámetros establecidos por la Ley 1448. En veintisiete (27) departamentos no se tiene en cuenta este tipo de atención y, en los tres (3) restantes se manifiesta que en pocos casos se aplica parcialmente el enfoque diferencial.

Asimismo, las instituciones responsables para brindar la atención diferencial, manifestaron que no cuentan aún con la adecuación institucional necesaria para su garantía, y que la carencia de presupuesto para el cumplimiento de sus responsabilidades frente a las



víctimas pertenecientes a grupos étnicos así como la insuficiencia en el equipo humano y logístico limitan el efectivo cumplimiento de los deberes que les señalan los Decretos-Ley.

Por su parte la Unidad de Atención a Víctimas, indicó a la Defensoría del Pueblo que la entrega humanitaria “se hace por demanda y depende de la gravedad en las carencias de los componentes de la subsistencia mínima”; y agrega que “la Dirección de Gestión Social y Humanitaria no establece un monto específico para la entrega del componente de atención humanitaria en las etapas de urgencia, humanitaria y de transición para ninguna población en particular”<sup>10</sup>.

Situación similar se presenta en cuanto a las acciones adelantadas por instituciones como ICBF, Alcaldías y Departamentos, no solo respecto de la escasa atención, sino también por la calidad de la atención en tanto precaria e insuficiente para atender las múltiples necesidades que demanda la situación de las víctimas individuales o colectivas.

Los eventos referidos a desplazamientos masivos forzados representa uno de los asuntos que plantea mayores dificultades, dado que el acceso a la ayuda humanitaria se dilata u obstaculiza por distintos factores, como el desconocimiento de los procedimientos o rutas a seguir, por parte de las entidades locales competentes, lo cual agudiza en mayor grado la situación de Derechos Humanos de las víctimas, perjuicio que refuerza la vulnerabilidad en la cual se encuentran.

Igualmente, en la dimensión de la asistencia y atención de los derechos especiales para las víctimas de los grupos étnicos, se pudo observar que existe ausencia del enfoque de género para niñas y mujeres pertenecientes a las víctimas de esta población, en tanto que no se considera en la entrega de las ayudas humanitarias, la necesidad que mujeres, niñas o adolescentes presentan de manera particular para acceder a elementos básicos que satisfagan sus necesidades femeninas específicas.

En materia del derecho a la salud con enfoque diferencial, el Ministerio de Salud y la Protección social adelantó en el 2013 un ejercicio de concertación para la formulación de una ruta étnica teniendo en cuenta sus características, necesidades y

10 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las víctimas, radicado no. 20137305023521 de mayo 2 de 2013, p. 7.



afectación diferencial. Por el contrario, respecto del derecho especial de educación, la información acopiada por la entidad muestra que en la mayoría de los casos los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a este grupo de víctimas, no logran acceder a los programas educativos ofertados por las Secretarías Municipales y Departamentales, con base en las directrices de los decretos con fuerza de ley, o que a pesar de la oferta, no siempre las niñas y niños acceden a este derecho.

### 5.2.3 Hallazgos sobre el derecho a la participación

Respecto del ejercicio del derecho a la Participación de los grupos y comunidades étnicas, la Defensoría del Pueblo puede manifestar que no se cuenta con un instrumento diferencial de participación para los grupos étnicos en las instancias locales y nacionales, y que por el contrario, la Resolución 0388 de mayo 10 de 2013 expedida por la Unidad de Víctimas en el artículo 26 en el párrafo 5º posterga la expedición de los protocolos de participación étnicos por un término de 10 meses, los cuales deben ser concertados con sus organizaciones tradicionales representativas. Lo anterior implica que en tanto no se surtan mecanismos de concertación para la construcción de estos protocolos las designaciones de representantes de grupos étnicos en estas instancias tendrán un carácter transitorio.

Frente a estos hallazgos la Defensoría del Pueblo en el informe de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento ya citado planteó las observaciones siguientes:

- Existe una representación insuficiente de las víctimas pertenecientes a todos los grupos étnicos en los espacios establecidos en los Decretos con fuerza de Ley y, adicionalmente, la operatividad de los mismos es deficiente debido a la no existencia de información sobre el protocolo de participación. Por lo tanto, la ruta de participación no es clara y el ejercicio actual de este derecho se surte en el marco de las pautas establecidas en la Ley 1448 de 2011.
- El temor de las víctimas de los grupos étnicos para ejercer el derecho de participación en los espacios de representación frente a la posibilidad de ser señalados por los integrantes de los grupos armados ilegales imposibilita su participación efectiva y real.



- Desde el punto de vista operativo en la puesta en marcha de las mesas de participación, existen problemas de comunicación e información frente a las convocatorias que se realizan a los representantes de las víctimas de los grupos étnicos, en particular para las víctimas que se expresan en lengua originaria.
- Limitada socialización al interior de las comunidades indígenas que han sido víctimas del conflicto armado respecto a los mecanismos para hacer efectivo este derecho, pese a que ellas han demandado acompañamiento especial en sus procesos de participación.
- Carencia de espacios de promoción y divulgación específicos para posicionar el derecho a la participación en el marco del contenido de los Decretos-Ley de víctimas de grupos étnicos, y escaso conocimiento de las entidades de los órdenes locales y departamentales respecto de la garantía de este derecho conforme su autonomía e identidad cultural.

#### 5.2.4 Hallazgos sobre el cumplimiento de las Órdenes proferidas por la Corte Constitucional en los Autos 004 y 005 de 2009

Los grupos étnicos se encuentran protegidos por los Autos 004 y 005 a través de los cuales, la Corte Constitucional advirtió que 34 Pueblos Indígenas se encontraban en inminente riesgo de extinción física y cultural, y ordenó diseñar con la participación de las organizaciones indígenas un programa de garantías dirigido a toda la población indígena nacional con el fin de prevenir y atender el fenómeno del desplazamiento indígena, así como diseñar e implementar un Plan de Salvaguarda Étnica. A su vez, respecto de las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento y confinamiento resaltó los factores transversales que contribuyeron a su reconocimiento como sujetos de especial protección constitucional.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo reitera que persisten problemas relacionados con la coordinación nación – territorio que dificulta una respuesta contundente para cumplir dichas órdenes:



- La existencia de trámites o procedimientos rígidos e inflexibles que impiden la efectiva y oportuna disponibilidad de recursos. Lo anterior desconoce que la Corte estableció la obligación de asegurar que los planes de Salvaguarda cuenten con presupuesto suficiente y disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello.
- Enfoque eficientista en la gestión, lo que lleva a adoptar medidas de corto plazo, que no contemplan acciones estructurales para superar la vulnerabilidad manifiesta de los grupos étnicos.
- Las actividades entre el nivel nacional y territorial se ejecutan de forma desarticulada, faltando claridad en los recursos que cada cual debe aportar.
- Las entidades responsables del nivel nacional mantienen la oferta social regular de servicios, lo cual no responde a los derechos y realidades socioculturales que los pueblos y las comunidades demandan.
- Se evidenciaron debilidades frente a la articulación en los procesos de reparación colectiva entre la UARIV y el Ministerio del Interior, los cuales deben ser reueltos para evitar un mayor desgaste de la comunidad, duplicidad de esfuerzos institucionales y optimizar el uso de los recursos públicos, lo cual impacta en el proceso de elaboración de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.









- » Luego de una visita de inspección, el Defensor del Pueblo denunció deficiencias en el manejo de las aguas por parte de los constructores del túnel de La Línea, lo que afectaba las fuentes hídricas de la zona y a los usuarios del acueducto de Calarcá (Quindío). Así mismo, en sus recorridos por el país, denunció problemas en materia de servicios públicos y medio ambiente.





## D.6. Los Derechos Colectivos y del Ambiente

La Defensoría del Pueblo, como institución nacional encargada de impulsar los derechos humanos, ha centrado sus actividades en el desarrollo de cuatro énfasis, con el fin de que los funcionarios estatales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y la población en general puedan informarse acerca de los mecanismos de defensa, el contenido y la delimitación de sus derechos.

En este sentido, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente ha enmarcado su labor dentro del énfasis de acción tres, relacionado con derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente. Para impulsar los derechos colectivos y del ambiente se han ejecutado actividades como la promoción y divulgación de los mismos, su defensa y protección y la atención, orientación y asesoría especializada.

Durante el año 2013 desarrolló actividades en procura de garantizar derechos como el goce de un ambiente sano, el derecho humano al agua y saneamiento básico, la existencia del equilibrio ecológico, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y los derechos de los consumidores.

En el contexto nacional, los proyectos de desarrollo de infraestructura hidroeléctrica, la explotación de hidrocarburos, la ganadería, la agricultura, los cultivos ilícitos y el



cambio climático son algunas de las amenazas que enfrentan los ecosistemas colombianos; sin embargo, la minería genera graves impactos ambientales, principalmente en las zonas de bosque primario húmedo tropical y en los cuerpos de agua, debido a que su calidad cambia drásticamente como consecuencia del aporte de sedimentos provenientes del descapote y remoción de la tierra para la búsqueda de los minerales.

La Defensoría del Pueblo en desarrollo de su misión constitucional y legal de orientar e instruir a los habitantes sobre la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, ha venido realizando investigaciones mediante las cuales solicita información a las entidades a nivel nacional y local, con el fin de diagnosticar la situación de derechos humanos en torno a la minería de hecho en el país, con la finalidad de proponer políticas y acciones públicas que permitan garantizar el respeto por los derechos colectivos de la población.

El país cuenta con 34 páramos delimitados, con una superficie total de 1'932.395 ha, lo que equivale a 1.6% del territorio<sup>1</sup>. En Colombia, la pequeña y mediana minería del carbón afecta, en el momento, aproximadamente el 3% de los páramos del país, es decir, alrededor de 42.000 ha<sup>2</sup>. A finales del 2008, se encontraban en trámite de solicitud minera el 46,8% de los páramos del país<sup>3</sup>.

La Ley 99 de 1993, en el aspecto específico de los páramos, consagró que los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos deben ser objeto de protección especial y que la biodiversidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 se refiere a las zonas excluidas de la minería, así las cosas, preocupa a la Defensoría del Pueblo los impactos más relevantes en los

- 
- 1 Morales M., Otero J., Van Der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza C., Rodríguez N., Franco C., Betancourth J.c., Olaya E., Posada E. Y Cárdenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Bogotá, D. C., p. 208
  - 2 Guerrero, Eduardo. Implicaciones de la Minería en los Páramos de Colombia, Ecuador y Perú. Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN) - Proyecto Páramo Andino. Diciembre de 2009.
  - 3 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas. 2009.



páramos, ocasionados por las operaciones mineras y actividades asociadas sobre los recursos hídricos, los cuales son:

- Impactos sobre el suelo y su capacidad de almacenamiento hídrico: la degradación de la estructura de los suelos paramunos (especialmente en la modalidad de minería a cielo abierto) reduce drásticamente su capacidad de almacenamiento y regulación hídrica.
- Distorsión de las dinámicas hidrológicas a escala local y regional en las zonas andinas: las afectaciones sobre la capacidad de provisión y regulación hídrica del ecosistema, y la demanda de agua para actividades mineras se reflejan en la disminución de caudales y en cambios estacionales en la oferta de agua.
- Contaminación de las aguas superficiales y subterráneas: incluye contaminación por metales pesados usados como parte de las técnicas mineras, variaciones del pH por el fenómeno de drenaje ácido de mina, contaminación por sedimentos y otros materiales particulados que resultan de las operaciones mineras.

En razón a los efectos causados por las actividades mineras a los ecosistemas, la Defensoría del Pueblo concluye sobre la necesidad de recordarles a las autoridades el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Las normas vigentes consagran que los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos deben ser objeto de protección especial y que la biodiversidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

Se debe instar a las autoridades ambientales regionales a cumplir a cabalidad con el deber de prevenir, mitigar, indemnizar, exigir la indemnización y punir o sancionar los daños ambientales producidos por la minería formal o informal en los ecosistemas.

Finalmente, la extracción de recursos minerales es finita, en pocos años se agotan y los beneficios cobijan a grupos reducidos, mientras que los servicios que presta la zona de páramo serán permanentes y para todos.

En el marco del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos (ProSeDHer), este Despacho ha realizado una serie



de investigaciones con el fin de develar la situación actual de la nación respecto del derecho humano al agua. De acuerdo con la evaluación que se hizo durante el año 2013 a la prestación del servicio de acueducto y la garantía del derecho humano al agua en 10 municipios del país, se encontraron diferentes problemáticas, entre las que mencionamos: falta de suministro del mínimo vital de agua, altos índices de enfermedades gastrointestinales, inadecuadas condiciones de salubridad, prestación deficiente, inversión inexistente. Estos municipios fueron objeto de promoción y divulgación de las publicaciones “El Derecho Humano al Agua un Derecho para Todos”, el “Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la Ley, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales” y la “Gestión comunitaria del agua”, actividad orientada a que la comunidad conozca el alcance del derecho, los mecanismos para su exigibilidad y defensa y la garantía del mínimo vital de agua para satisfacer sus necesidades; así mismo, que los funcionarios y las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y sociales conozcan las obligaciones que se les han impuesto para garantizar el derecho humano al agua. Entre otras obligaciones, fueron frecuentemente evocadas, en estas visitas, las siguientes:

- Las entidades del orden local<sup>4</sup> y departamental<sup>5</sup> están en la obligación constitucional y legal de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Por lo anterior, instamos a la Alcaldía Municipal que garantice a la población el mínimo vital en los criterios que contempla el Derecho Humano al Agua, de Disponibilidad<sup>6</sup>, Accesibilidad<sup>7</sup> y Calidad<sup>8</sup>. Es importante garantizar por medios alternos el abastecimiento de agua, ya sea por pilas públicas, carrotanque u otro medio. En el mismo sentido se deben buscar

4 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 142 de 1994.

5 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de enero de 2008. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno.

6 La disponibilidad hace referencia a la cantidad del líquido vital necesario para la supervivencia humana, a la continuidad del servicio de agua, a la regularidad en el suministro o distribución de agua, en los eventos en que por circunstancias especiales y transitorias no se disponga del servicio de acueducto; así como a la sostenibilidad del recurso hídrico.

7 Toda persona tiene derecho a acceder al agua necesaria para satisfacer sus necesidades básicas en forma asequible y a la información relacionada con el agua, sin discriminación alguna.

8 El agua para uso personal o doméstico debe ser potable o apta para el consumo humano, no contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la vida y la salud de las personas. Además, debe tener color, sabor y olor aceptables. La calidad del recurso hídrico debe satisfacer los requisitos de los numerosos usos que se le dan al agua, pero principalmente debe cumplir con los requerimientos de salud pública.



opciones para el manejo de las aguas residuales y los residuos sólidos, mitigando los riesgos de afectar la salud pública.

- Las Secretarías de Salud Departamental deben efectuar la vigilancia de la calidad del agua suministrada a la población, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 811 de 2008, con el fin de que las muestras de la calidad del agua para consumo humano se evalúen en un laboratorio certificado y se reporten al Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano (Sivicap).
- La comunidad a través de las juntas de acción comunal, las veedurías ciudadanas y los comités de desarrollo y acción social, requieren adelantar un control social efectivo a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y así mismo a que cumplan sus deberes como usuarios.

Es preocupante para la Defensoría del Pueblo el acceso al derecho humano al agua en las zonas rurales y periurbanas; de acuerdo con las últimas tres Encuestas de Calidad de Vida (ECV) realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en los años 2010, 2011 y 2012, la cobertura del servicio de acueducto en la zona urbana correspondía a 95.9%, 96% y 97%, respectivamente, mientras que para la zona rural era 57.1% en el 2010 y ha venido cayendo para las dos últimas encuestas, 56,3% en el 2011 y 53,3% en el 2012. Con respecto al servicio de alcantarillado la situación es aún más preocupante: en la zona urbana la cobertura para los años 2010, 2011 y 2012 era de 91.8%, 89.1% y 92.2%, respectivamente, mientras que en la zona rural el índice no superó el 15% en el 2010, se redujo a 12.3% en el 2011 y volvió al 15,6% en el 2012.

Teniendo en cuenta esta situación, desde hace varios años esta Delegada ha venido trabajando en la promoción y divulgación del derecho humano al agua en la zona rural y en la gestión comunitaria para su abastecimiento, en efecto, se ha buscado fortalecer a las organizaciones comunitarias que prestan servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado en la ruralidad de Colombia, procurando que estos mejoren las condiciones de prestación del servicio de acueducto en la zona rural.

Si bien, la Defensoría del Pueblo reconoce un avance en el sector de agua potable, así como el esfuerzo del Gobierno y del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento



Básico, que a través de su gestión han logrado que por primera vez unas familias colombianas tengan acceso al agua potable en sus casas, se considera que existen grandes retos en el sector de agua potable y saneamiento básico para alcanzar la garantía del derecho humano al agua y para que toda la población colombiana tenga acceso al agua en condiciones de calidad, continuidad y accesibilidad.

Es precisamente a estos retos a los que se hace referencia en el informe titulado “Acciones para el impulso del derecho humano al agua en Colombia: Una mirada crítica al sector de agua potable y saneamiento básico”, el cual, además, pretende identificar desde un enfoque de derechos humanos, las falencias, perspectivas y dificultades en la garantía y el ejercicio del derecho humano al agua por parte de la población colombiana, entre otros, señalamos los siguientes:

Avanzar en la construcción de un cuerpo autónomo del derecho humano al agua, toda vez que no se cuenta con un cuerpo normativo propio para su protección, ejercicio y garantía.

El derecho humano al agua está sujeto principalmente a regímenes jurídicos dispersos, técnicos y específicos que además poseen sus propias instituciones, por lo cual se requiere una coordinación entre ellos.

Es preciso contar con regímenes jurídicos y técnicos acordes a la realidad del país.

Se hace necesario que los mecanismos diseñados para controlar el territorio, como los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial, tengan en cuenta la capacidad instalada de los prestadores y aumenten su tamaño de manera coordinada; es un punto en lo cual debe avanzar el sector.

La idoneidad de los sujetos encargados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios es de suma importancia, ya que deben contar con los conocimientos necesarios para poder dar cumplimiento al régimen jurídico y técnico para ello dispuesto y mantener la eficacia y eficiencia de las actividades que realizan.

Ante el rezago en la zona rural del país, se requiere generar políticas encaminadas a superar la amplia brecha existente entre la zona urbana y la rural para que se dé lugar a la plena garantía del derecho humano al agua por parte de sus



habitantes. Por ende es necesario proponer, promulgar y apoyar la elaboración de una política pública que contemple las necesidades de abastecimiento de la zona rural del país.

No obstante los avances en materia de abastecimiento de agua y saneamiento básico, se debe hacer un mayor control para que la infraestructura que está en construcción se entregue y sea utilizada adecuadamente.

No se encuentra en el régimen de los servicios públicos domiciliarios ni en el derecho ambiental definición alguna sobre: i) la cantidad suficiente de agua apta para el consumo humano que requiere cada persona a fin de satisfacer sus necesidades básicas (mínimo vital) y ii) la persona que va a asumir directamente su costo. Por ende, es un gran reto del sector poder incluir en las normas que regulan la materia, los avances jurisprudenciales dados por la Corte Constitucional.

En cuanto al tiempo en la ejecución de las obras necesarias para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado, cabe señalar que debido a su complejidad son demoradas, a lo cual se debe sumar la ausencia de dinamismo de la contratación estatal y la necesidad de contar con diagnósticos, estudios previos y otros mecanismos que alargan los tiempos de construcción.

Es recomendable modificar y simplificar la medición de la calidad del agua distribuida por los prestadores, la cual depende de una serie de actuaciones para que la información sea oficial.

Se requiere acelerar la construcción, mejora y reparación de las obras necesarias para llevar el agua a la población a través de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Es pertinente definir las alternativas para el abastecimiento de la población de las zonas en donde no exista el recurso hídrico suficiente para satisfacer las necesidades básicas, teniendo en cuenta que son los municipios los garantes en la prestación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 142 de 1994 y en la jurisprudencia del Consejo de Estado: Controlar, vigilar y mitigar los niveles de contaminación y efectos ambientales adversos en las cuencas.







- » En varias visitas a clínicas y hospitales de todo el país, la Defensoría del Pueblo insistió en denunciar la crisis que enfrenta el sistema de salud. La difícil situación quedó en evidencia con las 115.147 tutelas que interpusieron los ciudadanos para reclamar violaciones al derecho fundamental a la salud, lo cual muestra que los jueces están co-administrando la salud en Colombia.





## D.7. El Ejercicio del Derecho a la Salud y a la Seguridad Social

La Defensoría del Pueblo, en desarrollo de la función constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos –artículo 282 de la Constitución Política–, y la función legal de difundir el conocimiento sobre los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente que se estableció desde el art. 9º, nral. 6 de la Ley 24 de 1992, ha adelantado con la Defensoría Delegada para la Salud y la Seguridad Social, el seguimiento a la garantía y la defensa del derecho a la salud y la seguridad social de los colombianos.

Este derecho, en los términos de la Observación General N° 14 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se entiende como “*el derecho al máximo nivel posible de salud que le permita vivir dignamente*”<sup>1</sup>.

Por su parte, para la honorable Corte Constitucional<sup>2</sup>, el derecho a la salud tiene una orientación finalista, lo que supone la “*búsqueda del logro del más alto nivel posible de salud*”. En la Sentencia T-760-08, la Corte consideró que uno de los elementos principales que fundamenta la expresión “derechos fundamentales” es el concepto de dignidad humana. Por tanto, si la salud es un derecho subjetivo que funcionalmente está dirigido a lograr la dignidad humana, su carácter de derecho autónomo y fun-

1 “[...] La salud es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente [...]”. Artículo 12. Observación General N° 14. Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-859-03. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.



damental resulta incuestionable; *“cuando se puede concretar en una garantía subjetiva derivada de las normas que rigen el derecho a la salud [...]”*.

Resulta así apreciable, que el derecho fundamental a la salud se encuentra claramente delimitado por la dogmática constitucional, lo que significa que su protección está fundamentada en la Constitución misma, en el bloque de constitucionalidad, en las leyes y demás normas que organizan el Sistema Nacional de Salud.

En relación con la seguridad social, siendo igualmente un derecho fundamental de los ciudadanos, es importante señalar que el mismo cumple una función instrumental para la realización de las finalidades del Estado Social de Derecho, conforme al artículo 48 de la Constitución Política<sup>3</sup> y a cuyo cumplimiento se compromete el Estado. En palabras de la Corte Constitucional, la seguridad social *“[...] adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral o el libre desarrollo de la personalidad de las personas, especialmente aquellas de la tercera edad”*<sup>4</sup>.

En relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a los sistemas de seguridad social se les exige brindar prestaciones sociales, cuya finalidad es ofrecer protección frente a ciertas contingencias que enfrentan las personas en su vida, en momentos históricos determinados, como ausencia de ingresos por enfermedad o invalidez; maternidad; accidente laboral; vejez o muerte de un familiar; así como los gastos excesivos para la atención en salud, entre otras<sup>5</sup>.

En este sentido, reconociendo la naturaleza de derecho fundamental de la salud y la seguridad social, resulta claro que las diferentes conductas que vulneran su ga-

3 Artículo 48 de la Constitución Política: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. [...]”.

4 Corte Constitucional. Sentencia T-426-29. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículos 22 y 25); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (artículo 9°); Organización Internacional del Trabajo (OIT); entre otros.



rantía, representan una grave violación a los Derechos Humanos. Por ende, a fin de caracterizar la problemática de la salud y la seguridad social en el país, se han adelantado acciones de orientación y acompañamiento técnico en terreno a las Defensorías Regionales en el país, tendientes a identificar las conductas contrarias a estos derechos y el incumplimiento por parte de las autoridades responsables de los principios que rigen el Sistema General de Seguridad Social, a saber: la integridad, oportunidad y continuidad.

De una medida cuantitativa, derivada del conjunto de datos reportado cada mes, durante el año 2013, por las Defensorías Regionales en el Sistema de Información Institucional denominado “Visión Web”, según un total de 34 posibles conductas vulneratorias al derecho a la salud y al derecho a la seguridad social (Gráfico 1) y 11 conductas vulneratorias del derecho a la seguridad social (Gráfico 2), se encuentra que, para esta anualidad, fueron atendidas un total de 6.318 quejas en el país (Gráfico 3), distribuidas así:

**Tabla No. 1. Total de quejas por conductas vulneratorias del derecho a la salud y a la seguridad social atendidas por las Defensorías Regionales en el año 2013**

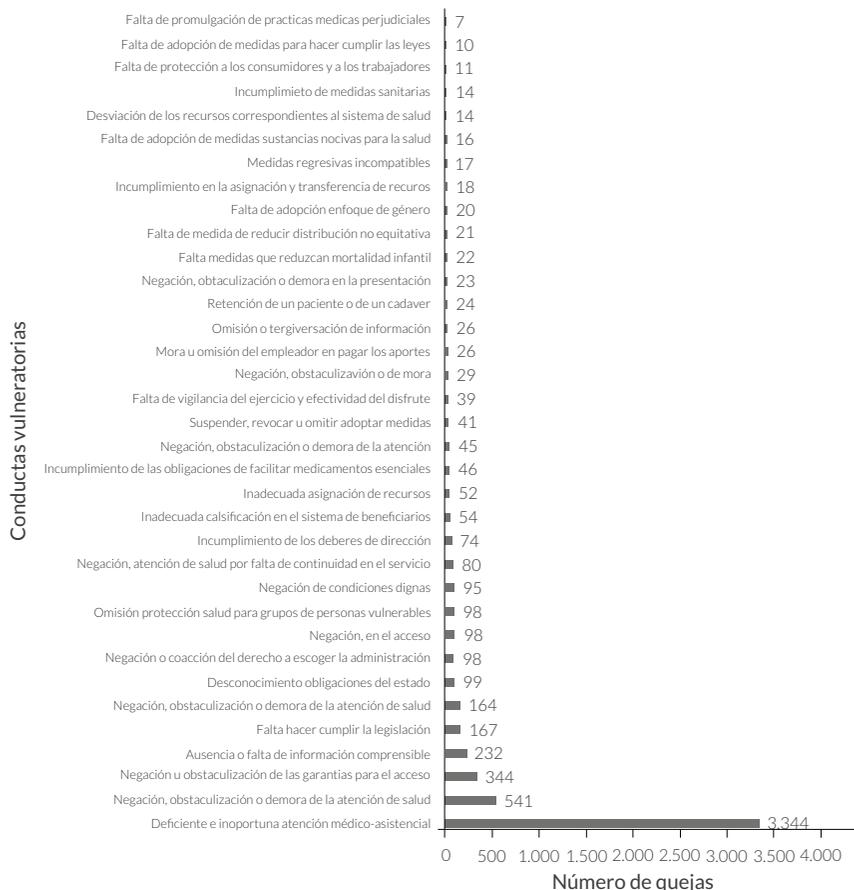
Conductas vulneratorias del derecho a la salud	6.009
Conductas vulneratorias del derecho a la seguridad social	309
Total quejas atendidas	6.318

**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Reporte Visión Web Corte diciembre 31 de 2013.

Las cinco primeras conductas que vulneran el derecho a la salud corresponden a: (i) el 56% deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias; (ii) el 9% negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del Plan Obligatorio de Salud (POS); (iii) el 6% negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; (iv) el 4% ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado) y, (v) el 3% falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud.



**Gráfico No. 1. Reporte año 2013 Sistema Visión Web. Quejas por conductas vulneratorias del derecho a la salud atendidas por la Defensoría del Pueblo**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Información Visión Web.

En relación con el derecho a la seguridad social, en 2013 fueron atendidas 309 quejas en total, relacionadas con las siguientes conductas vulneratorias: (i) el 55.3% por demora en el trámite de reconocimiento, liquidación y pago de pensión; (ii) el 7.4% por impedir u obstaculizar el acceso al reconocimiento de las pensiones y, (iii) el 7.1% falta de adopción de medidas que protejan especialmente a los grupos discriminados, marginados o en situación de debilidad manifiesta.



**Gráfico No. 2. Reporte Año 2013. SistemaVisión Web. Quejas por conductas vulneratorias del derecho a la seguridad social atendidas por la Defensoría del Pueblo**



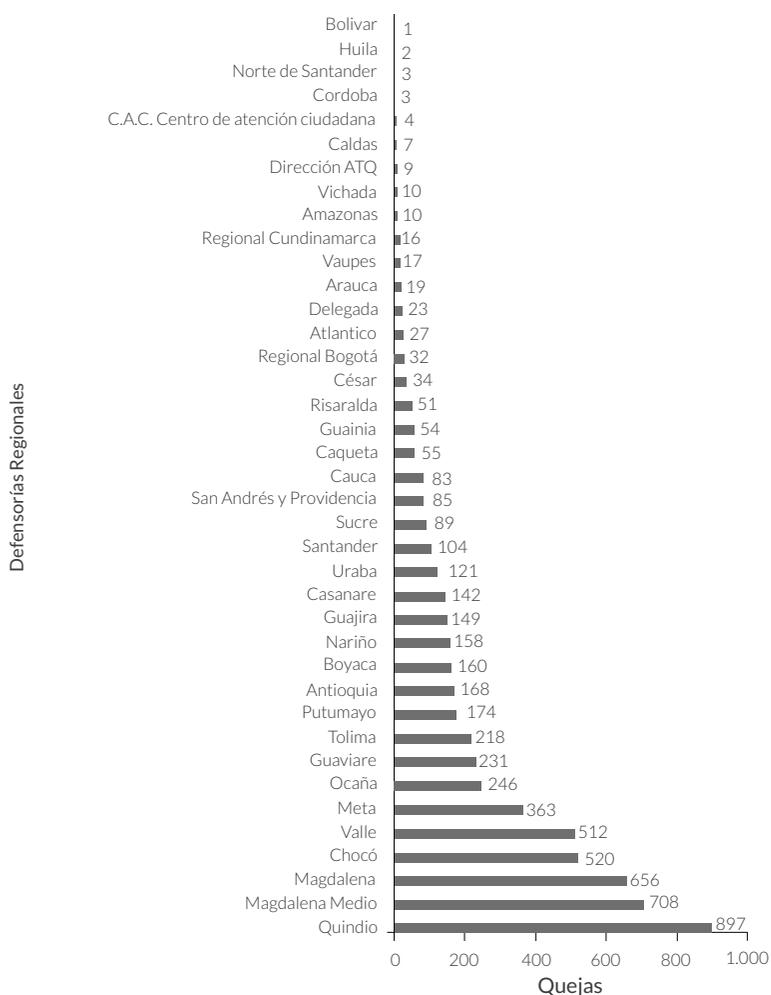
Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Información Visión Web.

Del total de quejas atendidas por la entidad en 2013 (6.318), las cinco Defensorías Regionales que atendieron los mayores porcentajes fueron: (i) la Defensoría Regional de Quin-



dío con el 15%; (ii) la Defensoría Regional de Magdalena Medio con el 12%; (iii) la Defensoría Regional de Magdalena con el 11%, (iv) la Defensoría Regional de Chocó atendió el 8.4% del total de las quejas y, (v) la Defensoría Regional de Valle del Cauca con el 8%.

**Gráfico No. 3. Reporte Año 2013. SistemaVisión Web. Quejas por conductas contra el derecho a la salud y a la seguridad social atendida por las Defensorías Regionales en Colombia**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Información Visión Web.

Por tanto, la Defensoría del Pueblo llama la atención sobre la vulneración del derecho a la salud, siendo este uno de los derechos fundamentales más vulnerados en el país, y resalta conductas vulneratorias como el incumplimiento a los fallos de acción de tutela y/o desacatos, la falta de oportunidad en la práctica de tratamientos médicos y en el acceso a consultas con médicos especialistas. En efecto, los ciudadanos se ven enfrentados al sistemático incumplimiento por parte de los actores responsables de los principios constitucionales del Sistema General de Seguridad Social en Salud, particularmente, la integralidad, oportunidad y continuidad.

Para finalizar esta parte analítica sobre la situación del derecho a la salud, es preciso señalar que entre otros de los principales problemas que enfrenta el sistema de salud, conocidos en el ámbito nacional y que han sido objeto de la gestión defensorial, se encuentran: la crisis financiera de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), particularmente aquellas del régimen subsidiado; la falta de flujo de recursos y; la amenaza con el cierre de hospitales públicos e instituciones privadas que han entrado en cesación de pagos a sus trabajadores y proveedores, situaciones que afectan directamente la prestación de los servicios en el país y la garantía del derecho fundamental a la salud.







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

# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

## El Acceso a la Justicia y el litigio defensorial

E.1. Informes del Servicio de Defensoría Pública	299
E.2. Informes de Recursos y Acciones Judiciales	309







» Para enfrentar los retos en materia de representación judicial, la Defensoría del Pueblo fortaleció la Defensoría Pública, tanto en el número de abogados y sus especialidades, como en materia de cobertura y capacitación permanente.





## E. El Acceso a la Justicia y el Litigio Defensorial

### E.1. Informe del Servicio de Defensoría Pública

La prestación del servicio de Defensoría Pública nace con la Constitución de 1991, y fue desarrollada inicialmente con la Ley 24 de 1992; sin embargo, su crecimiento se da a partir de la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la expedición de la Ley que desarrolla el Sistema Nacional de Defensoría Pública (Ley 941 de 2005), con lo que se fortalece a la defensa pública en aspectos importantes como la investigación para la defensa y los controles internos para prestar un servicio de calidad, necesarios dentro de un proceso adversarial.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública adelanta entonces como mandato constitucional y legal el asesoramiento y acompañamiento de las personas que requieren el servicio de asesoría o representación legal ante las autoridades administrativas o judiciales. Cada vez que las circunstancias lo requieren la Entidad ha venido desarrollando el engranaje necesario con la finalidad de permitir a todos los ciudadanos, sin distinción alguna, la certeza de que la igualdad y el respeto por los derechos estarán presentes cuando un habitante del territorio nacional acuda a las diferentes instancias judiciales que existen en el país.

Es así que la Defensoría del Pueblo ha prestado de forma ininterrumpida, técnica, integral y oportuna, la defensa técnica desde su creación protegiendo, siendo incluyente y dando atención a los usuarios de manera propositiva y efectiva, con la obtención de pruebas donde se realizan defensas técnicas con alta calidad y eficiencia, cumpliendo los estándares normativos que se han trazado tras la evolución de la visión institucional.



La Dirección Nacional de Defensoría Pública viene cumpliendo su función de garantizar de manera gratuita el acceso a la justicia de las personas que se encuentran en imposibilidad social o económica de hacerlo por sí mismas, a través de la asignación de un abogado que asuma su representación judicial o extrajudicial, ofreciendo un óptimo servicio con todas las calidades jurídicas y sociales, cubriendo las necesidades de los usuarios en cada una de las regiones del país y a su vez contratando profesionales del derecho mucho más capacitados con actitudes humanitarias y jurídicas prestos a darle la solución efectiva a los problemas suscitados en el entorno social.

Con la implementación del sistema penal acusatorio en Colombia, la Defensoría Pública asume por vía legal otras cargas adicionales en representación judicial, tales como la representación de adolescentes basada en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), esta representación legal hace parte de esos nuevos compromisos que adquiere la Defensoría del Pueblo, garantizando el acceso a la justicia y la protección de sus derechos humanos.

La sociedad colombiana cuenta con mecanismos normativos idóneos en la protección de sus derechos fundamentales y con entidades estatales competentes como la Defensoría del Pueblo que tiene como pilar central el principio del acceso a la administración de justicia bajo la representación de sus defensores públicos que se encuentran capacitados, actualizados en distintas áreas del derecho permitiendo la prestación efectiva del servicio a sus usuarios, dándoles soluciones a sus necesidades y conflictos jurídicos.

En cuanto al conflicto interno, una vez expedida la Ley 975 de 2005, por delegación legal le corresponde a la Defensa Pública hacer efectivos dentro de este proceso de alternatividad penal, los derechos de las víctimas a la “verdad, justicia y reparación”; esta representación judicial ha sido igualmente acompañada por las diferentes dependencias que hacen parte del engranaje institucional, en las que se han atendido miles de solicitudes de personas que acreditaron su calidad de víctimas de los grupos armados al margen de la ley, en particular de los grupos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y en los que se han acompañado sin vacilación durante la vigencia de la citada norma a las víctimas de estos grupos.

La defensa pública también tiene presencia en los centros penitenciarios y carcelarios, no solo para satisfacer las necesidades de representación judicial de los priva-



dos de la libertad, sino para atender las quejas sobre violación de derechos humanos dentro de los centros de reclusión. En este aspecto, la Entidad adelantó en el año 2013 visitas e intervenciones por parte del señor defensor del pueblo, en aras de hacerle frente a este problema de hacinamiento y malas condiciones de salubridad y sanidad dentro de los centros de reclusión de todo el país; por lo anterior, la defensa de estos ciudadanos, que por uno u otro motivo hacen parte de la gran cantidad de reclusos, ha sido afrontada cada vez con mayor número de defensores públicos que puedan atender la gran demanda del servicio en este campo.

Es importante anotar que para la obtención de los beneficios administrativos o judiciales, se solicitaron aclaraciones de requerimientos a los despachos judiciales, certificados tales como: de antecedentes judiciales al DAS, SIJÍN y DIJÍN; de buena conducta; de disciplina; de no fuga; de sistema progresivo, constancias de enseñanza, estudio y trabajo, interposición del recurso que niega los beneficios, petición de cambio de caución, petición de radicación de proceso, solicitudes de traslado de establecimiento carcelario, copias de sentencia, proyección de tutelas, proyección de derechos de petición, prisión domiciliaria como medida sustitutiva y solicitudes de atención médica, entre otros.

Cabe resaltar que la Entidad ha asumido el problema carcelario que vive el país, con el hacinamiento que se presenta en el territorio nacional, por lo cual se ha establecido como punto importante la contratación de más defensores públicos en esta materia, para lograr que se dé plena aplicación de las leyes, teniendo en cuenta que estas han determinado nuevos beneficios para aquellas personas que cumplan con ciertos requisitos.

En relación con los programas del área no penal ellos están establecidos para representar a las personas que se les concede amparo de pobreza en los procesos de carácter no oneroso para alguna de las partes, así la defensoría pública se presta en las áreas de derecho administrativo, laboral, civil, familia e indígenas, prestando todo el apoyo jurídico que se requiera, en situaciones en donde se hace inminente la violación de derechos fundamentales por condiciones sociales, laborales y/o familiares.

En este apartado, la Dirección Nacional de Defensoría Pública atendió un sinnúmero de asesorías y procesos durante el año 2013, propiciando en su mayoría la solución de conflictos, logrando que la población más vulnerable cuente con el acompañamiento



efectivo por parte de la Defensoría, cabe destacar el servicio que se presta en las casas de justicia, por parte de nuestros abogados, realizando conciliaciones, acuerdos de pago y demás soluciones que hacen parte de la economía procesal, en el entendido de que posibilitan unas soluciones rápidas y efectivas de diferentes contenidos.

Así mismo, la labor de la Dirección Nacional de Defensoría Pública cuenta con el Grupo de investigación criminal, lo que nos ha permitido hacer frente en otro campo de acción de los procesos, pudiendo con ello conocer directamente las personas involucradas en los diferentes delitos y adentrarnos en las investigaciones, para con ello cumplir con la universalidad que establece el conjunto de pruebas y que a la postre posibilita que esta información sirva para que los defensores públicos preparen una mejor defensa técnica, al contar con un material probatorio acorde con cada caso.

Con el propósito de cumplir con sus líneas de acción la Dirección Nacional de Defensoría Pública el año anterior aumentó el número de Operadores del Sistema contratados en los diferentes programas en los cuales presta el servicio en cada una de las regiones del país teniendo como resultado total que se encuentran vinculados 3.382 (tres mil trescientos ochenta y dos) defensores públicos por medio de contrato de prestación de servicios.

Garantizando el éxito de las políticas públicas y estatales, en la Defensoría del Pueblo se han adelantado rigurosos procesos de selección y contratación de profesionales con sólidos conocimientos en todas las áreas del derecho, dotados de habilidades y destrezas para atender juicios contradictorios y públicos. Igualmente, se ha incorporado un grupo de profesionales y técnicos en investigación, que demandan una permanente capacitación y una infraestructura logística necesaria para poner a funcionar la defensa pública en todas las áreas de derecho.

En este orden de ideas, la defensa de los usuarios en materia penal, constituye el mayor porcentaje en cuanto a las necesidades de los ciudadanos, por lo cual la Dirección Nacional de Defensoría Pública ha instituido las garantías constitucionales y los principios de la defensa técnica, como pilares fundamentales de las actuaciones, para que las personas puedan ejercer su derecho de defensa conforme a las normas y actuando dentro de la legalidad del Estado colombiano.

Así, el servicio de defensoría pública se viene prestando en los 302 circuitos judiciales según el mapa elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura, cumpliendo



con lo previsto en la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que ordena la presencia de por lo menos un defensor público en cada municipio del país, alcanzando una cobertura del 100% del servicio).

Se puede colegir que la demanda del servicio de Defensa Pública ha venido creciendo en los últimos años y su cobertura se ha dado en la medida en que los recursos asignados por el Gobierno Nacional y el presupuesto lo han permitido. Hoy se cuenta con un número superior a 3.300 defensores a nivel nacional. No obstante, es claro que este número sigue siendo insuficiente frente a la necesidad de los colombianos de obtener las garantías requeridas para que accedan en condiciones de igualdad a la administración de justicia. Con este propósito se vienen adelantando nuevas contrataciones de defensores públicos, lo que nos permite señalar que las proyecciones para las vigencias presupuestales venideras auguran la certeza de contar con un número muy importante de operadores del servicio, lo que convierte a la Entidad en una institución en constante desarrollo, mejoramiento y capacidad para atender las situaciones judiciales y extrajudiciales de nuestros usuarios, y así llegar a una cantidad de alrededor de 5.000 defensores públicos con lo que se obtendría un mejor servicio.

Uno de los temas que centra la atención del país es la situación de las víctimas del conflicto armado, tema que para la Defensoría del Pueblo reviste la mayor importancia, no solamente como órgano de control y ente garante de la legalidad, prestando así orientación especializada, representación judicial, acceso al debido proceso, basado en el principio de igualdad y defensa técnica. Por medio de la Unidad de Representación Judicial de Víctimas se acompaña a los grupos poblacionales desprotegidos.

Las Entidades del Estado, mediante la creación de grupos interinstitucionales y en procura de obtener los objetivos trazados, cuenta en la actualidad con la Unidad de Reparación a Víctimas de la Presidencia de la República, la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y los Jueces de la Jurisdicción Agraria, quienes junto con la Defensoría del Pueblo, a través de algunos incidentes de desacato, han logrado que las víctimas accedan a la restitución de sus tierras y a los beneficios económicos a que tienen derecho.

En cumplimiento de lo preceptuado por esta Ley, se hace necesario desarrollar un trabajo integral, donde se realice una articulación de asistencia jurídica no solo por parte estatal, sino por parte privada, donde el Estado continúe promoviendo el acce-



so progresivo de los trabajadores a la propiedad de la tierra y otros servicios rurales, mejorando de esta manera su calidad de vida; por ello, la Defensoría del Pueblo ha realizado los trabajos pertinentes para que junto con las demás dependencias del Estado puedan colaborar y hacer parte de las labores más importantes, tales como el acompañamiento a víctimas del conflicto armado, la violencia de género y el maltrato infantil, entre otros, para que estos temas inserten toda la capacidad y atención del Estado.

Con lo dicho, es claro indicar entonces que la Defensoría del Pueblo continúa trabajando en muchos campos para atender los derechos de toda la población pero en especial de los grupos ya mencionados, y ha podido engranar a muchas Entidades, lo que ha permitido un mejor y mayor acompañamiento a las víctimas o grupos menos favorecidos, a la justicia para que no se transgredan los aspectos antes descritos o cese la vulneración de estos.

La representación judicial extraprocésal se brindó durante el 2013 por parte de la Defensoría del Pueblo, realizando actividades de acopio documental, jornadas de información a víctimas, apoyos periciales que sirven de soporte a las actuaciones a realizarse dentro de las audiencias de los programas respectivos y asistencia jurídica que periódicamente está informando a los usuarios de la forma, mecanismo y manera de llevar sus actos judiciales.

La Entidad, atendiendo su mandato constitucional y legal, consistente en velar por la promoción, ejercicio, divulgación de los derechos humanos y derechos fundamentales en virtud de la Constitución como norma de normas y lo declarado por la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), la cual asignó la misión de asistir a las víctimas en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia, reparación integral, ha puesto en marcha las actividades que permitan realizar la atención, asesoría y representación para todas las personas que sufrieron el flagelo del conflicto armado a lo largo y ancho del territorio nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos ver que la Entidad hizo presencia directa buscando el crecimiento y la presencia institucional, que merecen las realidades tan severas que vive el país, para lo cual seguimos vinculando, por medio de contrato de prestación de servicios profesionales, los defensores públicos que hagan frente y colaboren en la aplicación de las leyes buscando salir de las problemáticas sociales planteadas.



En conclusión, la Dirección Nacional de Defensoría Pública ha desarrollado e implementado la aplicación del mandato constitucional y legal que recae sobre la Entidad en cuanto a permitir el acceso a la justicia y el derecho de defensa de los ciudadanos, por medio de operadores del servicio que garantizan el acompañamiento y defensa técnica directa y con las mejores calidades, en el entendido de realizar una selección acorde con los requerimientos del servicio, la cual nos ha permitido vincular por medio de contrato de prestación de servicios profesionales los abogados más idóneos, con mejores perfiles, que son el resultado de procesos transparentes, que nos han concedido la posibilidad de evaluar los conocimientos y capacidades en cada una de las áreas a las cuales aspiran.







- » La Defensoría del Pueblo fortaleció sus lazos con las entidades de cooperación internacional para robustecer proyectos como las Casas de los Derechos, ubicadas en Altos de Cazucá en Soacha (Cundinamarca) y la vereda Granizal en Bello (Antioquia), en donde se le ofrece a la población más vulnerable apoyo en temas psicojurídicos y en la instauración de recursos y acciones judiciales.





## E.2. Informe en materia de recursos y acciones judiciales de la Defensoría del Pueblo

Algunas falencias presentes en la acción de grupo o medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, afectan el derecho de acceso a la justicia.

La Constitución Política de 1991, al tiempo que consagró los derechos de las personas, en categorías diversas, introdujo los mecanismos judiciales de protección, también con naturaleza diferente, y dejó al legislador la tarea de establecer las demás acciones y procedimientos que propugnen por la integridad del orden jurídico y por la protección de derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas (artículos 89 y 150)<sup>1</sup>.

Entre tales mecanismos, se encuentran las denominadas “*acciones colectivas*”, bajo dos modalidades: las acciones populares y las acciones de grupo, consagradas en el artículo 88 Superior<sup>2</sup>. La regulación de uno y otro mecanismo quedó en manos del legislador, el cual en ejercicio de dicha competencia, expidió la Ley 472 de 1998<sup>3</sup>.

1 Corte Constitucional. Sentencia C-1062-00

2 “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”

3 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.



Respecto de la pretensión, tanto en el artículo 3º como en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, se contempla expresamente que su objeto es obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios. También el Consejo de Estado<sup>4</sup>, con fundamento en los artículos citados, ha recalcado esta característica de la acción de grupo en numerosas providencias.

Así, por ejemplo, el Consejo de Estado, en un fallo del año 2001, dentro de una acción de grupo interpuesta contra el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, expresó lo siguiente:

**a) La acción de grupo es una acción indemnizatoria.** Es decir, tiene por objeto la reparación de los perjuicios de contenido subjetivo o individual de carácter económico que provienen de un daño ya consumado o que está produciéndose. (...). Ahora bien, (...) es claro que el objetivo de tal acción no es la protección de tales derechos [colectivo o de naturaleza fundamental o legal], en relación con los cuales proceden las acciones populares, de tutela u ordinarias respectivamente sino la reparación de los perjuicios patrimoniales que el demandado haya causado al demandante con el desconocimiento de cualquiera de estos derechos, siempre y cuando haga parte del grupo<sup>5</sup>. (Negrilla textual).

Un amplio sector de la doctrina igualmente coincide, partiendo de la ley, que el objeto de la acción de grupo es netamente patrimonial.

En este mismo sentido, el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), respecto del medio de control denominado “reparación de los perjuicios causados a un grupo”, como se le llama a la acción de grupo en dicho estatuto, dispuso que: “[c]ualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y

4 Ver entre otras, Auto de 13 de marzo de 2003, Expediente N° AG 5428 y Sentencia del 25 de marzo de 2004, Expediente N° AG 0662.

5 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 18 de octubre de 2001. Exp. 25000-23-27-000-2000-0023-01 (AG 021). C. P. Ricardo Hoyos Duque.



*pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia. (...).*

La parte final del inciso del artículo 145 citado remite a la “norma especial que regula la materia”, es decir, a la Ley 472 de 1998, lo cual ratifica que la configuración legislativa de la acción de grupo impone que la reparación sea exclusivamente pecuniaria. Este criterio resarcitorio ha sido aplicado, incluso, en acciones interpuestas por grupos vulnerables de población que han visto violados sus derechos humanos. Este es el caso de “La Gabarra”<sup>6</sup>, “Filo Gringo”<sup>7</sup>, y “Algeciras”<sup>8</sup>.

Sin embargo, la jurisdicción contencioso-administrativa, desde el año 2007, ha concebido una nueva línea jurisprudencial que, fundada en los estándares de reparación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha proferido fallos reparatorios, especialmente, dentro del medio de control de reparación directa, contemplando medidas distintas de la simple indemnización de perjuicios, sobre la base del reconocimiento de la insuficiencia del mencionado criterio, a la luz del principio de reparación integral<sup>9</sup>.

Dentro de esa línea jurisprudencial, el Consejo de Estado ha proferido medidas extrapatrimoniales en dos casos. El primero relacionado con una acción de grupo interpuesta por habitantes de la ciudadela Santa Rosa contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y Alcaldía Menor de San Cristóbal Sur, cuyas viviendas amenazaban con derrumbarse por las condiciones del terreno donde fueron construidas. En dicha oportunidad, el Alto Tribunal<sup>10</sup>, después de considerar que era viable adoptar órdenes de hacer, en desarrollo del reconocimiento de la indemnización de perjuicios a víctimas

6 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 26 de mayo de 2006. Exp. AG 250002326000200100213-01. C. P. Ruth Stella Correa Palacio.

7 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 15 de agosto de 2007. Exp. 2002-0004. C. P. Ruth Stella Correa Palacio.

8 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 6 de octubre de 2005. Exp. 4100123310002001009-4801

9 4. Dentro de la jurisprudencia trazada por la Corte Interamericana, esta empezó a invocar y a configurar la aplicación del principio de la *restitutio in integrum*, como un criterio para la reparación. De acuerdo con el mencionado criterio, la reparación consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación, y de no ser esta posible, proceden las otras formas de reparación como la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

10 Consejo de Estado Sección Tercera. Sentencia de 18 de octubre de 2007. Exp. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG). C. P. Enrique Gil Botero.



de daños reconocidos en las acciones de grupo, en la parte resolutive de la sentencia ordenó al Distrito Capital de Bogotá, el adelantamiento de efectivas medidas, orientadas a la reubicación de los habitantes de la urbanización Santa Rosa<sup>11</sup>.

El otro caso, se relaciona con una acción de grupo en la cual el Consejo de Estado<sup>12</sup> profirió medidas extrapatrimoniales con ocasión del derrumbe del relleno sanitario “Doña Juana”, ocurrido en el año 1997, en la ciudad de Bogotá, que produjo una tragedia ambiental en donde resultaron afectados los habitantes de las localidades aledañas a la zona, por cuanto un gran número de residuos, entre los que se encontraban desechos peligrosos, quedaron expuestos a “cielo abierto”, lo que generó infecciones respiratorias, alergias, vómitos, erupciones cutáneas, principalmente en los niños; así mismo, se ocasionó el represamiento del río Tunjuelo y de varias quebradas de la zona y la contaminación de las aguas por el vertimiento de lixiviados.

En efecto, en aquella oportunidad el Consejo de Estado adoptó medidas de “justicia restaurativa” para proteger las órbitas subjetiva y objetiva de los derechos violados, al estimar que se había presentado una evidente alteración grave de un derecho de las personas afectadas. En la parte resolutive del fallo, como garantías de no repetición, dispuso lo siguiente: 1. El Distrito debía adoptar un reglamento técnico que garantice un manejo seguro de los rellenos sanitarios, aplicando para ello los avances que la ciencia ofrezca en la actualidad; 2. Remitir copia de la sentencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –entidad que no se encuentra comprendida por los efectos de la providencia– para que en el marco de sus competencias y, siempre que lo estime necesario, difunda el contenido de la misma.

---

11 Mediante Auto de 3 de septiembre de 2008 (C. P. Enrique Gil Botero), el Consejo de Estado, Sección Tercera, resolvió un incidente de nulidad propuesto por el Distrito Capital de Bogotá contra la sentencia proferida el 18 de octubre de 2007. Invocó la causal de nulidad prevista en el numeral 2° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la incompetencia del juez. Como sustento de la solicitud, entre otras, argumentó que la condena a la reubicación de los habitantes de la urbanización no fue impuesta en la sentencia de primera instancia, no fue solicitada por los demandantes y no está autorizada en la ley para la acción de grupo, lo cual viola las reglas de congruencia y no *reformatio in pejus*. Estimó el Consejo de Estado que le asistía razón al solicitante, por cuanto la medida de reubicación a las víctimas de la acción de grupo, no fue propuesta por el actor en la demanda, por lo tanto, “la adopción de una orden de hacer como la impuesta, transgrede la congruencia y, por ello se accederá a declarar la nulidad invocada”.

12 Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 1 de noviembre de 2012, Exp. AG 002 y AG 003. C. P. Enrique Gil Botero.



Otro aspecto importante de las acciones de grupo relacionadas con la medida indemnizatoria y que merece analizarse es que, la Ley 472 de 1998, en su artículo 65, al establecer las disposiciones que deben adoptarse en la sentencia que se profiera en la acción de grupo, indica que en ella debe ordenarse “*el pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales*” y agrega que la suma correspondiente debe ser entregada al Fondo de la Defensoría del Pueblo para su administración y pago a los beneficiarios de la condena, con lo cual se cumple la sentencia dentro de las mencionadas acciones y se satisface el derecho de acceso a la administración de justicia.

Entre las funciones del Fondo se encuentra la de administrar y pagar las indemnizaciones a los beneficiarios de las acciones de grupo, acatando la orden proferida por el juez de conocimiento. Respecto de dicha función, la Corte Constitucional<sup>13</sup>, al estudiar la exequibilidad de la Ley 472 de 1998, manifestó lo siguiente:

*[l]a función de la Defensoría del Pueblo como administradora del ‘Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, ‘es recibir el valor total de la indemnización (dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia)’ y proceder con posterioridad, a pagar las indemnizaciones a quienes integraron el grupo y a cuyo favor se profirió el respectivo fallo. Esto lo reitera el literal e) del artículo 71 de la Ley 472 de 1998 al disponer que será función del citado Fondo, “administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 (sic) numeral 3 de la presente ley”<sup>14</sup>.*

Como consecuencia de esta obligación legal, el Fondo cumple una función consistente en “administrar y pagar” las indemnizaciones a los beneficiarios de acciones de grupo, contenidas en fallos de los jueces competentes, mandato claramente delimitado en la mencionada norma, en tal sentido, da cumplimiento al artículo 65 de la Ley 472 de 1998, que establece el contenido de la sentencia en las acciones de grupo y, en particular, al numeral 3<sup>15</sup> que determina el procedimiento para el pago de

13 Corte Constitucional. Sentencia No C-215 de 1999. M. P. (E) Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

14 Se observa que es incorrecta la remisión de este literal al artículo 68, ya que se refiere al artículo 65 de esa ley”.

15 Artículo 65 de la Ley 472 de 1998 Contenido de la Sentencia. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

“3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses



las indemnizaciones a los beneficiarios de las decisiones judiciales, con obligaciones claras, para el condenado, el Juez y el Fondo.

Por lo tanto, al Fondo no le está dado interpretar las sentencias sino cumplir lo ordenado por los jueces competentes que resuelven el caso. Bajo este entendido la Defensoría del Pueblo, a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, ha venido pagando las indemnizaciones individuales a los beneficiarios de las acciones de grupo, aunque por haber disparidad de criterio por parte de los jueces, se ha convertido en una tarea dispendiosa y con muchos tropiezos en la verificación del cumplimiento tanto de las condiciones indicadas en la sentencia como de los requisitos administrativos previstos para el procedimiento de pago en la Defensoría del Pueblo, habida consideración del carácter de cuenta especial del Fondo.

Diferentes factores han influido para que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos no pueda realizar los pagos de las indemnizaciones individuales otorgadas por los jueces, de manera ágil y oportuna. Las dificultades presentadas se pueden observar en los siguientes aspectos:

1. El numeral 1 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 establece como contenido indispensable de la sentencia de las acciones de grupo que acojan las pretensiones de la demanda: *“El pago de una indemnización colectiva que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales”*.

---

Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61 (sic) de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado\*.



Es claro que esta es una competencia exclusiva del juez, para lo cual, a lo largo del proceso, ha acopiado todo el acervo probatorio necesario, encaminado a determinar los beneficiarios de la acción de grupo, la condena colectiva y las indemnizaciones individuales, para lo cual no debe dejar de lado las personas que puedan acogerse a los efectos de la sentencia como eventuales integrantes del grupo a indemnizar.

Sin embargo, en sentencias que le ponen fin a las acciones de grupo, los jueces han ordenado a la Defensoría del Pueblo –Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos– determinar la condena colectiva, previo a la presentación de algunos requisitos establecidos en la sentencia, que deben cumplirse por los demandantes y aquellas personas que consideren tener derecho a formar parte del grupo a indemnizar. Para lo cual el Fondo debe identificar a cada una de ellas, establecer la indemnización individual, determinar la condena colectiva y proceder a informarle al condenado el valor de la condena que debe consignar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, función que no corresponde al Fondo sino al juez de conformidad con lo establecido en el numeral 1) del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Es el caso de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca<sup>16</sup>, calendada 5 de marzo de 2010, en la cual se dispuso:

*“TERCERO. ORDÉNASE que la liquidación individual y por tanto, el monto total de la indemnización a pagar a los miembros del grupo demandante se realizará por parte de la Defensoría del Pueblo –Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses colectivos– Seccional Cauca, dentro de los veinte (20) días siguientes a que precluya la oportunidad para que los beneficiarios ausentes se hagan parte y adhieran a la presente sentencia, liquidación que se actualizará con el índice de precios al consumidor vigente a la fecha en que se efectúe la mencionada liquidación que concretará el total de la indemnización, según la pauta expuesta en la parte considerativa y con utilización de las fórmulas sistematizadas en formato Excel que se anexan en medio magnético a esta providencia. En igual sentido se realizará la liquidación de honorarios, según lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998”.*

16 Acciones de grupo Nos. 200501924 01 y 200700161 01, en contra de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, la última de estas, fue la sentencia proferida el 1° de noviembre de 2012, corregida y aclarada mediante auto de 3 de diciembre de 2012, la Subsección C, Sección Tercera del Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al establecer que:

*“Respecto de aquellas personas que no se hicieron parte en el proceso, la Sala se aparta de las órdenes impartidas por el juez de primera instancia al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para que este determine el grupo y diferir el cálculo del monto de la indemnización a una sentencia complementaria. Esta solución contradice el tenor literal del artículo 65 de la ley 472 de 1998, comoquiera que de acuerdo con el mismo en la sentencia se debe fijar la indemnización colectiva y la suma ponderada de las indemnizaciones individuales. De hecho, se prevé la revisión por una sola vez en aquellos eventos en los que “...el estimativo de integrantes del grupo fuere inferior a las solicitudes presentadas”, para que se realice una “distribución del monto de la condena”.*

Como se observa, la orden proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca es que la Defensoría del Pueblo por medio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos determine la condena colectiva e individual de los eventuales beneficiarios, desconoce además el numeral 3) del artículo 65 de la Ley 472.

De conformidad con la ley, para el cumplimiento de esta función de pago de las indemnizaciones individuales a los beneficiarios de las acciones de grupo, la Defensoría del Pueblo –Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos–, se debe limitar a proferir el acto administrativo mediante el cual se hace efectivo el pago de las indemnizaciones, previa la verificación de los requisitos establecidos en la sentencia.

Esta situación ha causado grandes inconvenientes, toda vez que los operadores judiciales están obligando al Fondo a asumir funciones jurisdiccionales y, como ya lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la función del Fondo es meramente administrativa. Además, la Defensoría del Pueblo no cuenta con herramientas para controvertir dichas decisiones, debido a que no es parte procesal, por ello no es notificado de estas decisiones. El Fondo se entera de las órdenes proferidas cuando las sentencias que le ponen fin a las acciones de grupo, se encuentran ejecutoriadas y son enviadas a la Entidad para su cumplimiento.



2. El numeral 2 del artículo 65 de la ley 472 de 1998 establece que la sentencia que le pone fin a la acción de grupo y que acoge las pretensiones de la demanda debe señalar, *“...los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley”*.

El Consejo de Estado, en la sentencia de 30 de agosto de 2013, mediante la cual resuelve una acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo en contra de la sentencia que le puso fin a la acción de grupo No. 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04, caso “Relleno Sanitario Doña Juana”, manifestó que:

*“Al ordenar al Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses Colectivos la verificación de los requisitos para integrar el grupo y proceder al pago de la indemnización, simplemente se está dando estricto cumplimiento a la ley. Diferente hubiese sido, la competencia de establecer los requisitos que debían acreditar las víctimas para realizar el cobro de las indemnizaciones...”*

Sin embargo, los Jueces y Tribunales Contenciosos Administrativos han hecho caso omiso a la jurisprudencia del Alto Tribunal. En efecto, en la acción de grupo<sup>17</sup> denominada “El Mestizal”, iniciada por habitantes de la vereda del mismo nombre –municipio de San Jerónimo– Antioquia; contra el Instituto Nacional de Vías, Departamento de Antioquia, municipio de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con el fin de obtener el pago de los perjuicios causados en sus viviendas y cultivos ubicados en dicha vereda, con ocasión de la construcción del Proyecto Vial Aburrá-río Cauca, mediante sentencia de 30 de septiembre 2010, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, entre otros, manifestó que podían acreditar su condición de beneficiarias aquellas personas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de un extracto de la sentencia, acreditaran que *“es poseedor, propietario, poseedor en predio de propiedad de otro o poseedor en terreno de una sucesión, de una unidad de vivienda en la Vereda Mestizal”*.

Para determinar la condición de poseedor a cualquier título, el Tribunal decidió que podían demostrarlo por medio de los documentos que exige la ley para estos efec-

17 Exp. de grupo No. 2003-03502-01.



tos; sin embargo, conviene precisar que la ley no indica ningún medio probatorio en particular para su acreditación. Esta situación llevó a que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos exigiera determinados requisitos, no previstos expresamente en la sentencia, para determinar quién era poseedor a cualquier título y quién no. Esta situación de contera contradice lo establecido por el Consejo de Estado, en el sentido que al Fondo no le corresponde determinar los requisitos que deben acreditar las víctimas para formar parte del grupo a indemnizar.

Como se observa, es totalmente desproporcionado a los fines de la norma, que los jueces de conocimiento de las acciones de grupo, le adjudiquen al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de estudiar pruebas, establecer requisitos y declarar derechos<sup>18</sup>.

3. El numeral 4, del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, establece que las personas interesadas e igualmente lesionadas que no concurren al proceso de acción de grupo, se deben presentar *al juzgado*, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia para acogerse a sus efectos. Obsérvese que es ante el Juez y probar que son igualmente lesionados como lo son aquellos que fueron reconocidos como beneficiarios en el proceso y no ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, pues dentro de sus competencias no se encuentra la de declarar derechos.

Sin embargo, el Consejo de Estado, mediante su jurisprudencia<sup>19</sup>, determinó que es ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses, donde se deben presentar las personas con el fin de probar que son lesionadas por los mismos hechos, para efectos de ser reconocidos como beneficiarios de la acción de grupo e ingresen a formar parte del grupo a indemnizar.

Para la Defensoría del Pueblo, no hay duda de que es el Juez a quien le compete conformar el grupo tanto con las personas reconocidas en el fallo como con aquellas

---

18 La sentencia que resolvió la acción de grupo es de 2010. Sin embargo, en lo que respecta al trámite de pago, este se inició en el 2013, toda vez que hasta ese año se consignó la condena colectiva para poder hacer efectivo el pago individual.

19 Sentencia de 26 de marzo de 2009, Acción de Grupo No. 68001231500020010153102, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. M. P. Myriam Guerrero de Escobar.



que probaron tener la calidad de beneficiarios dentro de la oportunidad establecida en la ley y con el lleno de los requisitos determinados en la sentencia y, posteriormente, informar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que proceda al pago de la indemnización respecto de las personas por el declaradas con derecho para integrar el grupo.

Ahora bien, tratándose de un grupo no determinado, es al Juez, por medio de las facultades que le otorga la ley, a quien le corresponde solicitar la prueba para establecer quiénes finalmente serán las personas beneficiarias y de acuerdo al grado de afectación, qué indemnización le corresponde a cada uno de ellos. Igualmente, la ley le da la facultad al Juez de *“... dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso”*<sup>20</sup>.

Esta facultad legal es consecuente con las competencias y con la naturaleza de la función declarativa, pues en el evento de que dentro de los veinte (20) días posteriores a la publicación de un extracto de la sentencia, se presenten ante el Juez o Magistrado más de las personas previstas y que el pago de las indemnizaciones supere el monto de la condena, el funcionario judicial puede revisar, por una sola vez, la distribución de la condena, toda vez que, se repite, con posterioridad a la sentencia, dicho monto no se puede incrementar con la integración de nuevos miembros del grupo.

Estas declaraciones no las puede realizar el Fondo por no estar dentro de su competencia, pues, como se ha indicado su función es meramente administradora del monto de la condena y pagadora de las indemnizaciones individuales establecidas en la sentencia y las reconocidas por el Juez dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de un extracto de ésta.

Consecuente con su función, el Fondo profiere actos administrativos de ejecución de las sentencias en acciones de grupo, como consecuencia, no es competente para declarar derechos a los beneficiarios, ni condenar a los demandados al pago de una condena en abstracto, así como, establecer el monto de las indemnizaciones individuales a los integrantes del grupo beneficiario.

20 Literal a), numeral tercero, artículo 645 de la Ley 472 de 1998.



En síntesis, las dificultades señaladas desnaturalizan la función pagadora y administradora, no declarativa de derechos, que por ley le fue atribuida al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y, en consecuencia, afecta el debido cumplimiento de las sentencias judiciales de quienes han accedido a la administración de justicia en sede de acción de grupo buscando una compensación dineraria por la violación de sus derechos subjetivos, lo cual, sin lugar a dudas, compromete el derecho de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución Política, en la medida en que el Estado debe proporcionar al ciudadano mecanismos dotados de efectividad a fin de que mediante los procesos judiciales realmente se protejan los bienes jurídicos que las personas estimen violados.

Respecto del contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia, la jurisprudencia constitucional lo ha vinculado al núcleo esencial del debido proceso, a efecto de configurar el marco jurídico sobre el cual se desenvuelve la mencionada garantía fundamental, y así ha expresado que el mencionado derecho consiste *“no solamente en poner en movimiento el aparato jurisdiccional, a través de los actos de postulación requeridos por la ley procesal, sino en que se surtan los trámites propios del respectivo proceso, se dicte sentencia estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda y que esta sea efectivamente cumplida”*<sup>21</sup>.

En este sentido, como el cumplimiento efectivo de sentencias de mérito adoptadas en los procesos judiciales hace parte del alcance del derecho de acceso a la administración de justicia y su marco jurídico, se puede concluir que los factores que dificultan el pago de las sentencias que han condenado al Estado y/o particulares, afecta la efectividad de la acción de grupo en cuanto debe satisfacer dentro de su ámbito de protección, el derecho de acceso a la justicia.

Así mismo, el hecho de que el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo o también denominado, acción de grupo, no constituye un medio idóneo para obtener una reparación integral, dado que, de conformidad con su configuración legal, la reparación que se obtiene pretende resarcir exclusivamente el patrimonio económico de la persona afectada con el daño, olvidando las demás formas de reparación integral de las víctimas, que apuntan al restablecimiento de sus derechos violados. Si bien, ha operado un cambio jurisprudencial inspirado por la influencia de



21 Corte Constitucional Sentencia T-268 de 1996. M. P. Antonio Barrera Carbonell

los estándares de la Corte Interamericana, tales avances no garantizan que se sigan aplicando en un futuro, pues es consustancial a la hermenéutica judicial, el cambio de criterios.

Si bien es cierto, pueden existir deficiencias en la configuración de la acción de grupo, específicamente, en cuanto a la carencia normativa de una reparación integral y sobre el cumplimiento de la sentencia, relacionadas con el pago de las indemnizaciones a los beneficiarios por parte del Fondo de la Defensoría del Pueblo, dichas falencias pueden ser subsanadas por el legislador, de un lado, introduciendo el principio de reparación integral con la indicación expresa de que no se limita a medidas pecuniarias y, de otro, reafirmando la naturaleza pagadora y administradora que por ley le fue atribuida al Fondo y precisando que corresponde al juez de la acción de grupo determinar quiénes son los beneficiarios de la acción de grupo, dada su función configurativa o declarativa de derechos.

La vigencia de los mecanismos adecuados y efectivos de protección de derechos debe constituir un tema central a considerar en la agenda de reformas judiciales, siempre y cuando, se oriente a fortalecer el acceso a la jurisdicción, en su más amplio significado.







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

# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

# XXI

## Cultura de Derechos Humanos

F.1. La Promoción y Divulgación  
de los Derechos Humanos

327







- » La Defensoría del Pueblo desarrolló el modelo pedagógico para la enseñanza de los derechos humanos como una de sus principales estrategias para la promoción y divulgación de los derechos de los ciudadanos, particularmente de los niños, niñas y adolescentes.





## F. Cultura de Derechos Humanos

### F.1. La Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

La Defensoría del Pueblo definió como una de sus acciones la de promover, divulgar y ejercer los Derechos Humanos, señalando como uno de los énfasis la formación de una “Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”.

Tal como se ha reconocido, edificar cultura para hacer realidad la vivencia de los derechos y las libertades de todas las personas, requiere condiciones sociopolíticas adecuadas para su desarrollo, que se resumen en la generación de espacios democráticos, participativos e incluyentes, siendo, en esencia, el enfoque que desde la promoción, divulgación y educación de los derechos humanos hace la Defensoría del Pueblo.

También es aceptado que una cultura de los derechos humanos es la mejor vía hacia la obtención de una cultura de la paz, en tanto la construcción de una nueva sociedad, de una sociedad realmente democrática, pacífica y tolerante, alcanza significado histórico y alcance social, cuando en ella logra afincarse la práctica de nuevos valores y renovados sentidos de acción colectiva. Este anhelo está encarnado históricamente en las distintas manifestaciones sociales y es, por lo mismo, una tarea y un reto para proyectar la acción institucional.

La realización de los Derechos Humanos, el logro de la paz, la superación de las profundas desigualdades sociales y políticas es la búsqueda incesante de una sociedad en la cual puedan desarrollarse en plenitud procesos, contenidos y formas que den vida a la democracia como sistema de vida, como práctica social, participativa, amplia



y abierta, donde tengan cabida y oportunidad el pluralismo con sus manifestaciones en el actuar, en el ser y en el pensar.

Se trata, por consiguiente, de formar una sociedad donde la instauración y práctica de una cultura democrática establezca los criterios de respeto por el otro, a la palabra, a la diferencia, donde los sistemas económico, social, jurídico y político expresen y traduzcan los intereses y el sentir de los contextos sociales populares, desde la perspectiva de su praxis histórica, estilos de vida y sentido de pertenencia e identidad comunes.

La trascendencia e importancia de la labor promocional y de educación para formar cultura de los Derechos Humanos que se adelanta desde la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos, ha sido primordial en la perspectiva de estimular una nueva pedagogía para la paz y la democracia. Allí reside, quizás, una de las posibilidades más importantes para conjurar las crisis recurrentes de violaciones a los derechos y garantías fundamentales, particularmente en este periodo signado por la presencia de arraigados conflictos y múltiples manifestaciones de violencia, pero también por las posibilidades que se han abierto para lograr acuerdos que conduzcan a un escenario de post conflicto en donde cese la beligerancia, se propicien canales de entendimiento y se recreen ciertamente los valores de una la cultura de vivencia de los Derechos Humanos.

Por lo tanto, erigir una pedagogía renovadora y la realización de sistemas transformadores del pensamiento y el diálogo que redimensionen el protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas hacia estadios superiores del quehacer político, hace parte del propósito de educar para la convivencia pacífica, para el respeto hacia la diferencia y hacia el disenso, para el diálogo civilizado y para la búsqueda de la paz. De esta manera, la educación en derechos humanos se constituye en un factor de democratización y modernización de nuestra sociedad.

La acción defensorial en estos ámbitos no se limita a lograr impacto en la conciencia social, sino que avanza hacia la configuración de políticas públicas en las que se reflejen cambios sustanciales en el reconocimiento, garantía, protección, disfrute y defensa de los Derechos Humanos de todas las personas, lo cual comprende y requiere dinámicas de coordinación, complementación y colaboración interinstitucional, de modo que tales políticas alcancen la mayor efectividad, eficacia e impacto social y político.



En resumen, si la educación, como se ha establecido, es el principio mediante el cual la comunidad humana conserva y transmite sus peculiaridades físicas y espirituales, el esfuerzo deberá dirigirse hacia la edificación de un ideal de cultura como principio formativo que asuma en plenitud la condición humana, y ello es la constitución de una cultura de los Derechos Humanos y la paz.

### Modelo Pedagógico Institucional (MPI) para la promoción de derechos

El Modelo Pedagógico Institucional de la Defensoría del Pueblo es el producto de una prolongada tarea de acopio teórico, de cotejo de las distintas prácticas educativas experimentadas en la Defensoría, de la aplicación de una serie de instrumentos nacionales e internacionales sobre educación en y para los Derechos Humanos, de aplicación de las recomendaciones y orientaciones emanadas de las Naciones Unidas, pero esencialmente, de la necesidad de dotar a todos los servidores de la entidad y a los promotores de Derechos Humanos de herramientas teóricas, prácticas y de base investigativa para desarrollar las dinámicas de formación, educación y capacitación en el amplio campo de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, dentro de una proyección de edificación de cultura de derechos y libertades en democracia.

Desde los diferentes aportes reunidos para la formulación del MPI es preciso remitirse a los trabajos realizados por la consultoría auspiciada por MSD que hizo las primeras investigaciones, así como a los resultados del convenio ejecutado con la Universidad Pedagógica Nacional, con los que se dio apertura a una empresa de mayor envergadura en el propósito de confeccionar una propuesta integral para educar y elevar las distintas prácticas promocionales hacia una esfera de cualificación y rigor conceptual, teórico y práctico. En el mismo sentido fueron valiosas las colaboraciones de los integrantes del equipo de asesores de la DNPDH, aportes que conforman un importante cuerpo metodológico y de contenido para emprender cualquier proceso de capacitación.

Habiéndose terminado la fase de producción, el MPI fue estructurado en cuatro unidades autónomas y a la vez interdependientes, es decir, cada una de las partes que hoy componen el Modelo puede ser trabajada en forma autónoma pero complementada y enriquecida con el contenido de las demás. Estas unidades son las siguientes: Unidad 1: Fundamentos y aspectos generales para la educación en derechos hu-



manos; Unidad 2: Estrategias y herramientas pedagógicas para la EDH; Unidad 3: Modelo pedagógico institucional; y Unidad 4: Construcción curricular y contenidos para la EDH-DIH.

Por su parte, el MPI tuvo varios momentos de socialización, estando dirigidos los dos últimos en exposiciones a los Defensores del Pueblo Regionales y a los asesores en promoción y divulgación contratados para tal efecto. De este esfuerzo comienzan a recibirse reportes en los que se manifiesta que en las Defensorías Regionales el Modelo es aplicado y los procesos de formación comienzan a realizarse dentro de las estructuras y metodologías allí sugeridas. De igual manera, se avanza hacia la realización de actividades de formación más sostenidas y de mayor sostenibilidad, como el desarrollo de diplomados y cursos ampliados.

Así mismo, en el marco del MPI empiezan a establecerse lineamientos para la creación de Ambientes Virtuales de Aprendizaje (AVA) como una manera de potenciar las posibilidades de llegar a nuevos auditorios y a un número creciente de usuarios aprovechando las ventajas que es posible extraer e implementar con el uso de las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). Las condiciones y exigencias en las que se desenvuelven los factores ligados al desarrollo, aplicación y ejercicio de los Derechos Humanos obligan a que la Defensoría se dote de nuevos espacios y ocupe escenarios inéditos para la promoción, difusión, educación y formación.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, al hacerse a su propio MPI, avanza decididamente en el cumplimiento de los lineamientos de mayor trascendencia contenidos en la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, por cuanto, como lo expresa dicho instrumento: *“Considerando que la promoción y protección de los Derechos Humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y que la Conferencia constituye una oportunidad única de efectuar un análisis exhaustivo del sistema internacional de Derechos Humanos y de los mecanismos de protección de los Derechos Humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada.*

*Reconociendo y afirmando que todos los Derechos Humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que esta es el sujeto central de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de*



*esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización, (...)", se avanza en la dirección correcta hacia la construcción de una "Cultura de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario", como lo es su Línea 1 de Énfasis y como lo acota la Conferencia al decir que: "7. Los procesos de promoción y protección de los Derechos Humanos deben desarrollarse de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional".*





# Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

# XXI

## Informe Administrativo y Financiero de la Entidad







- » Una de las tareas administrativas más destacables que llevó a cabo el Defensor del Pueblo durante el 2013 fue la adecuación de la infraestructura física en todas las regiones del país, con el fin de ofrecer espacios adecuados para la atención de los ciudadanos. Un buen ejemplo es la nueva sede de Quibdó (Chocó).





# Informe Administrativo y Financiero de la Entidad

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano que tiene como función principal velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, contando para ello con plena autonomía administrativa y presupuestal, tal y como lo establece el Decreto-ley 025 de 2014 y ante la Ley 24 de 1992. En este sentido, como parte de las secciones que componen el presupuesto general de la nación, el presupuesto de la Entidad se ejecuta de acuerdo con lo contenido en la ley general de presupuesto, su decreto de liquidación e internamente teniendo en cuenta lo contenido en el plan estratégico y los planes anuales de compra.

## 1.1 Análisis de la apropiación presupuestal

A continuación se presentará el balance respecto de la ejecución presupuestal de la Entidad para la vigencia 2013.

El histórico de apropiaciones presupuestales de la Defensoría del Pueblo entre los años 2010 a 2013 ha sido el siguiente:



**Tabla 1. Evolución de las apropiaciones presupuestales desde la vigencia 2010**

	2010	2011	2012	2013
Funcionamiento	220.454	226.307	294.136	302.406
Inversión	11.648	9.786	10.080	15.382
Total	232.102	236.093	304.216	317.788

\*Cifras en millones de pesos.

Fuente: Secretaría General. Defensoría del Pueblo.

Como se observa, respecto de la vigencia fiscal 2012, el rubro destinado a los gastos de funcionamiento se incrementó en 8.269 millones de pesos, a su vez el rubro para gastos de inversión tuvo un incremento de 5.302 millones de pesos.

El total del presupuesto de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2013, con respecto a la vigencia 2012, tuvo un incremento de más o menos el 4,46%. Así pues, la apropiación total definitiva del presupuesto para la vigencia 2013 fue de 317.788 millones de pesos, discriminados así:

**Tabla 2. Presupuesto vigencia 2013 (millones de pesos)**

<b>1. Gastos de funcionamiento</b>	<b>\$302.406.000.000,00</b>
1.1 Gastos de personal	\$ 88.885.000.000,00
1.2 Gastos generales	\$ 11.766.000.000,00
1.3 Transferencias corrientes	\$201.755.000.000,00
<b>2. Gastos de inversion</b>	<b>\$ 15.382.000.000,00</b>
Total	\$317.788.000.000,00

Fuente: Secretaría General. Defensoría del Pueblo.

No obstante lo anterior, el análisis de ejecución presupuestal debe realizarse sin tener en consideración lo asignado y pagado en los rubros “Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos – Ley 472 de 1998” y “Fondo especial. Comisión Nacional de Búsqueda (Art. 18 Ley 971 de 2005)” los cuales hacen parte de la sección de Transferencias Corrientes y que contaron con una apropiación de 61.800 y 405 millones de pesos, respectivamente. Lo anterior dado que estos dos rubros por su



destinación específica y la naturaleza jurídica de los mismos, se apropian sin situación de fondos.

La ejecución presupuestal en los rubros que componen los gastos de funcionamiento, de manera desagregada, fue la siguiente:

**Tabla 3. Desagregación Presupuestal**

	Descripción	Apropiación inicial	Apropiación adicional	Apropiación reducida	Apropiación definitiva	Ejecutado	% Ejecutado
1	Gastos de personal	\$ 88.885	\$ 1.025	\$ 4.520	\$ 85.390	\$ 82.319	96,4%
2	Gastos generales	\$ 11.766	\$ 5.590	\$ 324	\$ 17.032	\$ 15.592	91,5%
3	Transferencias corrientes *	\$ 139.260	\$ 546	\$ 2.318	\$ 137.488	\$ 135.898	98,8%
3.1	Defensoría pública (ley 24 de 1992)	\$ 137.917	\$ 0,00	\$ 2.115	\$ 135.801	\$ 134.690	99,1%

**Fuente:** Secretaría General, Defensoría del Pueblo.

\*No se toman en cuenta las cifras correspondientes a: i) 61.800 millones de pesos asignados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, y ii) 695 millones asignados al Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda.

\*\*Las cifras se expresan en millones de pesos.

El presupuesto general de la Defensoría del Pueblo, en el componente de gastos de funcionamiento, para la vigencia 2013, fue ejecutado en un 96,4%, superior al 87,62% alcanzado en la vigencia 2012.

La ejecución presupuestal en los rubros que componen los gastos de inversión, de manera desagregada, fue la siguiente:



**Tabla 4. Proyectos de Inversión Apropriación - Ejecución 2013 (millones de pesos)**

Nombre del Proyecto	Apropiación	Ejecución	% Ejecución sobre compromisos
Divulgación y promoción de los Derechos Humanos en Colombia.	2.100.000.000	1.994.666.625	94,98%
Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno Nacional.	1.800.000.000	1.757.368.355	97,63%
Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia.	1.800.000.000	1.772.383.188	98,47%
Protección, fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado.	1.800.000.000	1.749.471.563	97,19%
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de Defensoría Pública.	700.000.000	655.131.681	93,59%
Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en Derechos Humanos.	600.000.000	465.197.889	77,53%
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.	6.000.000.000	5.861.964.501	97,70%
Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo.	582.000.000	582.000.000	100,00%
Total	15.382.000.000	14.838.183.802	96,46

Fuente: Oficina de Planeación. Defensoría del Pueblo.



Siendo lo anterior así, es claro que el presupuesto general de la Defensoría del Pueblo, en el componente de gastos de inversión, para la vigencia 2013, fue ejecutado en un 96,4%.

Teniendo en cuenta los porcentajes de ejecución presupuestal en los componentes de gastos de funcionamiento e inversión los cuales ascendieron a 96,4% respectivamente, se tiene que el porcentaje final de ejecución presupuestal de la Entidad fue este mismo porcentaje.

## 1.2 Proyectos de inversión a cargo de la Secretaría General

### 1.2.1 Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales para la defensoría del pueblo, capitales de departamentos y seccionales en el ámbito nacional

Los recursos asignados a este proyecto de inversión para la vigencia 2013 ascendieron a la suma de 6.000 millones de pesos de los cuales se ejecutaron en actividades propias del mismo 5.851 millones de pesos. Correspondiendo al 97,68% de los recursos.

Las actividades más relevantes desarrolladas en virtud de este proyecto de inversión fueron:

- a. Contratación de una consultoría especializada para realizar los estudios y diseños arquitectónicos, estructurales, de construcción, eléctricos, de iluminación, de redes de voz y datos e hidrosanitarios –junto con la obtención de las respectivas licencias para la construcción– de los nuevos edificios que se constituirán en los Bloques A y B de la sede central de la Entidad, incluida la adecuación para estacionamientos y la generación de una plazoleta de acceso al nuevo complejo.
- b. Compra y adecuación de una nueva sede para albergar la Defensoría del Pueblo en la Regional Chocó. El inmueble se adquirió por compra hecha al Instituto de Seguros Sociales en liquidación en \$1.058 millones de pesos. El inmueble es un edificio de tres pisos, diseñado para oficinas, con un área de 1.346 m2. Además,



se emprendió su adecuación y modernización, obras que tuvieron un costo de 490 millones de pesos.

- c. Compra de una nueva sede para la Defensoría Regional del Valle del Cauca. El inmueble cuenta con 15 oficinas con áreas libres y un área construida de 1.603 m<sup>2</sup> distribuida en un sótano y tres pisos. Su lugar de ubicación es el Boulevard del río, zona de la mayor recuperación urbanística en la ciudad, cercano a instituciones como la DIAN, la Cámara de Comercio de Cali, la Gobernación Departamental, la Fiscalía, el Banco de la República y a una calle del Centro Administrativo Municipal. El costo del inmueble ascendió a 2.800 millones de pesos.
- d. Contratación de las obras de mantenimiento, adecuación física y modernización de la sede en que actualmente funciona la Defensoría del Pueblo Regional San Andrés. El costo de las obras de adecuación y mantenimiento asciende a 565 millones de pesos.
- e. Contratación de las obras de mantenimiento, adecuación física y modernización de la red eléctrica de la sede en que actualmente funciona la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio. El costo de las obras de adecuación y mantenimiento asciende a 148 millones de pesos.

### 1.2.2 Implementación del sistema de gestión documental

En virtud de los procesos de mejoramiento y modernización institucional, la Entidad detectó la necesidad de desarrollar e implementar un sistema automatizado de gestión documental, que permita de forma eficiente y segura el registro, control y seguimiento de los documentos físicos radicados en las instalaciones del nivel central y regional. Por ello, la Defensoría del Pueblo suscribió un contrato interadministrativo con la Empresa Servicios Postales Nacionales S.A. (4/72) para la implementación del sistema automatizado de gestión documental. El valor total del contrato ascendió a la suma de 1.303 millones de pesos.



La implementación inicial del sistema mencionado se hará en todas las dependencias del nivel central, incluyendo las regionales de Bogotá y Cundinamarca. Además también se implementará en las regionales de Risaralda, Quindío, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

### 1.2.3 Compra y adquisición de bienes y servicios

Durante la vigencia fiscal 2013 la Defensoría del Pueblo suscribió 598 contratos para la adquisición de bienes y servicios, en las siguientes modalidades de selección: i) concurso de méritos, ii) licitación pública, iii) selección abreviada, iv) invitaciones de mínima cuantía y, v) contratación directa (contratos interadministrativos, contratos de arriendo, servicios profesionales, etc.). La actividad contractual más relevante se desarrolló así:

A lo largo del año 2013 la Defensoría del Pueblo comprometió recursos por 1.431 millones de pesos para realizar mantenimiento y adecuaciones locativas a 15 sedes regionales.

También se suscribieron contratos por valor de 2.396 millones de pesos para: a) la implementación del sistema automatizado de gestión documental, y b) la elaboración de las tablas de valoración documental de la Entidad, la organización de archivo en la sede central y regionales (incluida su custodia), así como la asesoría, el apoyo y seguimiento al trámite que realice la entidad para la aprobación y convalidación de las tablas de valoración documental por parte del Archivo General de la Nación.

Además previendo la incorporación de nuevos cargos a la planta de personal, con motivo del proceso de reestructuración institucional, se adelantó el proceso de selección abreviada en la modalidad de subasta inversa para la compra de mobiliario de oficina para las distintas dependencias de la Entidad. Adquisición que tuvo un valor de 1.589 millones de pesos. En virtud del mismo proceso de adecuación institucional, también se adquirieron equipos de cómputo (All in One y portátiles) cuyo valor final fue de 806 millones de pesos.



En materia de sistemas de la información y transmisión de datos, en 2013 se cambió el proveedor de servicios de internet, celebrándose un contrato para tales fines con la empresa UNE por valor de 1.517 millones. Por otra parte, para el mejoramiento de la seguridad de la información, conectividad y comunicación institucional, se suscribieron contratos por valor de 190 y 179 millones de pesos respectivamente, tendientes a la implementación del directorio activo y la adquisición de una mejor plataforma de correos electrónicos institucionales.

### 1.3 Plan operativo estratégico y proyectos de inversión

El Plan Estratégico Institucional para el periodo 2013–2016, fue adoptado mediante la Resolución 1014 de 2013. En él, se definieron la Misión, la Visión, y los Principios Orientadores (Cultura de Servicio, Calidad, Participación, Articulación y Enfoque diferencial), así como también los Énfasis de Acción.

Dichos énfasis de acción son:

- a. Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- b. Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.
- c. Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente.
- d. Fortalecimiento institucional.

La Defensoría del Pueblo durante 2013 reiteró su compromiso con la sociedad de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos. Este compromiso se propuso realizarlo en su Plan Estratégico 2013-2016, y se hizo en los cuatro énfasis arriba citados.

Para dar alcance a los énfasis contenidos en el POE se registraron para la vigencia fiscal 2013 un total de 91 actividades y 135 productos estratégicos. Una vez realizado el cierre de vigencia el porcentaje de logro alcanzado es el siguiente:



**Tabla 5. Porcentaje de ejecución del POE en el año 2013**

Descripción énfasis de acción	Porcentaje alcanzado
1. Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	97%
2. Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.	86%
3. Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente.	94%
4. Fortalecimiento Institucional.	94%
TOTAL	93%

**Fuente:** Oficina de Planeación, Defensoría del Pueblo.

La anterior tabla nos muestra que el nivel de ejecución del Plan Operativo Estratégico durante la vigencia 2013, se mantuvo como en años anteriores en la línea del 90% de ejecución.

### 1.3.1 Proyectos de Inversión

Por otro lado y de forma articulada con el POE, la Defensoría del Pueblo tiene registrado en el Banco de Proyectos Inversión Nacional (BPIN) ocho (8) proyectos de inversión, que dan cuenta del avance en el cumplimiento de sus compromisos.

**Cuadro 1. Proyectos de Inversión que ejecutó la Defensoría del Pueblo en la vigencia 2013**

Énfasis del Plan Operativo Estratégico	Proyectos de inversión que permitieron avanzar en el cumplimiento del Plan Estratégico
A. Cultura de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	1. Divulgación y promoción de los Derechos Humanos en Colombia.
	2. Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia.
B. Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.	3. Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional.
	4. Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
	5. Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de Defensoría Pública.



Énfasis del Plan Operativo Estratégico	Proyectos de inversión que permitieron avanzar en el cumplimiento del Plan Estratégico
C. Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente.	6. Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos.
D. Fortalecimiento institucional.	7. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.
	8. Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo.

Fuente: Oficina de Planeación. Defensoría del Pueblo.

## 1. Divulgación y Promoción de los Derechos Humanos en Colombia.

El objetivo del proyecto es la educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la promoción de la participación ciudadana. Cuenta con un propósito superior cual es implementar acciones y estrategias educativas, de manera gradual y sistemática, que incrementen los niveles de realización de derechos de los individuos y promuevan el deber de respeto y garantía de los derechos por parte del Estado colombiano.

Mediante este proyecto se provee asistencia técnica para la formulación de programas académicos y modelos pedagógicos, para la enseñanza y promoción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, además de realizarse investigación, diseño, elaboración y producción de materiales educativos enmarcados en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

## 2. Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia

Con este proyecto se pretenden promover políticas y estrategias de prevención de las violaciones masivas de los Derechos Humanos y de las Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el propósito de reducir los factores de vulnerabilidad de las comunidades, excluir y proteger a la población civil de la confrontación



armada y evitar o mitigar los daños que puedan sufrir las comunidades como consecuencia del conflicto armado.

### 3. Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional

Con las actividades ejecutadas en el marco de este proyecto se pretende implementar el programa especializado para el acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas del conflicto armado interno que les permita obtener una reparación integral en el marco establecido por la Constitución y la ley para la realización de los derechos a la verdad, la justicia y reparación.

### 4. Protección, fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado

El proyecto tiene como finalidad fortalecer la acción estatal para la atención integral de la población desplazada que conlleve al goce efectivo de sus derechos garantizando el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención, protección, atención humanitaria de urgencia y de emergencia, y la estabilización de la población desplazada en 20 departamentos y 6 zonas focalizadas del país.

### 5. Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de Defensoría Pública.

Se pretende con este proyecto, con procesos de capacitación dirigidos a los operadores del sistema nacional de defensoría pública, elevar el nivel de calidad en el servicio de defensoría pública prestado a los ciudadanos nacionales y extranjeros que por su imposibilidad económica y/o social no puedan ejercer la defensa de sus derechos, por su propia cuenta.

### 6. Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en Derechos Humanos

Su objetivo es incidir en la formulación, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas y promover la efectividad de los Derechos Humanos, construyendo y apli-



cando un sistema institucional de medición que permita incidir sobre las políticas públicas para mejorar el nivel de realización de los Derechos Humanos a partir de los estudios sobre el contenido y el alcance de los derechos, el diagnóstico base y el diseño del sistema de evaluación y seguimiento a las políticas públicas, además, la difusión de los derechos a usuarios, organizaciones sociales, organizaciones víctimas de discriminación y prestadores de los servicios públicos.

7. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.

La finalidad perseguida es la de proveer a la Defensoría del Pueblo, de sedes adecuadas para brindar los servicios de defensa, promoción y divulgación de los Derechos Humanos en forma óptima a los usuarios, contando con espacios e instalaciones convenientes para ello.

8. Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo.

Su objetivo es el de implementar el sistema de gestión documental que permita a usuarios en general realizar consultas de documentos a nivel nacional, de forma oportuna, así como disponer de documentación organizada para que la información sea recuperable y accesible a la administración como antecedente para la toma de decisiones e indispensable para ofrecer servicios de consulta al ciudadano.









- » Para responder a los retos del posconflicto y la atención de las víctimas, el Defensor del Pueblo decidió impulsar un proceso de reestructuración de la Entidad la cual se concretó luego de que el Congreso le otorgó al Gobierno las facultades para llevarla a cabo. Fue el primer ajuste institucional desde cuando la Constitución Política de 1991 decidió su creación.





### 1.3.2 Gestión del Talento Humano

#### Objetivos de la capacitación y formación institucional

En el marco de lo establecido por el Decreto 1567 de 1998, la capacitación y formación institucional en la Defensoría del Pueblo, cumple con los siguientes objetivos:

- a. Contribuir al fortalecimiento institucional conforme a los principios orientadores del plan estratégico de la Entidad adoptado en la Resolución No. 1014 del 15 de julio de 2013;

En el marco de los objetivos previstos en el Decreto 1567 de 1998, se organizaron actividades de capacitación en los siguientes temas:

**Cuadro 2. Actividades de capacitación realizadas durante la vigencia 2013**

Eventos académicos	Fechas
2 Inducción	Julio y noviembre
Diplomado en auditor interno, ntcgp 1000 y meci 1000	Segundo semestre
Evaluación de desempeño (2 reuniones de asesoría)	Julio – agosto
Reforma tributaria	Primer semestre
Actualización multimedia	Último trimestre
Diplomado contratación estatal	Segundo semestre
Seminario taller en clima organizacional y resolución de conflictos (26 regionales en el ámbito nacional)	Segundo semestre
Taller en técnicas de archivo	Septiembre
Tercer congreso disciplinario (6 servidores públicos)	Octubre
Elaboración, planeación estratégica frente a los procesos y procedimientos del área del talento humano - (reestructuración - pei) 2014 al 2016 (22 personas) - 14 diciembre (apoyo logístico)	Octubre y Noviembre
Presentación informe de actividades y evaluación docentes 2013 y plan operativo 2014 (30 personas) - 4 diciembre	Octubre y Noviembre
Clausura diplomado control interno (60 personas) - 12 noviembre	
2 Eventos reuniones de trabajo - coordinación de gestión del talento humano (apoyo logístico)	

Fuente: Subdirección de Gestión del Talento Humano. Defensoría del Pueblo

**Cuadro 3. Actividades de capacitación realizadas por invitación de entidades del Estado en el nivel central durante la vigencia 2013**

Evento	Número de participantes
Seminario derechos de autor y conexos (promoción y divulgación)	46
Seminario gestión pública distrital (ESAP)	4
Seminario de contratación estatal (ESAP)	4
Seminario nuevo código procedimiento administrativo (ESAP)	10
Seminario planeación estratégica (ESAP)	5
Seminario gestión financiera pública (ESAP)	4
Seminario nuevo código procedimiento administrativo (ESAP)	10
Seminario régimen de regalías y formulación de proyectos (ESAP)	7
Liquidación de sentencias (ESAP)	5
Excel básico y avanzado (SENA)	8
Fotografía (SENA)	20
Becas en especialización en dih aplicado al conflicto armado – secretaria general	3
Ayudas educativas instituto de estudios del ministerio público	5 Primer semestre 12 Segundo semestre
Seminario sostenibilidad de los sistemas de gestión (ESAP)	4
Taller sistema integrado de planeación y gestión – decreto 2482 de 2012. (ESAP)	3
Taller contratación estatal y estatuto anticorrupción (ESAP) jefes de área	2

Fuente: Subdirección de Gestión del Talento Humano. Defensoría del Pueblo.

### 1.3.3 Fortalecimiento de la capacidad institucional

La Defensoría del Pueblo inició un proceso de justificación y exposición de motivos para la reestructuración de la Entidad, el cual tuvo éxito con la promulgación por parte del Congreso de la República de Colombia de la Ley 1642 del 12 de julio de 2013, revisándose al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su publicación, expidiera normas con fuerza de ley para:



- a. Modificar la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo, así como su régimen de competencias interno, dictar normas para la organización y funcionamiento de la misma y suprimir funciones que no correspondan a la naturaleza de la entidad;
- b. Determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los diferentes empleos de la Defensoría del Pueblo.

En tal virtud, se realizaron las siguientes actividades:

- a. Consolidación e informe de cargas de trabajo.
- b. Supervisión y coordinación permanente a la Consultoría de las cargas de trabajo, proyectos de decreto de estructura orgánica, nomenclatura y clasificación de empleos, manual de funciones y competencias laborales, memorias justificativas y estudio técnico.
- c. Elaboración y cálculos presupuestales de costo de reestructuración.
- d. Consolidación de presentaciones ante el señor Defensor del Pueblo, Cooperación Internacional y DAFP.
- e. Radicación y sustentación ante el DAFP y su correspondiente ajuste a observaciones realizadas por dicha Entidad.

Estas actividades se concretaron por parte del Gobierno nacional, a través de los siguientes actos administrativos con fuerza de ley:

**Cuadro 4. Disposiciones jurídicas que materializaron el proceso de reestructuración institucional**

Decreto	Materia
1812 del 21 de agosto de 2013	Por el cual se crean unos cargos en la planta de personal de la Defensoría del Pueblo.
025 del 10 de enero de 2014	Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.



Decreto	Materia
026 del 10 de enero de 2014	Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones.
027 del 10 de enero de 2014	Por el cual se crean unos cargos en la planta de personal de la Defensoría del Pueblo.
028 del 10 de enero de 2014	Por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para algunos empleados públicos de la Defensoría del Pueblo.

**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano. Defensoría del Pueblo

La planta de personal de la Defensoría del Pueblo en el año 2013 tenía un total de 1.298 empleos distribuidos dentro de los diferentes niveles, de los cuales el 1° de enero estaban ocupados 1.089, terminando el 31 de diciembre con 1.217, y quedando aún vacantes 81.

Con ocasión del Decreto 1812 de 2013, se crearon 501 nuevos empleos para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, prestándoles los servicios de orientación, asesoría y representación judicial en el marco del artículo 43 de la Ley 1448 de 2011.

Ahora, producto del proceso de reestructuración<sup>1</sup> se adicionaron a la planta de personal de la Entidad 862 nuevos cargos, cuya provisión se efectuará de forma gradual de conformidad con las disponibilidades presupuestales, así:

Para la vigencia 2014, se incorporará el 24% del costo de la propuesta a precios 2014; (150 empleos).

Para la vigencia 2015, se incorporará el 35% del costo de la propuesta a precios 2015; (305 empleos).

Para la vigencia 2016, se incorporará el 41% del costo de la propuesta a precios 2016; **(407 empleos)**.

En conclusión, la Defensoría del Pueblo **en el año 2016** tendrá una planta de personal con **un total general de 2661 empleos**.



1 Decreto 027 del 10 de enero de 2014.

## 1.4 Informe de gestión unidad de coordinación de la cooperación internacional 2013

La UCCI desde su creación, en 2005, y en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 375 de 2005, ha asesorado de manera permanente a las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo en el proceso de formulación y negociación ante los órganos de cooperación internacional (agencias y embajadas), realiza posteriormente el seguimiento a la ejecución de los mismos. Para ello, en 2013, llevó a cabo la actualización del correspondiente Manual de Procesos con coordinación con la Oficina de Planeación.

Adicionalmente, como parte del Sistema de Información Financiero, la UCCI cuenta con un módulo sobre información de contratistas vinculados a los diferentes proyectos financiados con este tipo de recursos, el cual sirve de consulta no solo a nivel interno (Veeduría) sino a los organismos de control o entidades que lo requieran.

### 1.4.1 Aportes de la Cooperación Internacional

En la siguiente tabla se detalla el total consolidado de los aportes realizados durante el periodo 2011-2013, por los organismos de cooperación en apoyo a la gestión defensorial.

**Tabla 6. Aportes realizados. Cooperación Internacional 2011-2013**

Cooperante	2011	2012	2013
Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)	4.224	2.334	1.285
USAID Justicia	2.878	168	0
USAID/Derechos Humanos	486	0	904
USAID/O.I.M.	1.056	1.278	216
CANADA/O.I.M.	0	340	128
ONU MUJER	161	0	0
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)	890	1.276	1.291
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	2.598	1.682	1.027



Cooperante	2011	2012	2013
Unión Europea (Forvic)	1.377	2.525	1.002
Unión Europea-PDP	28	0	0
Fundación Konrad Adenauer	18	0	0
FAO	36	0	0
Embajada de Suiza	33	123	234
Embajada de Países Bajos		1.151	1.879
Alcaldía de Medellín			429
Corporación Desarrollo y Paz de Magdalena Medio			370
<b>Total Aportes Cooperación</b>	<b>13.785</b>	<b>10.878</b>	<b>8.865</b>

Cifras expresadas en millones de pesos.

**Fuente:** Subdirección Financiera – Unidad de Cooperación Internacional (UCCI). Organismos de Cooperación.

### Notas explicativas a la tabla No. 6.

- 1) Por ser cooperación de carácter técnico no se cuantifican los aportes.
- (2) Las cifras registradas corresponden a lo girado en cada vigencia y no al valor del convenio ni a lo ejecutado, por cuanto este, comprende, en ocasiones varias vigencias y se ha pactado en moneda extranjera, incidiendo el tipo de cambio.
- (3) El valor de los desembolsos de USAID, USAID/OIM, se encuentran con corte a agosto de 2013.

A continuación se realizan algunos comentarios generales relacionados con los convenios y proyectos vigentes ejecutados durante 2013:

EMBAJADA DE SUECIA: La última fase del Programa Acción regionalizado para la protección y restitución de derechos, cubrió el periodo mayo de 2009–diciembre de 2013; la coordinación final estuvo a cargo de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y contó, además, en su ejecución, con la participación de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, de la Unidad de Cooperación Internacional (UCCI) y de 23 defensorías regionales. El valor total de los aportes recibidos de la Embajada desde 2005 en apoyo a la gestión defensorial es de aproximadamente \$20.779 millones.



USAID: Apoya a la Defensoría con dos programas: el de Derechos Humanos (SAT, Unidad de Atención a Víctimas y Concurso Universitario) por \$10.717 millones desde 2005 y el de Justicia (capacitación a defensores públicos, Escuela Roberto Camacho, diseño de un sistema de información y módulos del Sistema Nacional de defensoría y otros) que desde el mismo año hasta 2012, fecha en que venció realizó desembolsos por un total de \$5.874 millones.

USAID/OIM. Articulación de acciones con la Defensoría del Pueblo: Acciones de incidencia, formación y fortalecimiento social e institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia y explotación sexual, el reclutamiento y el uso ilícito de niños, niñas y adolescentes por un valor de \$395 millones para los dos años de vigencia del proyecto.

El total de sus aportes en los últimos nueve años suman \$5.818 millones entregados para ejecución de diferentes proyectos.

CANADÁ/OIM: Fortalecimiento institucional de la DP para el acceso de las víctimas a la reparación y restitución en el marco de la ley de víctimas en Colombia. Coordinado por la Delegada de Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado y venció a marzo de 2013. El total de los desembolsos fue de \$469 millones.

ACNUR. Asistencia, asesoría y orientación defensorial a la población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada. Con la coordinación de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. En cuatro años de renovación anual y de ejecución de este proyecto ha realizado desembolsos por un total de \$4.013 millones y en los últimos nueve años para la ejecución de diferentes actividades ha apoyado financieramente a la Defensoría con cerca de \$8.043 millones.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD: a través del proyecto Fortalecimiento de la Justicia en Colombia, desde 2009, ha apoyado a la Defensoría con \$7.717 millones. Involucra a la Dirección Nacional de Defensoría Pública y a las Delegadas para la Atención y Asesoría de víctimas del conflicto armado.

UNIÓN EUROPEA: en los primeros años los recursos han sido dirigidos al fortalecimiento de la justicia y la lucha contra la impunidad, y en los últimos cuatro años



al fortalecimiento institucional para la atención a víctimas (Forvic) con aportes por \$4.953 millones y tiene la participación de la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, la Delegada para la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos. Desde el 2006 ha colaborado en acciones de apoyo a la gestión defensorial con un total de \$12.119 millones.

EMBAJADA DE SUIZA: financia el proyecto Fortalecimiento de los derechos étnicos y de las víctimas de comunidades negras en Colombia, bajo la responsabilidad de la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas. Valor desembolsado \$357 millones y el proyecto venció el 31 de diciembre de 2013. El total de los aportes para la ejecución de diferentes proyectos desde 2005 a la fecha es de \$1.211 millones.

EMBAJADA DE PAÍSES BAJOS (HOLANDA): apoya el proyecto Adecuación Institucional para el acceso a la justicia de mujeres víctimas, a cargo de la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer. Valor total del convenio es cercano a los \$4.000 millones con vencimiento en julio de 2014. Los recursos recibidos en las dos últimas vigencias alcanzó la suma de \$3.030 millones.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN SECRETARÍA DE LA MUJER, destinado a la defensa pública de mujeres víctimas de la violencia de género, en dicha ciudad y con vigencia a diciembre de 2015.

CORPORACIÓN DE DESARROLLO Y PAZ DE MAGDALENA MEDIO: se suscribió un convenio para financiar actividades de atención personalizada a comunidades, coordinado en terreno por la respectiva defensoría regional.

Así mismo, la Unidad asesoró a diferentes dependencias en la formulación de proyectos los cuales se encuentran en la etapa de negociación con organismos de cooperación como USAID, Consejo Noruego para Refugiados, Embajada de Suiza, Embajada de Bélgica y Agencia Española de Cooperación, en temas relacionados con comunidades étnicas y derechos ambientales.



## 1.5 El Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo

A la Oficina de Control Interno como componente del Sistema de Control Interno, le compete la responsabilidad de medir la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, es decir, se constituye en el “control de controles”, ya que en su labor evaluadora determina la efectividad del sistema de control de la Entidad con el fin de apoyar a la Alta Dirección en la toma de decisiones válidas para la consecución de los objetivos de la Defensoría del Pueblo.

El Sistema de Control Interno está llamado a ser considerado como un proceso retroalimentador y de mejoramiento continuo para la Alta Dirección, conllevando a que las actividades se realicen de manera permanente y oportuna, es por ello que ante las limitaciones de cobertura de la Oficina de Control Interno que no puede abarcar simultáneamente todas las actividades que desarrolla la Entidad, requiere del compromiso colectivo e intrínseco en el autocontrol de todos los cargos y servidores públicos de la Entidad.

### Cuadro 1. Comparativo por componente de los resultados del Sistema de Control Interno

Componentes	Años			
	2009	2010	2011	2012
Ambiente de Control	73.65	96.67	80.27	100.00
Direccionamiento Estratégico	83.33	100.00	82.00	81.00
Administración de Riesgos	37.67	100.00	71.80	19.00
Actividades de Control	92.00	79.00	94.60	17.00
Información	100.00	100.00	97.00	37.00
Comunicación Pública	100.00	100.00	94.40	47.00
Autoevaluación	77.50	100.00	95.50	59.00
Evaluación Independiente	100.00	96.25	100.00	84.00
Planes de Mejoramiento	83.33	33.33	72.00	40.00
Puntaje total MECI	80.15	88.88	86.21	50.63

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública

En el cuadro adjunto se observa que el puntaje total del avance del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) de los años 2009, 2010 y 2011 con respecto de los años

2012 y 2013 difieren, esta diferencia se dio con ocasión al papel que comenzó a desarrollar la Oficina de Control Interno en la evaluación del avance en estas vigencias, su papel consistió en desarrollar y aplicar la encuesta de percepción del Sistema de Control Interno para determinar la existencia, nivel de desarrollo o de efectividad de cada uno de los elementos del Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo frente a los requerimientos del MECI 1000:2005 de acuerdo a lo establecido en el aplicativo del DAFP<sup>2</sup>.

Producto de la encuesta se comprobó que en los años anteriores los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo no participaban en su diligenciamiento, es por ello que con los resultados 2012 se implementó un plan de mejoramiento en la Entidad y producto de estas acciones correctivas se logró mejorar la percepción en los funcionarios durante la vigencia 2013 en un 21.34%.

En este sentido el Modelo Estándar de Control Interno se ha venido fortaleciendo en la mayoría de los elementos, pero aún requiere mejora en algunos aspectos porque la percepción se encontraba para el final de la vigencia 2013 en el rango del 60% - 89%.

Los resultados obtenidos para la vigencia 2013 no son comparables con los resultados de la vigencia 2012 y años anteriores, por responder a una nueva metodología y niveles de valoración utilizadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Para esta ocasión, los resultados expuestos a continuación responden al análisis de madurez del Sistema de Control Interno según esta nueva metodología:

**Cuadro 2. Resultados obtenidos vigencia 2013**

Factor	Puntaje	Nivel
Entorno de Control	3.21	Intermedio
Información y Comunicación	2.6	Intermedio
Actividades de Control	2.73	Intermedio

2 Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).



Factor	Puntaje	Nivel
Administración de Riesgo	3.37	Intermedio
Seguimiento	3.22	Intermedio
Indicadores de Madurez del MECI	50.65%	

**Fuente:** Departamento Administrativo de la Función Pública

Con el resultado obtenido de 50.65% para el 2013 y conforme a la tabla de valoración del “El estado de madurez del MECI se cumple, pero con deficiencias en cuanto a la documentación o a la continuidad y sistemática de su cumplimiento, o tiene una fidelidad deficiente con las actividades realmente realizadas. Se deberán solucionar las deficiencias urgentemente, para que el sistema sea eficaz”.

Del mismo modo, buscando apoyar de manera directa el cumplimiento de los objetivos institucionales frente a las metas proyectadas y en cumplimiento de las actividades programadas en el Plan de Acción Anual de la Oficina de Control Interno (OCI), se destacan las siguientes actividades:

- **En asesoría y acompañamiento**

Se efectuaron recomendaciones con miras a optimizar el uso del sistema de control de gestión “Strategos” como herramienta para el seguimiento y control del Plan Estratégico y la definición de responsabilidades frente a este sistema de control para el logro de los objetivos institucionales<sup>3</sup>. Igual se conceptuó sobre la efectividad de la política y las acciones, de cara a asegurar que los riesgos institucionales están siendo administrados acertadamente.

En el tema misional, se realizaron dos acompañamientos: el primero a la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos, y el segundo a la Delegada para la orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado.

En aras de mejorar la prestación del servicio a los usuarios, se realizó acompañamiento a la implementación del Sistema de Gestión de Calidad y con base en la calidad lograr una mejora continua en la Entidad en busca de la transversalidad en los procesos con criterios de eficiencia y calidad.

<sup>3</sup> Resolución 1692 del 28 de noviembre de 2013.



Para el tema de gestión contractual se realizó seguimiento a la página del Secop cuyo objetivo consistió en verificar el cumplimiento de las publicaciones de las contrataciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en esta página.

- **En evaluación y seguimiento:**

Se evaluó de manera independiente el Sistema de Control Interno, se utilizaron mecanismos que permitieron evidenciar hechos de la gestión de los funcionarios en hallazgos, observaciones, recomendaciones y conclusiones soportadas en evidencias.

El fundamento de lo anterior se soportó en el desarrollo de las siguientes auditorías:

1. Auditorías a las áreas misionales: Seguimiento a los Comités misionales, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Regional Bogotá, Regional Valle y una especial a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. Se realizó una auditoría al Convenio de Cooperación Internacional con la Embajada del Reino Unido de los Países Bajos con ocasión a la solicitud que realizó la Delegada de la Niñez, Juventud y Mujer.
2. Auditorías a las áreas de apoyo: Gestión de la Tecnologías y las Comunicaciones, Contratación, Gestión Financiera y Gestión Ambiental.

Seguimientos:

1. Gestión presupuestal por los rubros de funcionamiento y proyectos de inversión.
2. Plan Anticorrupción y Atención al ciudadano.
3. SUIP-SIGEP-Sistema Único de Información de Personal.
4. Seguimiento a informes de acompañamiento de auditorías de la vigencia 2012.
5. Seguimiento al aseguramiento y legalización de bienes



Seguimientos por acciones de mejora: en esta etapa se verificó que las acciones derivadas de las evaluaciones y de las auditorías hubieran sido implementadas de manera eficiente por las áreas auditadas:

1. Plan de mejoramiento Contraloría General de la República.
2. Informes emitidos por la Oficina de Control Interno a las diferentes Dependencias.
  - Respecto de la relación con entes externos

La Oficina de Control Interno, es uno de los puentes de comunicación entre los entes externos de control y la coordinación de los requerimientos e informes de la entidad, para el efecto se tramitaron los siguientes informes:

1. Informe del estado del Sistema de Control Interno en la Entidad, artículo 9° Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción).
2. Austeridad en el gasto para la Contraloría General del República.
3. Informe de cumplimiento de normas en materia de derechos de autor sobre software.
4. Informe del Estado general del Sistema de Control Interno.
5. Informe ejecutivo anual de evaluación del Sistema de Control Interno Contable.
6. Informe de seguimiento al registro oportuno al sistema Litigob.
  - Fomento a la cultura del control

Con el fin de dinamizar y fortalecer la cultura del control se implementaron mecanismos de sensibilización, capacitación y socialización a través de:

1. Elaboración del Plan de Autocontrol.
2. Se gestionó el Diplomado de Sistemas Integrados de Gestión con la ESAP.



3. Se realizaron boletines de autocontrol.
4. Se actualizaron y colocaron en uso los procedimientos de la OCI.
5. Se ejerció la secretaría técnica del Comité de Coordinación de Control Interno.

## FORTALECIMIENTO OFICINA DE SISTEMAS

En desarrollo del énfasis del fortalecimiento institucional, la Oficina de Sistemas ha realizado las siguientes actividades con el fin de atender todas las dependencias de la Entidad: Operación del Centro de Datos y Comunicaciones (DATACENTER) y la red nacional de comunicaciones; Infraestructura Tecnológica de las 34 Defensorías Regionales y 5 sedes en Bogotá; Atención de 4.500 servidores públicos y contratistas; Soporte a cerca de 2.000 equipos de cómputo; Desarrollo/Producción de 10 Sistemas de Información/aplicativos en línea; Soporte a las redes (eléctricas, lógicas y de comunicaciones) en las 39 sedes; Conectividad a internet por fibra óptica y/o Satélite para 1.297 puestos de trabajo en todo el país.

De igual manera, se inició en el año 2012 y se concluyó en el 2013 la implementación y puesta en funcionamiento de:

1. La nueva plataforma de “servidores” para los Sistemas de Información Misionales, Sistemas de Información y Aplicativos de apoyo, Directorio Activo, Bases de Datos, Correo electrónico en la nube Office365, PROXY,DNS, antivirus y los cuatro equipos del Programa de Videoconferencia donados por la Unión Europea.
2. Cambio tecnológico de telefonía en todo el país a una telefonía por Internet VoIP para 200 usuarios. La telefonía del nuevo Bloque C en Bogotá, en sus tres pisos, es VoIP.
3. Solución de Videoconferencias en el 100% de los nuevos PC de 30 Directivos de la sede central y los 34 Defensores Regionales. Así mismo la dotación de siete salas de Videoconferencias donados por la Unión Europea e integración con equipos de Videoconferencias donados en el año 2009 por USAID.



4. Programa de Organización de usuarios y equipos de cómputo con el objeto de administrar los recursos y las políticas de seguridad de información y redes (Directorio Activo) con los 4.500 servidores públicos y contratistas.
5. Programa de Correo Electrónico en la nube. La Defensoría del Pueblo contrató 2.000 cuentas con dominio .gov.co y 5.000 cuentas para Defensores Públicos con dominio .edu.co,
6. Planeación e Implementación del Proyecto de Gestión Documental.
7. Contratación de 180 computadores personales de escritorio y 44 computadores portátiles.

Todo lo anterior forma parte de un proceso de Modernización de TIC para la Defensoría del Pueblo, que se ha comenzado a implementar con los Programas de Gestión Documental, Telefonía por internet VoIp, Videoconferencias, Capacitación integral en TICs, Adquisición de hardware y software y demás programas.

**Segunda parte del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República en medio virtual. (Consultar CD).**





**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32  
Tel. 57+1 314 4000  
57+1 314 7300  
Bogotá D.C., Colombia

[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

Los  
derechos  
humanos  
están  
presentes en  
todos los  
momentos de la vida

