



INFORME ANALÍTICO 2022

Rendición de cuentas

INFORME ANALÍTICO 2022

Rendición de cuentas

• • •

2023

Defensoría del Pueblo



Defensoría
del Pueblo
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

© Defensoría del Pueblo, 2023
Obra de distribución gratuita.
El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo 2023. INFORME ANALÍTICO 2022. RENDICIÓN DE CUENTAS.
Páginas: 304
Bogotá, D. C., 2022

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional
Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.
Código postal: 110231
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
<https://www.defensoria.gov.co/>

CARLOS CAMARGO ASSIS
Defensor del Pueblo

LUIS ANDRÉS FAJARDO ARTURO
Vicedefensor del Pueblo

ÓSCAR JULIÁN VALENCIA LOAIZA
Secretario General

GISSELA VANESSA ARIAS GONZÁLES
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

TITO LORENZO LOVO CARRETERO
Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas

ROBINSON DE JESÚS CHAVERRA TIPTON
Director Nacional de Defensoría Pública

RUBBY CECILIA DURÁN MALDONADO
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

RICARDO ARIAS MACÍAS
Defensor Delegado para Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

NELSON FELIPE VIVES CALLE
Defensor Delegado para la Protección de Derechos en Ambientes Digitales y Libertad de Expresión (FA)

LEONARDO HUMBERTO HUERTA GUTIÉRREZ
Defensor Delegado para el Derecho a la Salud y la Seguridad Social

CARLOS AURELIO MERCHÁN TARAZONA
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras

MARÍA FERNANDA RANGEL ESPARZA
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

DIANA MARCELA BUSTAMANTE ARANGO
Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado

VERÓNICA VANNESA MARTÍNEZ TOBÓN
Defensora Delegada para la Infancia, Juventud y la Vejez

JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ GARCÍA
Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Defensor Delegado para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social

JULIO LUIS BALANTA MINA
Defensor Delegado para los Grupos Étnicos

ERNESTO LUCENA BARRERO
Defensor Delegado para la Protección del Derecho al Deporte
SANDRA LUCÍA RODRÍGUEZ ROJAS
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

ALBERTO JOSÉ VALCÁRCEL ZÁRATE
Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CESAR AUGUSTO ABREO MÉNDEZ
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales

ALBERTO ANDRÉS GÓMEZ AMÍN
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

VALENTINA URIBE GONZÁLEZ
JUAN FELIPE MERCADO CASTILLO
Equipo Vicedefensoría

EVML
Diseño y diagramación

EVML
Diseño de portada

María Alejandra Restrepo
Tatiana Buitrago Tibaduiza
Sonia Patricia Villalba
Corrección de estilo

Fotografías
Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Impresión
Imprenta Nacional

Impreso en Colombia

Coordinación y edición general

Secretaría Técnica del Comité Editorial:
GISSELA ARIAS GONZÁLEZ
Directora nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

• • •

*Este documento debe citarse así:
Defensoría del Pueblo (2023). INFORME ANALÍTICO 2022. RENDICIÓN DE CUENTAS.*

INFORME ANALÍTICO 2022

Rendición de cuentas

• • •

2023

Defensoría del Pueblo

CONTENIDO

1. Prevención, protección y ejercicio de derechos civiles, políticos y libertades	11
1.1 Dinámicas del conflicto armado y la violencia socio política en Colombia....	11
1.1.1 Macroregiones	15
1.1.2 Hallazgos a nivel nacional.....	30
1.1.3 Conclusiones.....	32
1.1.4 Recomendaciones.....	34
1.2. Líderes lideresas y personas defensoras de derechos humanos.....	39
1.2.1 Conductas vulneratorias de los derechos de PDDH líderes y lideresas so- ciales, sus organizaciones y colectivos.....	40
1.2.2 Homicidios contra PDDH y líderes y lideresas sociales	44
1.2.3 Potenciales causas del incremento de la violencia contra PDDH y líderes sociales 2022	48
1.2.4 Estado de cumplimiento de las medidas y programas de protección ...	49
1.2.5 Proceso nacional de garantías y mesas territoriales	52
1.2.6 Balance de la mesa nacional de garantías.....	53
1.2.7 Balance de las mesas territoriales de garantías.....	53
1.2.8 Conclusiones.....	54
1.2.9 Recomendaciones.....	55
1.3. Víctimas del conflicto armado.....	59
1.3.1. Avances en la incorporación del enfoque de género en el punto 5 del acuerdo de paz	59
1.3.2. Procesos de reunificación familiar de niñas niños y adolescentes con ex- combatientes de las FARC– EP en el contexto del acuerdo de paz.....	60
1.3.3. Situación de la víctima frente a la indemnización administrativa.....	63
1.3.4. Situaciones de las víctimas en las mesas de participación	64
1.3.5. Reparación colectiva.....	66
1.3.6 Conclusiones.....	68
1.3.7 Recomendaciones	70
1.4 Proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARCP-EP	73
1.4.1 Conclusiones.....	75
1.4.2 Recomendaciones.....	76

1.5 Desplazamiento forzado	79
1.5.1 Prevención de riesgos de desplazamiento y confinamiento durante el 2022.....	79
1.5.2 Confinamiento	83
1.5.3 Desplazamiento forzado	86
1.5.4 Atención humanitaria al hecho victimizante ante desplazamiento forzado y confinamiento	88
1.5.5 Retornos y reubicaciones	89
1.5.6 Conclusiones.....	91
1.5.7 Recomendaciones.....	91
1.6 Derecho a la protesta y conflictividad social	95
1.6.1 Panorama general de la conflictividad social 2022	95
1.6.2 Intervención defensorial en materia de diálogo social	100
1.6.3 Ejercicio del derecho a la protesta social durante el 2022.....	103
1.6.4 Conclusiones.....	105
1.6.5 Recomendaciones.....	106
1.7 Elecciones y ejercicio del derecho al voto.....	111
1.7.1 Problemáticas en las jornadas electorales de 2022.....	111
1.7.2 Acompañamiento nacional de la Defensoría del Pueblo en los procesos electorales	113
1.7.3 Alerta temprana electoral y valoración de la respuesta estatal.....	126
1.7.4 Conclusiones	129
1.7.5 Recomendaciones	130
1.8 Derechos humanos en el Marco del deporte.....	133
1.8.1 Equidad de género	136
1.8.2 Reserva y talento deportivo [DECRETO 1052 DE 2022].....	136
1.8.3 Cuenta satélite del deporte – DANE	137
1.8.4 Escuelas deportivas para todos	137
1.8.5 Becas por impuestos	137
1.8.6 Conclusiones	138
1.8.7 Recomendaciones.....	139
1.9 Derechos humanos en ambientes digitales.....	143
1.9.1 Situación de la libertad de prensa en Colombia 2022.....	143
1.9.2 Conclusiones.....	148
1.9.3 Recomendaciones.....	148
2. Grupos históricamente marginados: igualdad, no discriminación y enfoques diferenciales	153
2.1. Migración y derechos humanos.....	153
2.1.1 Dinámicas migratorias en frontera.....	153
2.1.2 Rutas migratorias destacadas en 2022	154

2.1.3 Nueva ruta migratoria.....	156
2.1.4 Riesgos asociados a los procesos migratorios.....	156
2.1.5 Conclusiones.....	156
2.1.6 Recomendaciones.....	157
2.2. Derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.....	159
2.2.1 Los derechos de la infancia y adolescencia en Colombia durante 2022.....	159
2.2.2 Los derechos de las juventudes en Colombia en 2022.....	164
2.2.3 Conclusiones.....	170
2.2.4 Recomendaciones	172
2.3. Personas mayores	175
2.3.1 Características demográficas	176
2.3.2 Vulneraciones a los derechos humanos.....	179
2.3.3 Conclusiones.....	184
2.3.4 Recomendaciones.....	184
2.4. Personas con orientación sexual e identidad de género diversas.....	189
2.4.1 Panorama general.....	189
2.4.2 Conclusiones.....	192
2.4.3 Recomendaciones	192
2.5. Personas en situación de discapacidad.....	194
2.5.1 Panorama general.....	194
2.5.2 Conclusiones.....	195
2.5.3 Recomendaciones.....	195
2.6. Mujeres.....	197
2.6.1 Panorama general.....	197
2.6.2 Conclusiones.....	201
2.6.3 Recomendaciones.....	206
2.7. Población campesina.....	208
2.7.1 Panorama general	208
2.7.2 Conclusiones	209
2.7.3 Recomendaciones	209
2.8. Grupos étnicos	211
2.8.1 Contexto de la situación y los derechos humanos de los pueblos étnicos	212
2.8.2 Conclusiones.....	214
2.8.3 Recomendaciones.....	215
3. Acceso a la justicia y garantías procesales.....	218
3.1. Recurso judicial efectivo.....	218
3.1.1 Acceso a la justicia para poblaciones vulnerables y víctimas con enfoque de género.....	218
3.1.2 Grupos poblacionales género y niños, niñas y adolescentes	220
3.1.3 Víctimas y otros sujetos de especial protección constitucional	221

3.1.4 Conclusiones.....	222
3.1.5 Recomendaciones.....	223
3.2 Asesoría y representación judicial	225
3.2.1 Representación población privada de la libertad	226
3.2.2 Asesoría y representación a víctimas (género, niños, niñas y adolescentes)	229
3.2.3 Conclusiones.....	232
3.2.4 Recomendaciones.....	232
3.3 Privados de la libertad	234
3.3.1. Contexto y situación de las personas privadas de la libertad (ppl).....	234
3.3.2. Hacinamiento, garantía de derechos y acceso a servicios para personas privadas de la libertad.....	236
3.3.3. Garantías procesales y debido proceso para las personas privadas de la libertad.....	237
3.3.4. Análisis de la política pública y respuesta institucional.....	239
3.3.5 Conclusiones.....	240
3.3.6 Recomendaciones.....	241
4. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.....	243
4.1. Derechos humanos y empresa	243
4.1.1 Panorama general.....	243
4.1.2 Recomendaciones.....	244
4.2. Salud	246
4.2.1 Estado actual de la salud en Colombia.....	246
4.2.2 La salud en las regiones	248
4.2.3 Situación en salud – post Covid-19.....	249
4.2.4 El derecho a la salud de la población migrante.....	250
4.2.5 La salud menstrual en la población privada de la libertad	250
4.2.6 Derecho a la salud sexual y reproductiva	251
4.2.7 Conclusiones.....	252
4.2.8 Recomendaciones	253
4.3. Educación.....	257
4.3.1 Derecho a la educación en Colombia: acceso y permanencia	257
4.3.2 Derecho a la educación en niñez y adolescencia migrante	259
4.3.3 Avances del derecho a la educación.....	260
4.3.4 Las poblaciones vulnerables y el derecho a la educación durante 2022	261
4.3.5 Conclusiones.....	262
4.3.6 Recomendaciones	264
4.4. Medioambiente y cambio climático	267
4.4.1 Introducción.....	267

4.4.2 Agua	268
4.4.3 Cambio climático: ola invernal y gestión del riesgo	272
4.4.4 Desastres naturales.....	273
4.4.5 Deforestación	275
4.4.6 Servicios públicos domiciliarios.....	278
4.4.7 Residuos sólidos.....	278
4.4.8 Recomendaciones	279
 4.5. Política de desarrollo agrario	282
4.5.1 Implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial [pdet]	282
4.5.2 Implementación del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito [pnis]	283
4.5.3 Conclusiones.....	284
4.5.4 Recomendaciones	284
 5. Anexos.....	287



DEPARTAMENTOS CON MAYOR
DE QUEJAS POR VULNERACIÓN
DERECHOS HUMANOS.

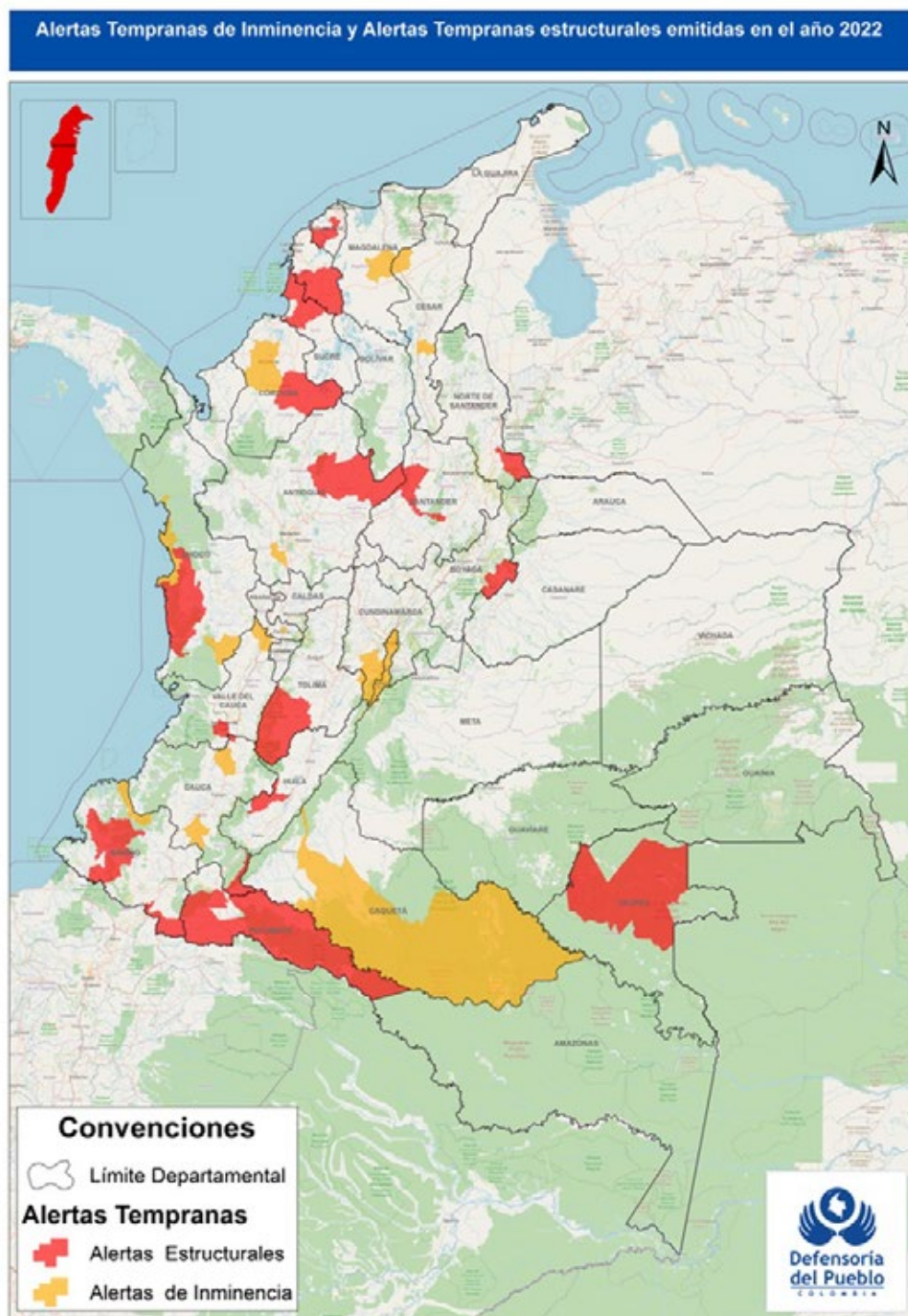
I. PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y EJERCICIO DE DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS Y LIBERTADES

1.1 Dinámicas del conflicto armado y la violencia sociopolítica en Colombia

En el año 2022, la Defensoría del Pueblo emitió 34 Alertas Tempranas en las que se advirtieron riesgos de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de la población civil e infracciones al DIH en 20 departamentos y 110 municipios del país (ver Anexo n.º 1), en el marco del conflicto armado y/o crimen organizado.

Adicionalmente, fue emitida la Alerta Temprana 004-22 de carácter nacional, mediante la cual se advirtieron riesgos en el contexto de las jornadas electorales que se llevaron a cabo durante ese año. Sumado a lo anterior, y en el marco del ejercicio de seguimiento a la respuesta estatal que realiza el Sistema de Alertas Tempranas, en el año 2022 fueron emitidos 41 Informes de Seguimiento (ver Anexo n.º 2).

Figura 1
Mapa 1. Municipios advertidos en el año 2022



Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Como resultado del monitoreo y el análisis que realizó el Sistema de Alertas Tempranas durante la vigencia 2022, se identificaron los siguientes grupos armados ilegales como principales fuentes de amenaza en los municipios advertidos, entre los cuales se encuentran:

1. Facciones disidentes de las antiguas FARC-EP
2. Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC–
3. Ejército de Liberación Nacional (ELN)
4. Grupos de Crimen Organizado como La Cordera, Los Flacos, Los Contadores, La Inmaculada, Asoagrin de la Cruz, Obando-51 Pandillas Valle, Los Shotas y Espartanos
5. Comandos de la Frontera
6. Grupos de crimen organizado transnacional como los carteles mexicanos de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y GCO Binacionales Colombia-Venezuela y algunos con alcance entre Colombia y Brasil (Comando Vermelho, Familia Do Norte y Primer Comando Capital)¹.

A la luz de lo anterior, y para el 2022, las dinámicas de violencia de estos grupos armados ilegales estuvieron, principalmente, caracterizadas por disputas armadas, consolidación territorial, tercerización de grupos de crimen organizado de alcance local y regional, riesgos derivados de contextos de control hegemónico, así como de la expansión de distintos grupos armados ilegales.

Entre tanto, las conductas vulneratorias de los derechos humanos e infracciones al Derecho

Internacional Humanitario más recurrentes en las zonas advertidas fueron las amenazas, los desplazamientos forzados masivos e individuales, los homicidios, el reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, las restricciones a la movilidad y la imposición de pautas de comportamiento. Asimismo, como resultado del accionar de los grupos armados ilegales, tanto niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, los servidores públicos, la población indígena y afrodescendiente, los y las campesinas y todas las personas en proceso de reincorporación estuvieron en una situación de riesgo muy elevada.

El análisis detallado de las principales afectaciones a los DD. HH. se realizará a nivel macrorregional y se basará en las líneas generales de riesgo que fueron objeto de análisis y advertencia en las Alertas Tempranas e Informes de Seguimiento emitidos durante 2022.

Para efectos de una mayor comprensión de los apartados sucesivos, el Sistema de Alertas Tempranas –SAT– de la Defensoría del Pueblo fundamenta sus análisis e hipótesis sobre la base una división territorial del país en ocho macrorregiones, que cuentan con similitudes territoriales y que tienen rasgos compartidos en sus dinámicas de amenaza y vulnerabilidad. Cada macrorregión está compuesta por departamentos y/o unidades regionales en las cuales existe presencia de profesionales adscritos al SAT. A continuación, en el Mapa 2, se puede apreciar la distribución territorial del país realizada por la Defensoría en las referidas macrorregiones:

¹ La disgregación macrorregional de grupos fuente de amenaza que fueron identificados en la advertencia realizada por el SAT durante 2023 puede observarse en el Anexo n.º 3.

Figura 2

Mapa 2. Distribución macrorregional del Sistema de Alertas Tempranas



Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

1.1.1 Macrorregiones

1.1.1.1 Macrorregión Caribe

Uno de los escenarios de riesgo con mayor impacto sobre la situación de DD. HH. para la población civil en esta macrorregión se basa en el control hegemónico de la ilegalidad por parte de distintos grupos armados ilegales.

La principal fuente de amenaza es representada por las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC–, quienes ejercen control hegemónico en algunas subregiones como los Montes de María, que comprende municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre, la subregión del San Jorge y Mojana sucreña, con una alta capacidad de regulación y control territorial y social.

Entre tanto, el ELN ejerce posible presencia en la región central del Cesar, hacia el oriente, en las estribaciones de la Serranía del Perijá (frontera con Venezuela) cuenta con una zona estratégica y de histórica presencia, que utiliza para su despliegue, repliegue y huida, donde ejerce control territorial y social profundo. De lo anterior, se precisa una alianza tácita entre el ELN y el disidente Frente 33 de las FARC-EP, que básicamente se ha expresado en una delimitación de fronteras de los territorios en los que cada uno ejerce dominio y control.

En la frontera de la Serranía del Perijá y la región del Catatumbo, especialmente en las sabanas y llanuras del entorno del Complejo Cenagoso de la Zapatosa, se advierte un creciente proceso de fortalecimiento y expansión de las estructuras de las AGC pertenecientes al Bloque Nelson Darío Hurtado Simanca, que podría en algún momento romper el equilibrio existente con el ELN situación que, de presentarse, puede llegar a desatar disputas y confrontaciones.

En paralelo, durante el año 2022 se identificó la persistencia del escenario de disputa existente entre las AGC y las ACSN, en los territorios apostados en la Troncal Caribe. Tal pugna está asociada la importancia estratégica que representa esta vía para el control de las economías ilícitas (narcotráfico, armas, trata de personas, contrabando, entre otras) hacia dentro y fuera del país, y el control de los territorios por los que pasa. La operación de estos grupos se da de forma tercerizada, mediante la cooptación de bandas locales o de alcance regional. De igual forma, se evidencia en el departamento de Cesar en El Copey y en la subregión Santa Marta.

En la subregión de Barranquilla y su área metropolitana, zona centro del departamento del Atlántico, así como en los municipios magdalenenses que limitan con estos territorios (Remolino y Sitio Nuevo), Cartagena, Turbaco, Arjona (Bolívar) la dinámica de disputa tiene lugar entre las AGC y estructuras de crimen organizado de alcance regional por el control de las economías ilegales.

En los escenarios de control hegemónico del Caribe, durante 2022, tuvieron lugar diferentes expresiones de violencia basadas en género, trata de personas, extorsiones, vinculación de niños, niñas y adolescentes (NNA) dentro de las dinámicas del narcotráfico, exterminio social a población socialmente estigmatizada, quemas de vehículos de transporte público, homicidios selectivos, reclutamiento forzado de NNA, proselitismo armado, imposición de normas de comportamiento social con sanciones arbitrarias, imposición de impuestos y amenazas a poblaciones que ejercen exigibilidad de derechos. Este tipo de prácticas se evidencian tanto en el área rural como urbana. El modo de operación de estas estructuras se caracteriza por la tercerización de bandas o estructuras de alcance local o regional.

Adicionalmente, en las zonas donde tienen lugar procesos de expansión de grupos ilegales existen

casos de violencia basada en género, trata de personas, constreñimiento a la población para participar en reuniones comunitarias, patrullajes, extorsiones, exacciones, amenazas a poblaciones que ejercen exigibilidad de derechos, préstamos de usura, homicidios selectivos o de configuración múltiple, reclutamiento y utilización ilegal de NNA, constreñimiento a personas en proceso de reincorporación, acciones con mayor evidencia en los sectores rurales de los municipios. El modo de operación de estas estructuras se caracteriza por la tercerización de bandas o estructuras de alcance local o regional.

Finalmente, en zonas de disputa abierta, se observaron vulneraciones a la población mediante la comisión de extorsiones, homicidios selectivos y de configuración múltiple (masacres), reclutamiento, uso y utilización de NNA y amenazas a poblaciones que ejercen exigibilidad de derechos.

Merece una mención especial el desarrollo e impacto sobre la situación de vulneración a los DD. HH. proveniente de los denominados “paros armados” impuestos por el ELN en febrero y por las AGC en mayo, ambos en esta macrorregión. En lo que respecta al ELN, el paro tuvo un especial impacto en los territorios donde previamente se ha advertido la presencia y accionar de esta estructura, y cuenta con un nicho histórico localizado en los departamentos del Cesar frontera con Venezuela y en la parte sur del Magdalena. Sus acciones se concentraron en patrullajes, difusión de panfletos, afectaciones a la infraestructura pública, quema de vehículos, restricciones y bloqueos a la movilidad para la población civil que, si bien no dejaron personas heridas o fallecidas, generaron temor y zozobra entre la población.

Por su parte, el paro de las AGC se desarrolló en todos los departamentos de la macrorregión Caribe, con un impacto profundo en las regiones donde este actor tiene presencia hegemónica, como los Montes de María y el departamento

de Sucre. El paro se manifestó en acciones para generar terror entre la población, bloqueos, restricciones a la movilidad, homicidios selectivos, imposición de normas de conducta, patrullajes, disparos indiscriminados sobre la población, panfletos con advertencia de acciones de exterminio social, restricciones al comercio y al transporte, establecimientos educativos, establecimiento de retenes, pintas en casas y quema de vehículos. Las acciones del paro se escenificaron en contextos urbanos, rurales y rurales disperso.

1.1.1.2 Macrorregión Noroccidente

En las seis regionales que conforman la macrorregión Noroccidente (Antioquia, Chocó, Córdoba, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Urabá Darién) se han identificado cuatro (4) escenarios de riesgo sobre las dinámicas del conflicto armado:

El primero de ellos está determinado por la presencia de grupos armados ilegales y sus controles hegemónicos o de coexistencia, principalmente las AGC en subregiones como del Urabá y Oriente de Antioquia, y en las subregiones Costanera, Sabanas, Centro, medio y bajo Sinú de Córdoba; y del ELN en municipios como el Carmen del Atrato y Bagadó de la subregión del alto Atrato en el Chocó.

El segundo escenario, por su parte, está determinado por la alta probabilidad de confrontación entre los actores armados ilegales tras el proceso de consolidación territorial de las AGC en zonas que antes se disputaba tanto con el ELN como con las facciones disidentes de las FARC-EP. Este escenario se presenta principalmente en subregiones como el occidente, medio Atrato y suroeste antioqueño; alto, medio y bajo Atrato, Pacífico norte y sur y el San Juan chocoano; así como en las subregiones del Alto Sinú y San Jorge cordobés.

El tercer escenario de riesgo identificado para la macrorregión se relaciona con la expansión territorial con alta probabilidad de confrontación de grupos armados ilegales (AGC, ELN, facciones disidentes de las antiguas FARC frentes 4, 18, 24 y 36, Bloque Virgilio Peralta Arenas y grupos armados de crimen organizado como Los Pachelly, La Terraza, El Mesa, entre otros tantos), específicamente en las subregiones del occidente, norte, nordeste, oriente, suroeste y Valle de Aburrá en Antioquia, y el alto Atrato y San Juan chocoano.

El cuarto y último escenario de riesgo está enfocado en la confrontación abierta entre diferentes grupos armados ilegales y la fuerza pública, en las subregiones del bajo Cauca antioqueño; alto y medio Atrato y el San Juan chocoano. En estos territorios, el riesgo devino fundamentalmente del desconocimiento de principios del DIH por parte de los grupos en disputa, con impactos directos sobre la población civil.

La ubicación geoestratégica de los departamentos que conforman esta macrorregión (Antioquia, Chocó y Córdoba) hace parte de los factores que dinamizan cada uno de los escenarios de riesgo descritos, debido a los intereses económicos y estratégicos que implican tener acceso de entrada y salida del narcotráfico por los océanos Pacífico y Atlántico, y frontera directa con Panamá a través del tapón del Darién.

A lo largo de cada uno de los cuatro escenarios de riesgo descritos en los tres departamentos que componen la macrorregión, hay grupos poblacionales en situación de riesgo o mayor exposición, entre los que destacan los grupos étnicos presentes principalmente en el departamento del Chocó, sur de Córdoba y algunas zonas específicas de Antioquia, tal como las comunidades indígenas de los resguardos Majoré Amburá, Valle de Perdidas y Andabú-Urrao y Cristianía-Jardín.

Entre los grupos étnicos que han afrontado con mayor rigor los impactos humanitarios del conflicto armado están las comunidades indígenas de Imamadó, Porrémia, Chimiadó y Arizá del resguardo Embera Katío del alto Sinú; la comunidad Embera Dóbida principalmente en el Chocó, bajo Cauca y sur de Córdoba, así como los pueblos Zenúes en el sur de Córdoba y bajo Cauca, y los Wounaan en Chocó. De igual manera, las comunidades afrocolombianas e indígenas de los ríos Truandó, Domingodó, Jigüamiandó, Cacarica y Salaquí, y de las cuencas del río Opogadó y Napipí en el Chocó.

También están especialmente expuestos al riesgo campesinos que se encuentran a lo largo de los tres departamentos, así como personeros y personeras municipales, líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DD. HH., poblaciones socialmente estigmatizadas, mineros tradicionales informales y defensores ambientales en proceso de exigibilidad de derecho, representantes de consejos comunitarios en zonas donde actualmente se adelantan procesos de restitución de tierras.

A estos se suman excombatientes de las FARC-EP y sus familias que habitan en los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación (Aetr) ubicados en Antioquia y Chocó y en las nuevas áreas de reincorporación (NAR) ubicadas en La Blanquita, Frontino, Mande, Urrao y la cabecera municipal de Urrao. Sus riesgos, durante el año de análisis, ocurren como consecuencia de las constantes amenazas, intimidaciones y atentados contra la vida e integridad personal a la que vienen siendo sometidas estas poblaciones de especial protección constitucional. Estas acciones ocasionaron en el desplazamiento forzado de PPR y sus núcleos familiares hacia otras zonas del departamento de Antioquia.

Las AGC se han aprovechado de la crisis migratoria de 2022 y el problema se ha agudizado en la última década, presentando picos altos después de la crisis mundial del COVID-19 y la diáspora venezolana. La migración en la región se desarrolla en un contexto de violencia y los riesgos asociados a ello incluidos los de índole natural. Los migrantes se someten a realizar una travesía por una de las selvas más complejas del mundo donde asumen el riesgo de peligros, en principio las caminatas extensas y exigentes de hasta diez días en condiciones difíciles y sin soporte médico; las condiciones naturales relacionadas con cauces de ríos que pueden cambiar de un momento a otro su caudal, con ambientes hostiles de animales salvajes y vectores transmisores de enfermedades; adicionalmente afectaciones directas por los actores ilegales que generan violencia, robos recurrentes, violencia sexual contra mujeres y miembros de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD).

1.1.1.3 Macrorregión Suroccidente

Esta es una macrorregión conformada por los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Chocó (municipio Litoral del San Juan). Cuenta con una presencia histórica de grupos armados que, valiéndose del carácter geoestratégico de su ubicación, han disputado el control sobre la población y el territorio, incluyendo las rentas provenientes de toda la cadena del narcotráfico, tráfico de armas, extorsiones, etc.

Para el 2022, el escenario de riesgo de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH se caracterizó por el mantenimiento y, en algunos casos, la exacerbación de las pugnas armadas entre los distintos grupos armados ilegales fuente de amenaza, unos con propósitos de expandirse y otros de

consolidarse en esta zona geoestratégica. Tal dinámica ocasionó una de las mayores afectaciones humanitarias registradas en todo el país durante el año analizado. En estas dinámicas la amenaza provino de grupos armados no estatales parte del conflicto armado y de crimen organizado, de la siguiente manera:

Facciones disidentes de las antiguas FARC- EP

De una parte se identifica la actuación del Comando Coordinador de Occidente (CCO), perteneciente al autodenominado Estado Mayor Central, grupo que se adscribe a las directrices de alias ‘Mordisco’. En la macrorregión, los escenarios de riesgo para la población civil se plasmaron en la actuación de algunas de sus subestructuras, de acuerdo con los documentos de advertencia emitidos:

El Frente 30 en la subregión del Pacífico Caucaño y Nariñense; el Frente Franco Benavides en la subregión Sanquianga, Telembí y Cordillera nariñense; el Frente Carlos Patiño, en el Sur y macizo del Cauca; el Frente Jaime Martínez, cuyo accionar se focalizó en la subregión Sanquianga en Nariño, Costa Pacífica Caucana, norte del Cauca, Valle del Cauca en Buenaventura, Cali, Jamundí, Dagua, Bolívar, El Dovio y Trujillo. Además de los frentes antes referidos, diversas columnas adscritas al CCO emprendieron variadas formas de violencia que impactaron a la población civil: la Columna Móvil Dagoberto Ramos en el norte y oriente Caucaño y sur del Valle; la Columna Móvil Urías Rondón, cuyo foco de acción se concentra especialmente en el distrito de Tumaco, zona rural en la frontera con el Ecuador, territorios de Alto Mira y Frontera y con influencia en los corregimientos de Llorente y La Guayacana; la Columna Móvil Alan Rodríguez, en las subregiones de Telembí y Sanquianga en Nariño.

Por último, se mantuvo la acción de la Compañía Adán Izquierdo en el centro y norte del

Valle del Cauca, cuyos escenarios fueron advertidos en 2021 y 2022.

Después, se evidenció la persistencia de los riesgos provenientes de la violencia emprendida por la facción disidente autodenominada Segunda Marquetalia. Sus estructuras emprendieron amplias disputas armadas con aquellas del CCO en las zonas de su interés. Entre sus subestructuras generadoras de riesgo se identificaron, para el año objeto de análisis: la Coordinadora Guerrillera del Pacífico en la Costa Pacífica de Nariño con sus estructuras: Bloque Occidental Alfonso Cano (BOAC), Frente Iván Ríos (antiguo grupo de crimen organizado conocido como ‘Contadores’), Frente Oliver Sinisterra (FOS), Frente Ariel Aldana y el Frente Julio Cesar Sevillano. En Cauca, por su parte, la Segunda Marquetalia ha ejercido presencia y violencia por medio de los frentes Dagoberto Ramos Ortiz y Diomer Cortes y la Columna Móvil Cristian Pérez.

Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El ELN cuenta con una presencia importante en la macrorregión a través de los frentes de guerra occidental y suroccidental. Este actor, a la par de algunos escenarios de control hegemónico, reportó dinámicas de disputa armada con las facciones disidentes adscritas al CCO (Nariño y Cauca), así como con las AGC (zona rural de Buenaventura Valle del Cauca).

Su presencia se manifestó de la siguiente forma en la macrorregión: en el departamento del Valle del Cauca, zona norte: con el Frente Che Guevara, particularmente en los municipios El Dovio, Bolívar, Trujillo, El Cairo, pero también con incidencia en El Águila y Versalles y el Frente de Guerra Occidental-Omar Gonzales en Buenaventura (Valle), en la zona del Bajo Calima y en el Litoral del San Juan (Chocó). En Cauca, parte norte, por su parte, el ELN tuvo actuación por medio de la Compañía Milton Hernández del

Frente Manuel Vásquez Castaño. Se ha registrado presencia en los municipios de Santander de Quilichao, Suarez y Buenos Aires. En la subregión sur, además, cuenta con actuación de los frentes José María Becerra y Manuel Vásquez Castaño. En la Costa, operó el Frente Guerra Occidental-Omar González. En Nariño, el Frente Comuneros del Sur, con el Frente Carlos Alberto Troches Zuleta en la Cordillera sur y norte. Asimismo, en la Costa Pacífica su presencia se evidenció por intermedio del Frente José Luis Cabrera subregión Telembí, Guerreros del Sindagua y Elier Santos Tumaco, Frontera Sur la Compañía José Luis Cabrera Rúales y Compañía Jaime Toño Obando.

Grupos armados ilegales sucesores del paramilitarismo

Durante 2022 se identificó el accionar de las AGC con mayor fortaleza en el Bajo Calima (Buenaventura) y el Litoral del San Juan (Chocó). En ese periodo fueron conocidas las fuertes disputas en las que participó este grupo contra el ELN, hechos en los que se generaron fuertes impactos humanitarios sobre las comunidades étnicas que allí habitan.

En el departamento del Cauca se identificaron como fuente de amenaza a las AGC y quienes se hacen llamar ‘Águilas Negras’. Sobre ese último actor, si bien no se registró una presencia física comprobada, a su nombre se identificaron afectaciones sobre la población civil mediante la circulación de panfletos y amenazas enviadas mediante mensajes de texto.

Grupos de crimen organizado

Por último, cabe destacar que, adicional al accionar de grupos armados no estatales, la macrorregión evidenció riesgos de violaciones a los DD. HH. provenientes de grupos de crimen organizado, de alcance local, regional e incluso trans-

nacional, que fueron fuente de amenaza directa para comunidades rurales y urbanas. En algunos casos, su amenaza tuvo lugar de forma directa; en otros, esta se basó en la tercerización de la violencia por cuenta de las relaciones con grupos armados no estatales fuente del conflicto.

Por ejemplo, en Cali, el centro urbano de mayor complejidad de la macrorregión se identificó el accionar permanente de un amplio número grupos de crimen organizado y delincuencia de alcance local a la par de una presencia intermitente y en tránsito de grupos armados no estatales (facciones disidentes y del ELN), entre otros. En otros escenarios urbanos, la fuente de amenaza también provino de estructuras armadas de crimen organizado con los de la Inmaculada y Los Flacos en el Valle. A estos se sumaron la banda Local, Shotas y Espartanos en Buenaventura Valle.

El factor de amenaza en la macrorregión está determinado por la presencia de carteles transnacionales como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, los cuales han generado nuevos riesgos de vulneraciones a los DD.HH., expresados en homicidios y amenazas primordialmente, a partir de su articulación con los grupos armados no estatales parte del conflicto armado y de crimen organizado que hacen presencia en la macrorregión.

Ahora bien, la dinámica de los grupos armados ilegales antes referidos gira en torno a las normas de control territorial y de regulación social que se imponen en veredas de difícil acceso, en los que se establecen horarios y normas de tránsito para el ingreso y salida de la comunidad, acceso a bienes, servicios y/o derechos fundamentales, que atentan contra la seguridad alimentaria, y

son amenazados de muerte si denuncian estos hechos ante las autoridades.

De igual forma, pese a que la mayor parte del territorio en esta macrorregión está en disputa permanentemente, se han evidenciado alianzas entre agrupaciones asociadas a las facciones disidentes de las FARC-EP (Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia), y el ELN, por el control de los principales centros de producción y líneas de salida de la cocaína hacia el exterior.

Este escenario ha tenido una relación con la ocurrencia de distintos hechos vulneradores de los derechos de la población civil, como amenazas, desapariciones forzadas confinamientos, desplazamientos forzados² homicidios de personas defensoras de DD.HH., líderes y lideresas sociales y personas en proceso de reincorporación, reclutamiento uso y utilización de NNA, contaminación del territorio por armas (minas antipersonales, municiones sin explotar, remanentes de guerra, etc.) con un mayor impacto en la zona rural y sujetos de especial protección constitucional como las comunidades indígenas miembros de los pueblos Awá, Nasa y Eperara Siapidara, así como comunidades negras de los distintos consejos comunitarios y campesinos.

Finalmente, conviene destacar que, para 2022, en el marco de los paros armados decretados por el ELN (febrero) y las AGC (mayo) generaron impactos directos sobre los derechos de la población civil de Valle, Cauca y Nariño.

En el marco del paro decretado por el ELN durante el mes de febrero, no se permitió la movilidad de población por la vía Panamericana en sec-

² En esta zona, solo en 2022 se presentaron alrededor de 100 desplazamientos masivos afectando a más de 19.075 familias, que corresponden a más 45.624 personas.

tores como la vía Pasto-Tumaco, Popayán-Pasto y Pasto-Cali, lugares miembros de este grupo armado amenazaron con artefactos explosivos que indiscriminadamente podían afectar a la población civil o sus bienes. También se convocó a participar obligatoriamente a la población en reuniones comunitarias, hicieron proselitismo armado, instalaron banderas, pintaron grafitis, transmitieron mensajes de reafirmación del paro, entre otros.

Por su parte, el paro de las AGC afectó de manera directa a las poblaciones del bajo Calima en Buenaventura y Litoral del San Juan en Chocó. Se presentaron restricciones a la movilidad y desplazamientos forzados.

1.1.1.4 Macrorregión Sur-Amazonía

En el 2022 se identificaron y advirtieron cuatro grandes dinámicas de violencia armada en los territorios sur amazónicos (Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas):

La primera corresponde a la agudización de la disputa armada entre la facción disidente de las antiguas FARC-EP Frente Primero Carolina Ramírez y los autodenominados Comandos de la Frontera, en el municipio de Puerto Leguízamo, departamento del Putumayo (AT 002-22); la expansión de dicha dinámica al corregimiento de Jardines de Sucumbíos, en el municipio de Ipiales, vecino departamento de Nariño (AT 022-22); y la persistencia del escenario en el caso de las áreas no municipalizadas del Eje Putumayo en el departamento del Amazonas (Informe de Seguimiento 038-22).

La segunda dinámica, que constituye el cambio más relevante en el monitoreo efectuado sobre la macrorregión, se refiere la incursión de Coman-

dos de la Frontera al centro del departamento de Caquetá, en el corredor estratégico que, desde La Montañita, conecta a los municipios de Cartagena del Chairá, Paujil y Solano. Con ello, fue debilitando el control hegemónico que, desde el 2018, detentaba la facción disidente Estructura 64 Miller Perdomo, Jorge Bloque Briceño (AT 011-22). El ingreso de comandos se conecta con la dinámica de disputa antedicha con el Carolina Ramírez en términos de expansión, pero también de repliegue ante los afianzamientos temporales de esta última estructura en la zona de Piamonte (Cauca) y Puerto Guzmán (Putumayo).

Una tercera dinámica estuvo caracterizada por la expansión territorial de la Columna Móvil Dagoberto Ramos del CCO desde los municipios de Páez (Cauca) e Íquira en el departamento del Huila, a los municipios de Nátaga y La Plata (AT 025-22). Este escenario estuvo marcado por la afectación diferencial para, al menos, ocho territorios colectivos de los pueblos indígenas Nasa y Misak, así como por el profundo relacionamiento con las dinámicas de violencia monitoreadas para Inzá y Puracé, en el departamento del Cauca.

La cuarta dinámica se encuentra relacionada con la consolidación territorial de la disidencia de la Segunda Marquetalia en Algeciras en el Huila (IS 043-22), en el corredor que comunica con la zona de cordillera del municipio de Puerto Rico, y con entradas esporádicas de la estructura a El Doncello, ambos en el departamento del Caquetá.

Es importante anotar que las cuatro dinámicas en mención alcanzaron niveles de organización e intensidad constitutivos de un marco de conflicto armado no internacional, ya por la confrontación entre grupos armados ilegales (dinámica n.º 1 y 2) o por la confrontación entre grupos armados ilegales y Fuerzas Militares del Estado colombiano (dinámica 2 respecto de la Estructura Miller Perdomo, dinámicas 3 y 4).

Sin perjuicio de lo anterior, fenómenos de tercerización y operación de grupos armados del crimen organizado se enmarcaron en los escenarios territoriales del triángulo amazónico, bajo Putumayo y en el departamento del Huila. Por otra parte, se mantuvo en proceso de seguimiento la evolución de los escenarios de riesgo identificados en el 2021 para los municipios del bajo Putumayo y los de la cuenca del río Caquetá, en el departamento que lleva este mismo nombre.

Las cuatro dinámicas de violencia enunciadas generaron un amplio impacto humanitario, focalizado principalmente en zonas de disputa armada, con eventos de desplazamiento masivo en el municipio de El Paujil (Caquetá), Puerto Asís, Puerto Guzmán, San Miguel y Puerto Leguizamó, en el Putumayo. En este último municipio también se registraron hechos de confinamiento. Al concluir el 2022, Putumayo fue el tercer departamento con más homicidios en contra de líderes, lideresas y defensores de derechos (como se observará en el segundo capítulo del presente informe), donde se presentaron, además, siete masacres.

En el caso de La Montañita y los municipios del centro de Caquetá se reportaron hechos de desaparición forzada que exacerbaron la amenaza sobre líderes y lideresas comunales, quienes han sido afectados diferencialmente con actos de violencia en el último lustro. En los municipios de San Vicente del Caguán y Puerto Rico se registraron casos de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, conducta que con un gran subregistro se ha identificado también en el bajo Putumayo y en la frontera departamental entre Cauca y Huila.

Sin perjuicio de las conductas vulneratorias de derechos referidas, en todos los escenarios advertidos fue denominador común el férreo ejercicio de control territorial y poblacional, con amplia injerencia en asuntos comunitarios y alteración de la vida cotidiana.

El control sobre el territorio se orientó a los intereses geoestratégicos de los grupos factores de amenaza, incluyendo la capitalización de rutas de narcotráfico a través de Putumayo y Caquetá hasta los países fronterizos de Perú y Brasil, de los enclaves de cultivo de hoja de coca y de los laboratorios para su transformación. También se destacaron riesgos relacionados con minería ilegal, actividades de explotación de hidrocarburos y exacciones o tributación forzada.

Poblacionalmente, vale la pena destacar el riesgo grave y desproporcionado para pueblos indígenas, entre ellos autoridades propias (tradicionales y representativas) y comuneros que conforman guardias indígenas, algunos de los cuales poseían ya marcadas vulnerabilidades socioeconómicas y comunitarias a cuenta de hechos de desplazamiento u otras vulneraciones a sus derechos como sujetos y/o como colectivos.

La afectación de líderes y lideresas comunales y comunitarios, mayormente de base campesina y relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Programas de Desarrollo Territorial) se considera preocupante. Finalmente, en el marco de las elecciones nacionales de 2022, se documentaron fenómenos de estigmatización y señalamientos que amplificaron el riesgo para movimientos derivados del Acuerdo de Paz y particularmente para los candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

1.1.1.5 Macrorregión Centroandina

En relación con la macrorregión Centroandina, para la vigencia 2022 se advirtieron tres nuevos escenarios de riesgo a través de las Alertas Tempranas 003, 005 y 016; a su vez, cuatro escenarios

de riesgo fueron actualizados y se mantuvieron vigentes a través de los informes de seguimiento 009 (AT 041-20), 013 (AT 010-21), 017 (AT 003-22) y 023 (AT 029-21).

En cuanto a los nuevos escenarios de riesgo, y conforme se señaló mediante la Alerta Temprana de Inminencia (ATI) 003 de 2022 y su posterior informe de seguimiento 017 de 2022, en el municipio de Dosquebradas (Risaralda), el riesgo se configura por el incremento de las acciones violentas por parte del grupo de crimen organizado “La Cordillera”, quien se encuentra perpetrando graves violaciones a derechos fundamentales de la población, a través de la “tercerización” de bandas delincuenciales locales. Estas, a su vez, se enfrentan entre sí por el dominio del corredor estratégico—comprendido por el área metropolitana de Dosquebradas, Pereira y La Virginia—, para el transporte y distribución del narcotráfico, por el control de economías legales e ilegales y, en consecuencia, por el control y dominio poblacional y territorial.

Por ñ), Icononzo (Tolima) y la localidad 20 de Bogotá D.C. (Sumapaz), se identificó un amplio escenario de riesgo, como consecuencia de una dinámica de reacomodamiento de las dinámicas criminales, así como una puja por la retoma de zonas y corredores históricos. Este escenario comenzó a configurarse con posterioridad a la dejación de armas de las FARC-EP, hasta afianzarse en 2021 y 2022.

Específicamente en las vías de acceso al Distrito Capital, los diferentes grupos armados ilegales fuente de amenaza —ELN, facciones disidentes de las FARC-EP, AGC, Los Paisas, entre otros— buscan ostentar algún tipo de presencia y control, mediante la implementación que privilegian la violencia contra la población civil, mas no confrontaciones entre sí.

A la par de dichos escenarios, cabe anotar que, en 2022, en esta macrorregión se identificó y advirtió un escenario basado en la presencia, consolidación y reacomodamiento de facciones disidentes de las extintas FARC-EP —tanto de las comandadas por alias ‘Mordisco’ (Frente Ismael Ruiz y la Columna Dagoberto Ramos) como de la Segunda Marquetalia—, que impactaron tanto los centros urbanos como la zona rural del sur del Tolima. Su interés radica en la toma de control de las rutas que conectan el suroccidente y pacífico con el centro del país para el desarrollo de actividades ilegales, así como en su fortalecimiento y expansión por el territorio donde hegemónicamente ya habían estado operando.

Por otro lado, en lo que concierne a la persistencia de escenarios de riesgo previamente advertidos, es importante referir que, como parte del seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo a sus Alertas Tempranas, en 2022 se observó cómo se han mantenido y afianzado aquellas relacionadas con el impacto del crimen organizado y grupos sucesores del paramilitarismo en los escenarios urbanos del Eje Cafetero. En Manizales (Caldas), Armenia (Quindío) y Pereira (Risaralda), estos escenarios de riesgo son producidos por las dinámicas delictivas generadas por grupos como las autodenominadas Águilas Negras, las AGC y grupos de crimen organizado como La Cordillera, La Oficina del Valle de Aburrá, Los Flacos, La Oficina de Armenia, el Clan de la Montaña, Los Paisas, entre otras estructuras de índole e impacto regional.

Algo similar se identificó para la vigencia objeto del presente informe, en Bogotá D. C. y once municipios circundantes. Conforme se indicó en el Informe de Seguimiento 013 de 2022, a la AT 010 de 2021, el escenario de riesgo se caracteriza por lo siguiente:

1. Disputa por el control de los corredores de movilidad entre grupos armados ilegales, en el

marco de una incidencia entre las dinámicas urbanas y rurales;

2. expansión y cooptación realizada por parte de actores armados no estatales parte del conflicto de grupos de crimen organizado hacia nuevos territorios; y

3. una mayor incidencia en el territorio y en las dinámicas de violencia por parte de organizaciones de crimen transnacional, articuladas a los demás grupos armados ilegales fuente de amenaza.

Finalmente, un escenario de riesgo actualizado durante 2022 estuvo relacionado con las disputas bélicas entre el Frente de Guerra Occidental Omar Gómez del ELN, a través del Frente Ernesto Che Guevara y las AGC, en el municipio de San José del Palmar (Chocó), conforme lo señalado en el *Informe de Seguimiento 023* de 2022 a la AT 029 de 2021 para el municipio de San José del Palmar, Chocó.

Las estructuras delictivas de mayor envergadura, presentes especialmente en los nichos urbanos de la macrorregión, operan a través del modelo de “tercerización” o “instrumentalización” de grupos de delincuencia organizada de orden local, los cuales proveen portafolios criminales y rentas ilícitas, tales como el sicariato, el tráfico de estupefacientes, el lavado de activos, préstamo de dinero en la modalidad de “gota a gota”, extorsión, entre otros, a las estructuras de orden regional. En este proceso, continuaron generando afectaciones a los derechos a la vida, libertad e integridad de la población.

Otra de las principales afectaciones a los DD. HH. se evidencia en el uso y utilización de NNA, instrumentalización de población migrante y, en general, de sectores vulnerables. Es a partir de estos mecanismos mediante los cuales los grupos de crimen organizado logran el control territorial y el control social. A lo anterior,

se han sumado amenazas a personas defensoras a DD. HH. y procesos reivindicativos, tanto en sectores rurales como urbanos.

En contraste, en algunos sectores rurales, particularmente del municipio de San José del Palmar (Chocó), la población enfrenta graves riesgos ante la crisis de seguridad y orden público generada por las imposiciones, amenazas y restricciones a la movilidad, el confinamiento y las amenazas sistemáticas, de forma similar a las dinámicas existentes en la macrorregión Noroccidente.

En suma, los escenarios de riesgo advertidos o actualizados para la macrorregión presentan como constante los siguientes escenarios:

1. Articulación geográfica con otras zonas o dinámicas del conflicto armado;
2. operación de estructuras sucesoras del paramilitarismo a través de la “tercerización” o “instrumentalización” de organizaciones delictivas de orden local;
3. y las afectaciones constantes contra poblaciones vulnerables, a resaltar el uso y la utilización de NNA.

Por un lado, las ciudades capitales, incluida Bogotá D. C., desempeñan un papel determinante en el acceso a recursos generados de rentas ilícitas; por otro, las dinámicas de violencia en los corredores y las áreas rurales no necesariamente implican una confrontación directa entre actores parte del conflicto armado interno, esto con la específica excepción del municipio de San José del Palmar.

1.1.1.6 *Macrorregión Orinoquía*

Con relación a la macrorregión Orinoquía, para la vigencia 2022 se advirtió un (1) nuevo escenario de riesgo a través de la Alerta Temprana 024-22; a su vez, se determinó que dos (2) escenarios de riesgo se mantuvieron vigentes o actualizados a través de los informes de seguimiento que están en construcción (AT 026-20) y (AT 024-20).

Respecto a los nuevos escenarios identificados y advertidos en 2022, mediante la Alerta Temprana 024 de 2022 para los municipios de Carurú y Mitú en el departamento de Vaupés, se observó que el riesgo en los municipios se configura a partir de la trayectoria expansiva del Frente 1 Armando Ríos de las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP.

Este grupo armado no estatal y parte del conflicto armado representa un importante factor de amenaza para los derechos de la población civil, toda vez que ha logrado fortalecerse con personas en armas (en muchos casos vía reclutamiento forzado de NNA o de la vinculación de excombatientes) ampliando su presencia armada en el territorio, con especial interés en las zonas objeto de dicha advertencia; también porque continúa fortaleciendo su capacidad de captación de rentas ilícitas provenientes del narcotráfico, aprovechándose de las ventajas con que cuentan estos municipios para la salida de la droga hacia mercados internacionales.

En paralelo, el afianzamiento del Frente 1 a nivel territorial ha ido de la mano con férreos controles sobre la población residente, la cual se ve afectada en sus actividades cotidianas y comerciales. Su injerencia se cierne con mayor riesgo sobre las comunidades indígenas y demás

residentes que se asientan en el área rural de los municipios de Mitú y Carurú.

Adicionalmente, conviene señalar que el Frente 1 ha encontrado la oportunidad para posicionarse en la zona, sumarse ilegalmente a las actividades de explotación aurífera a través del control de la población que reside en su área de influencia directa, como son las comunidades indígenas, imponer normas de regulación social por vía coactiva que les garantice redes de confianza e información ante posibles enemigos, asegurar corredores de movilidad en el territorio, tráfico de armas y mercancías de contrabando, reclutar nuevos integrantes para su estructura, entre otros.

El escenario de riesgo descrito anteriormente con la Facción Disidente Frente 1 puede complejizarse en la medida en que puedan consolidar acuerdos tácticos y operativos con otros grupos armados ilegales que delinquen en los departamentos limítrofes del Amazonas y Caquetá; también con grupos de crimen organizado transnacionales, que pretenden habilitar rutas internacionales para comercialización y tráfico de cocaína hacia Brasil.

En otros territorios de ese departamento, como el área no municipalizada de Papunaua, objeto de la ATI n.º 024-20, este grupo armado también continúa desempeñando un amplio repertorio de control territorial y social. Persiste el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana previamente citada para las comunidades indígenas de Puerto Solano, Sardinias e Ipanore en el área no municipalizada de Papunaua en el departamento de Vaupés.

Aún persisten los niveles de vulnerabilidad y desprotección social de las comunidades residentes en Papunaua. La precariedad socioeconómica que se encuentra en estos asentamientos humanos debido a la ausencia institucional del Estado, facilita a los actores armados ilegales

continuar con su práctica violatoria de vincular y utilizar niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Sardinas e Ipanore, en especial en actividades relacionadas con el cultivo de la coca en el departamento del Guaviare, en límites con el municipio de El Retorno, y/o reclutarlos para sus estructuras armadas.

Además de la persistencia de los riesgos asociados al reclutamiento forzado de NNA de las comunidades indígenas de la macrorregión, desde este año 2022, han amenazado a algunas personas en proceso de reincorporación a la vida civil (excombatientes FARC-EP), que en la actualidad permanecen en estas comunidades con sus hijos y esposas. Estas amenazas buscan presionar a los excombatientes para que no les quede más remedio que engrosar las filas de la facción disidente del Frente Primero de las FARC.

Tanto en Vaupés como el departamento de Meta se pudo evidenciar un afianzamiento de los riesgos diferenciales que afronta la población en proceso de reincorporación a la vida civil, los cuales se expresan particularmente en amenazas, intimidaciones, desplazamientos forzados, entre otros.

1.1.1.7 Macrorregión Centro-Oriente

Durante 2022 se evidenció un escalamiento progresivo y expansión de las dinámicas del conflicto armado en los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare, que componen la macrorregión Centro-Oriente, de la siguiente manera:

En Arauca operan los grupos armados no estatales del conflicto armado del ELN y las Facciones disidentes de las antiguas FARC-EP. En 2017 aparecieron las primeras facciones disidentes que, con apoyo del Frente Primero, reconfiguraron el

Frente Décimo al que se unió luego el 28 de Casanare y el 45 entre Arauca, Boyacá y Casanare. En enero de 2022 comenzó una nueva confrontación entre ambos grupos armados ilegales (facciones disidentes y el ELN) que, hasta inicios de 2023, deja más de 400 personas de la población civil asesinadas en la franja fronteriza, líderes sociales amenazados, un sinnúmero de desaparecidos y más de 20.000 desplazados y una gran cantidad de comunidades campesinas confinadas.

Por su parte, en Boyacá, los escenarios de riesgo tienen manifestaciones diferenciadas por cuenta de dinámicas asociadas al crimen organizado y otras al conflicto armado. En primer lugar, en el occidente boyacense (región esmeraldera), de manera soterrada se vive la que ha sido denominada tercera “guerra verde”, donde se entremezclan dinámicas locales y del crimen organizado. Sus víctimas generalmente aparecen asesinadas en Bogotá.

En segunda instancia, la presencia del ELN y la facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, se registra en las provincias de la Libertad, Norte, Valderrama, Sugamuxi y Gutiérrez, usadas como un corredor estratégico para comunicar los departamentos de Arauca y Casanare con Santander, como también para acceder al centro del país desde la frontera con Venezuela. En las provincias de Neira y Oriente, se ha observado un accionar de actores sucesores del paramilitarismo desde el Casanare.

Finalmente, en el departamento de Casanare, los grupos armados ilegales han tenido injerencia en dos escenarios territoriales: la cordillera (piedemonte) y la sabana casanareña. En el primero, el ELN ha hecho presencia a través de los frentes Adonai Ardila Pinilla y José David Suárez, utilizando la cordillera y el piedemonte como corredor estratégico desde Arauca y la frontera hacia el interior del país. Sumado a ello, se trata de un territorio en el que irrumpieron facciones disidentes de las FARC-EP a través de

los frentes 10, 28 y 45. Y, en segundo lugar, se presume una reactivación de actores sucesores del paramilitarismo (Buitragueños) y otros análogos no identificados que al parecer actuarían de manera independiente.

Los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare configuran un espacio geográfico estratégico para la operación de los grupos armados ilegales, debido a su ubicación estratégica, en el centro-oriente del país (en el que confluyen la cordillera oriental, la Orinoquía colombiana y la frontera con la República Bolivariana de Venezuela), la riqueza del subsuelo y la marginación histórica por parte del Estado. En este territorio, los grupos armados organizados al margen de la ley han logrado consolidar su presencia militar, crear corredores de movilidad y tener injerencia y control poblacional (social).

Los principales escenarios de riesgo que se identifican corresponden a las zonas donde operan o tienen injerencia los grupos armados ilegales del ELN con el Frente de Guerra Oriental Manuel Vázquez Castaño (en Arauca con el Frente Domingo Laín Sáenz, en Casanare con el frente José David Suárez y en el norte de Casanare y Boyacá con el Frente Adonái Pinilla Ardila); como también las Facciones disidentes de las antiguas FARC-EP con el Comando Conjunto de Oriente (en los tres departamentos con los frentes 10º Martín Villa, 28 José María Córdoba y 45 Atanasio Girardot). Desde enero de 2022 y después de tres años de coexistencia se presenta un enfrentamiento entre el ELN y las facciones disidentes de las FARC, que comenzó en la frontera con la República Bolivariana de Venezuela y ha ido poco a poco incorporando todo el territorio del departamento, con la tendencia de traslado a los departamentos de Casanare y Arauca. Por su parte en el sur del departamento del Casanare se observa un proceso de expansión y consolidación de grupos sucesores del paramilitarismo a través de las AGC.

Entre las mayores afectaciones a la población civil en los tres departamentos, según los escenarios de riesgo, aparecen: homicidios selectivos, masacres, amenazas, extorsiones, militarización, combates con interposición de población civil, paros armados y bloqueos de vías, secuestros, retenciones y desapariciones forzadas, desplazamientos forzados (despojo de tierras), confinamientos, reclutamientos forzados, violencia sexual basada en género, contaminación por armas y atentados con artefactos explosivos improvisados.

Sigue desempeñando un papel muy importante la economía ilegal del narcotráfico, por ser una zona de frontera pero, además, los grupos armados ilegales se disputan el cobro de “impuestos de guerra” a compañías petroleras, contratistas del sector oficial, ganaderos, comerciantes y pequeños productores de la región.

Entre los principales grupos poblacionales en riesgo se encuentran: líderes y lideresas sociales y comunales, niños, niñas y adolescentes, población desplazada y confinada (campesina e indígena), docentes, líderes religiosos de diferentes iglesias y credos, dirigentes políticos, administraciones locales, servidores públicos (particularmente del ministerio público), operadores humanitarios, misión médica, contratistas públicos y privados, ganaderos, transportadores, periodistas, comerciantes formales e informales, empresas y trabajadores de la industria petrolera, firmantes del proceso de paz con las FARC, que se encuentran en el proceso de reincorporación en área dispersa (por fuera del Aetcr) y población migrante.

Por último, la región fronteriza y el área en que confluyen los tres departamentos se vieron afectadas por la declaratoria de paros armados por parte del ELN, alrededor de sus días conmemorativos, afectando la movilidad, el transporte y las actividades escolares, como también las actividades comerciales. En el sur del departamen-

to del Casanare y con motivo del paro nacional convocado por las AGC, aparecieron grafitis alusivos a esa organización armada ilegal.

1.1.1.8 Macrorregión Nororiental

El escenario de riesgo en la macrorregión Nororiental está determinado por la confluencia de distintas expresiones de violencia ligadas al conflicto armado y al crimen organizado en el que la población civil está expuesta a la vulneración de sus derechos, aunado a la materialización de infracciones al DIH. Esto se debe a que, durante los últimos años, los grupos armados no estatales parte del conflicto armado, en alianza con grupos de crimen organizado, han incrementado la violencia, contexto que se viene materializando en importantes efectos principalmente en las ciudades que conforman la macrorregión como son: Bucaramanga, Cúcuta, Ocaña, Aguachica, Magangué y Barrancabermeja.

Los principales escenarios de riesgo identificados durante 2022 en la macrorregión Nororiental se resumen en los siguientes factores:

En primer lugar, una disminución significativa de los enfrentamientos entre el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el ELN por el control territorial en la región del Catatumbo. Como resultado, el ELN ha reafirmado su control en especial en la región del Catatumbo y el EPL conformado un reducto de delincuencia que actualmente se dedica al secuestro, extorsión, amenazas y homicidios.

De otra parte, ha tenido lugar una expansión y control de las siguientes facciones disidentes de las antiguas FARC-EP: Frente 33 (fortalecido en el año analizado, particularmente en Tibú),

Frente 37, Frente 45, Frente 24, Frente 10 Martín Villa (actor que se incorporó al escenario de riesgo durante la vigencia objeto de análisis), en el departamento de Norte de Santander, regiones como el Catatumbo y el Magdalena medio, y de manera particular en el municipio de Tibú.

Las dinámicas de fortalecimiento y expansión también cobijaron al ELN y las AGC. Respecto del primero, su fortalecimiento se apreció en el bajo Simacota, Barrancabermeja, Yondó y el Magdalena medio. Esta expansión se evidenció en ataques a la infraestructura petrolera, extorsión a ganaderos, contratistas, entre otros. En lo que atañe a las AGC, por su parte, su fortalecimiento y expansión territorial se observaron en el Magdalena Medio y municipios del sur del Cesar Aguachica, San Alberto, San Martín y La Gloria.

Al anterior escenario de riesgo se suma la expansión y permanencia de nichos de control hegemónico de las AGC. Es el caso de los municipios del sur de Bolívar y el Magdalena medio, donde las AGC han venido expandiendo y consolidando su presencia.

Adicionalmente, en el año objeto de análisis se identificaron dinámicas de ataque y hostigamiento de los grupos ilegales contra la fuerza pública. En ese periodo fueron recurrentes los ataques a estaciones militares y estaciones de Policía en los municipios de la región del Catatumbo, presuntamente por parte del ELN y las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP.

En el marco del escenario de disputa armada también se destacan los enfrentamientos en aquellas zonas mixtas con presencia de distintos grupos armados como el ELN, facciones disidentes de las antiguas FARC-EP y las AGC, principalmente en el Magdalena medio y el departamento de Norte de Santander, Cúcuta y área metropolitana, Toledo, entre otras. En 2022 se observó un incremento de confronta-

ciones entre grupos armados como facciones disidentes, las AGC y el ELN por el control territorial del Magdalena medio y el sur de Bolívar.

El primer semestre de 2022, en la región del Catatumbo, en el marco de las dinámicas de disputa del conflicto armado, se evidenciaron ataques reiterados, coordinados y masivos contra la fuerza pública en las cabeceras urbanas y unidades militares. A estos se sumó el uso indiscriminado de explosivos de alto poder, así como enfrentamientos en cabeceras.

Llama la atención que algunos repertorios de violencia que se consideraban extintos en la subregión se reactivaron, como el secuestro y atentados contra los alcaldes. De forma similar, en estos escenarios se registraron secuestros civiles con fines extorsivos y la muerte de algunos de ellos en cautiverio, así como el secuestro de militares.

Adicionalmente, durante el año objeto de análisis se registró que, tanto en 2021 como en 2022, las misiones humanitarias con trabajo en la región del Catatumbo tuvieron incidentes de seguridad relacionados con el hurto de vehículos o restricciones para el ingreso a los territorios, tanto organismos como la MAP-OEA, el Consejo Noruego para refugiados, así como Save the Children fueron objetivo de este tipo de acciones de profunda gravedad.

En lo que corresponde al Magdalena medio, desde el 2022, la dinámica de las AGC, las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, ELN, grupos de delincuencia organizada y sucesores del paramilitarismo, ha variado. Se vienen presentando disputas por el control territorial entre el ELN y las AGC (Serranía de San Lucas); por ejemplo, desde el SAT se ha identificado la disputa por el control de corredores y el mercado local del microtráfico en el sur de Bolívar, Magangué, Barrancabermeja, Puerto Berrio, Puerto Parra, Puerto Wilches, Bajo Simacota

y Yondó, ha llevado al aumento de conductas vulneratorias contra la población civil, entre los que se incluyen funcionarios públicos, líderes y lideresas sociales, líderes y lideresas ambientales, migrantes, NNA, entre otros.

La criminalidad se caracteriza por la transformación y evolución de grupos de delincuencia organizada en sectores específicos, cuyo control territorial repercute directamente sobre los derechos fundamentales de ciudadanos y ciudadanas, víctimas de amenazas, imposición de fronteras invisibles y enfrentamientos armados que les impide moverse libremente por ciertos sectores.

En este contexto, las niñas, niños y adolescentes constituyen uno de los grupos más afectados por el actuar de estas redes, aunado a una limitada respuesta institucional que no es suficiente para prestar una adecuada protección que garantice sus derechos y prevenga que sean capturados, utilizados y explotados.

Asimismo, en 2022, se pudo observar un afianzamiento de las dinámicas de violencia en contextos urbanos, a partir de la articulación de las formas de delincuencia organizada con los grupos armados no estatales parte del conflicto armado, en ciudades como Bucaramanga, Barrancabermeja, Magangué, Ocaña, Aguachica y Cúcuta.

En suma, en los diferentes contextos señalados, los impactos para la población civil durante 2022 se apreciaron fundamentalmente en términos de: un incremento de los desplazamientos forzados masivos y secuestros, especialmente en el sur de Bolívar, Catatumbo y Magdalena medio; ataques a misiones humanitarias; intensificación de acciones violentas en el territorio por medio de homicidios selectivos en el Magdalena medio santandereano por disputa de economías ilícitas alrededor del narcotráfico; amenazas y homicidios de líderes y lideresas sociales y promotores de programas derivados

del Acuerdo Final de Paz; amenazas contra defensores ambientales y opositores al fracking en Puerto Wilches; ataques reiterados por parte del ELN contra infraestructura petrolera; aumento de secuestros en el sur de Bolívar; trata de personas con fines de explotación sexual en Norte de Santander, Santander, sur de Bolívar y Magdalena medio, entre otros.

Finalmente, en lo que respecta al impacto de los paros armados impuestos por el ELN y las AGC durante 2022, es importante mencionar que el paro propiciado por el ELN afectó principalmente a los municipios de Norte de Santander y algunos correspondientes al sur de Bolívar y el Magdalena medio.

Este paro impactó la movilidad, el comercio, la escolaridad y el transporte en vías principales del departamento de Norte de Santander con la utilización de explosivos. En cuanto al segundo, generado por las AGC, tuvo afectaciones en la movilidad, el transporte, el comercio y fueron cerrados diferentes instituciones, como los centros del ICBF, las escuelas y colegios. Los mayores impactos se evidenciaron en los municipios del sur de Bolívar.

1.1.2 Hallazgos a nivel nacional

Con base en las acciones de seguimiento emprendidas por la Defensoría del Pueblo a la respuesta estatal a sus Alertas Tempranas durante 2022, se tienen algunos hallazgos nacionales en relación con cuatro temáticas:

1.1.2.1 Coordinación de la respuesta estatal por parte del Ministerio del Interior y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)

La Defensoría del Pueblo formula recomendaciones al Ministerio del Interior, conforme el ámbito de competencias establecidas en el marco de la Política Pública de Prevención referida en el Decreto 1581 de 2017, así como en el contexto de lo reglado en el Decreto 2124 de 2017, en aras de articular, coordinar e implementar medidas en el marco de la prevención temprana y urgente que propendan por el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Esta cartera ministerial asume la coordinación de las entidades concernidas en los documentos de advertencia emitidos en el marco de la Ciprat. A pesar de los esfuerzos de articulación del Ministerio, la Defensoría del Pueblo ha podido evidenciar en el seguimiento y monitoreo que realiza in situ en los territorios advertidos que más allá de la elaboración de los planes de acción concertados en el marco de la Ciprat, es necesario reforzar el acompañamiento técnico que de manera regular tienen los entes territoriales con la finalidad de fortalecerlos en la formulación y definición de estrategias territoriales de cara a los escenarios de riesgo expuestos.

A la luz de lo anterior, de acuerdo con la respuesta brindada por parte del Ministerio del Interior en su rol de coordinador de la Política Pública en materia de Prevención y del Componente de Respuesta Rápida, desde la Defensoría se ha

identificado que actualmente no se cuenta con un mecanismo de seguimiento efectivo que permita evaluar el impacto de las medidas de prevención y protección adoptadas por los entes territoriales y las instituciones gubernamentales, lo que de alguna manera dificulta la capacidad de detectar las falencias en el accionar del Estado.

Ese sentido, es necesario que el Ministerio del Interior, como Secretaría Técnica de la Ciprat, continúe trabajando en el fortalecimiento de la estrategia nación–territorio, en términos de:

1. Acompañamiento técnico a los entes territoriales, en aras de promover estrategias con enfoque territorial encaminadas a la formulación e implementación de acciones de reacción rápida en términos de disuasión, prevención temprana, urgente y de garantías de no repetición, protección, investigación y acceso a la justicia;
2. formulación e implementación de un mecanismo de seguimiento que permita evaluar la efectividad de las medidas adoptadas para mitigar los factores de riesgo,
3. y continuar sus procesos de ajuste metodológico para el seguimiento a la respuesta institucional frente a los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2124 de 2017 y el Conpes 4063 de 2021 –Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social–, en aras de fortalecer las capacidades institucionales en materia de prevención.

1.1.2.2 Disuasión del contexto de amenaza

Si bien la información recabada por esta entidad permite establecer que desde el Ministerio de Defensa se han aumentado las acciones de segu-

ridad y defensa en el marco de las recomendaciones emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas, el seguimiento al cumplimiento de la gestión estatal de riesgo evidencia que, también, se ha presentado la consumación de las amenazas en varias de las zonas alertadas. Esto, en otras palabras, implica que las acciones de disuasión por parte del sector defensa no han tenido la efectividad esperada en la mitigación de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, sin restar valor a la labor que viene adelantando fuerza pública, la Defensoría del Pueblo ha podido establecer que varios de los grupos armados no estatales y de crimen organizado identificados en las diferentes macrorregionales han fortalecido su accionar a través del control territorial y social, ejerciendo presión para que diferentes sectores de la población civil se involucren en el cultivo de coca, así como otras formas de coacción como la impartición de normas de comportamiento y restricciones a la movilidad.

En virtud de lo anterior, una de las consecuencias es que se han incrementado las amenazas para las personas defensoras de derechos humanos que tienen asiento en las zonas advertidas del país.

1.1.2.3 Prevención y protección

El Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas (Uariv), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, entre otras entidades, brindan periódicamente la asistencia técnica y el acompañamiento para la formulación y/o actualización de los planes de prevención y contingencia, así como la ampliación de la oferta para NNA en aras de mitigar el riesgo de reclutamiento forzado y el diseño de acciones

para prevenir amenazas de minas antipersonales, entre otros dispositivos de prevención.

Dichas acciones componen un andamiaje institucional complejo, con diversos esfuerzos en materia de defensa de violaciones a los derechos humanos. No obstante, a pesar de la variedad de acciones y estrategias de prevención y protección, la Defensoría del Pueblo considera que los instrumentos de política pública vigentes no han sido suficientes para mitigar las amenazas que se ciernen sobre la población civil, las personas defensoras de derechos humanos y los niños, niñas y adolescentes.

En materia de protección, la UNP viene adelantando un trabajo articulado con los entes territoriales con el propósito de socializar medidas de protección y autoprotección tanto para líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DD. HH., población en proceso de reincorporación, entre otros. No obstante, se siguen presentando dificultades en los tiempos de respuesta oportuna por parte de esta entidad, tanto en el adelanto de estudios de riesgo, como en la implementación de medidas materiales de protección individual y colectiva. La Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de casos en los que han transcurrido más de seis meses entre la aprobación de la medida de protección y su implementación, lo que afecta de manera directa la seguridad de la persona y/o colectivo beneficiario de la medida otorgada.

1.1.2.4 Acción humanitaria integral

Con el fin de garantizar la prestación oportuna de los componentes de ayuda humanitaria, la Uariv señaló la disponibilidad de recursos en la vigencia 2022 para atender las necesidades por Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI), haciendo énfasis en que se sigue disponiendo de la herramienta Sispa, en cuyo marco se vieron beneficiadas per-

sonas que han requerido de la asistencia humanitaria para cubrir las necesidades que surgen de desplazamientos forzados y confinamientos. Estas entregas, a pesar de cumplir su rol en el marco de las emergencias, resultan escasas a nivel nacional y muchas veces no satisfacen el vacío en la atención de los derechos y la dignidad de las personas que se encuentran en medio de las crisis humanitarias.

Ahora bien, en lo que respecta a las obligaciones de los entes territoriales como primeros respondientes ante situaciones de atención inmediata, es menester señalar que en la mayoría de los casos los recursos económicos dispuestos para brindar dicha asistencia son limitados, aun cuando en ocasiones representan uno de los puntos principales dentro de los Planes de Desarrollo Municipal. Además, los sitios destinados para albergar a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, que en la mayoría de los casos resultan ser coliseos o polideportivos municipales, no cuentan con las adecuaciones mínimas para la atención en el alojamiento.

Sumado a lo anterior, se puede establecer que la mayoría de los municipios alertados no cuentan con asistencia por parte de las Gobernaciones, que converja no solo en el apoyo económico para la atención a víctimas, sino en el acompañamiento de formulación de estrategias que permita una solución permanente y, por ende, el restablecimiento de sus derechos básicos.

1.1.3 Conclusiones

- El desarrollo de las acciones de advertencia y seguimiento a riesgos de violaciones de DD. HH. y al DIH, a lo largo de 2022, permitió dar cuenta de la existencia de cuatro grandes escenarios que, en el marco del conflicto armado y/o del crimen organizado, conculca-

ron o supusieron una posibilidad alta de vulneración a los derechos de la población civil: disputa armada, consolidación, expansión y control hegemónico.

- Durante 2022, fueron evidentes distintos escenarios de disputa armada entre grupos armados ilegales, caracterizados, fundamentalmente, por enfrentamientos, hostigamientos, combates, hechos de violencia directa emprendidos contra la población civil, acusada de ser supuesta colaboradora de los grupos en pugna, confinamientos y desplazamientos forzados. Algunas subregiones especialmente afectadas por estas dinámicas durante dicha temporalidad fueron la troncal Caribe (AGC contra las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada), el occidente, norte, noreste, Valle de Aburrá de Antioquia, el alto Atrato y San Juan chocoanos, el departamento de Arauca, diversas subregiones del Pacífico nariñense, el norte y sur del Cauca, algunas zonas del bajo Putumayo, entre otras.
- Determinadas disputas tuvieron lugar de forma directa, es decir, mediante enfrentamientos armados entre las partes, mientras otras privilegiaron confrontaciones basadas en la tercerización de grupos de menor envergadura. Esto último, particularmente en entornos urbanos, así como subregiones de la macroregión Caribe, en zonas del Eje Cafetero, algunas ciudades capitales, pero también en sectores del triángulo amazónico, bajo Putumayo, entre otras.
- En paralelo, determinados escenarios de disputa identificados en 2021 no solo se mantuvieron en 2022 sino que también se afianzaron. Tal es el caso de las confrontaciones existentes en el Telembí nariñense, Magdalena medio y sur de Bolívar.
- Algunas disputas identificadas durante 2021 dieron lugar a procesos de consolidación en 2022 entre determinados actores violentos. Por ejemplo, en la mayor parte del noroccidente del país, donde el ELN y las AGC emprendieron procesos de confrontación, la pugna dio lugar a que el último grupo estableciera dominios hegemónicos y replegara al primero. Asimismo, en Catatumbo, la confrontación entre el ELN y el EPL de alguna forma se vino zanjando a favor del primero, con un accionar residual del segundo.
- A la par de la persistencia de las dinámicas de disputa territorial existentes, en diversas macrorregiones del país se hicieron evidentes aquellas asociadas al control profundo de la vida cotidiana de la población civil.
- De otra parte, en 2022 se identificaron territorios del país donde hubo procesos expansivos de grupos armados ilegales, especialmente en aquellos en los que se despliegan corredores que permiten la interconexión entre diferentes regiones de dominio ilícito de algunos de estos actores. Se destacan allí, por ejemplo, las subregiones como el macizo caucano, Catatumbo, Magdalena medio, el departamento de Vaupés, e incluso algunos sectores del departamento del Huila, el centro de Caquetá, entre otros.
- De forma similar, las dinámicas expansivas, en distintas subregiones del noroccidente, comportan un alto riesgo de confrontación con actores que ya se encontraban en esos territorios. Persisten alianzas frágiles entre diversos grupos armados ilegales, o donde el dominio armado violento impuesto por algunos de ellos no se encuentra exento de las intenciones de disputa armada por parte de otros grupos ilegales. Estos ‘dominios’ frágiles, existentes en algunos territorios del noroccidente del país, entre otros, se han manifestado en tensiones y temor comunitarios, ante la potencial ocurrencia de enfrentamientos o hechos de violencia directa en su contra,

so pretexto de ser acusadas como colaboradoras de la contraparte, así como el afianzamiento de dinámicas de estigmatización.

- Es importante resaltar también que, durante el año objeto de análisis, el SAT de la Defensoría del Pueblo continuó monitoreando y analizando los riesgos de violaciones a los DD. HH. que subyacen a las dinámicas de control y regulación social que los distintos grupos armados ilegales fuente de amenaza emprenden sobre la población civil. Independientemente de la naturaleza de dichos actores, bien como grupos de crimen organizado o como grupos armados no estatales parte del conflicto armado, estos han continuado emprendiendo diversas formas de control y regulación de la vida cotidiana.
- A propósito de tal capacidad regulatoria, el desarrollo de paros armados por parte del ELN y las AGC durante 2022 permitió dar cuenta de la forma en que su control social se ha afianzado en distintas partes del país. En lo que concierne al ELN, el paro armado decretado en febrero de 2022 estuvo representado en patrullajes, distribución de panfletos, bloqueos, proselitismo armado, uso de artefactos explosivos con potenciales efectos indiscriminados, pinta de casas con grafitis, quema de vehículos, imposición de horarios de circulación, entre otras, en subregiones como la zona fronteriza con Venezuela, el sur de Magdalena, los sectores del suroccidente del país apostados sobre la vía Panamericana, entre otros.
- En lo que respecta al paro de las AGC, en mayo de 2022, sus efectos fueron especialmente visibles en los territorios donde ostentan un control hegemónico o al menos relevante, esto es, en la mayor parte de las subregiones que componen el caribe y noroccidente colombiano, pero también en otras localidades del suroccidente del país. En estas zonas, tanto rurales como urbanas, el paro armado se expresó

en un afianzamiento de las restricciones y control de la movilidad, restricciones al comercio y transporte, difusión de amenazas, quema de vehículos, entre otros. Por su parte, en sectores como el suroccidente del país, también se generaron efectos (aunque a menor escala en términos de afectación a la población civil en términos de restricciones a la movilidad y desplazamientos forzados.

- Sin perjuicio de las particularidades que supusieron los escenarios antedichos, cabe resalta el impacto desproporcionado que estos conllevaron, entre otros, especialmente para comunidades y poblaciones indígenas, afrocolombianas, campesinas, mujeres, NNA, líderes y lideresas comunales y comunitarios, personas en proceso de reincorporación a la vida civil, habitantes de cabeceras municipales, migrantes, e incluso candidatos/a que participaron en las justas electorales de 2022.
- Finalmente, en lo que respecta a respuesta institucional ante riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, persisten algunos desafíos identificados en previos Informes al Congreso. En primera instancia, se destacan brechas en materia de eficacia de la gestión del Estado para mitigar los riesgos advertidos mediante acciones oportunas y coordinadas.

1.1.4 Recomendaciones

Coordinación de la respuesta rápida

Al Ministerio del Interior, en ejercicio de la Secretaría Técnica de la Ciprat:

- Fortalecer la estrategia de coordinación nación-territorio impulsando el establecimiento de canales claros de comunicación principalmente entre municipios y entidades del orden nacional.

- Coordinar con la Dirección de Derechos Humanos la asistencia técnica en materia de prevención a las entidades territoriales.
- Brindar acompañamiento técnico y determinar junto con las autoridades departamentales y regionales, en cuanto a estrategias territoriales que posibiliten la formulación e implementación de acciones de reacción rápida en términos de disuasión, prevención temprana, urgente y de garantías de no repetición, protección, investigación y acceso a la justicia frente a los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, todas ellas, en el marco de la corresponsabilidad, concurrencia y subsidiaridad.
- Continuar sus procesos de ajuste metodológico para el seguimiento a la respuesta institucional frente a los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2124 de 2017 y el Auto 894-22 de la Honorable Corte Constitucional, en aras de fortalecer las capacidades institucionales en materia de prevención.
- Recordar a las instituciones requeridas la necesidad de cuidado con el manejo y uso responsable de la información con la que se trabaje, esto, teniendo en cuenta que de ello depende la seguridad y salvaguarda de las comunidades y demás grupos sociales identificados en las alertas.
- Citar las sesiones de seguimiento a la respuesta rápida y de coordinación de la reacción institucional de manera presencial en los municipios focalizados, con presencia física de todas las autoridades concernidas en las Alertas Tempranas.

Disuasión de los factores de amenaza

Al Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública:

- Diseñar estrategias conjuntas entre las diferentes fuerzas, para que, de manera coordinada, se generen acciones de disuasión que integren todas las capacidades de sus diferentes instituciones buscando obtener una mayor efectividad.
- Adelantar acciones coordinadas con la Fiscalía General, con el fin de lograr la investigación y judicialización de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos.
- Socializar con las autoridades étnicas sobre las acciones a desarrollar en sus territorios colectivos y/o étnicos respetando a la jurisdicción especial indígena.
- En lo que respecta al plan estratégico marítimo y fluvial del Estado, realizar un mayor énfasis en las acciones para garantizar la seguridad efectiva de ríos secundarios y terciarios de zonas de grave alteración del orden público. Dicho plan se insta a que contemple una observación especial en los ríos que desembocan en salidas a zonas marítimas como, por ejemplo, el Darién chocoano y la costa pacífica nariñense, entre otros.
- Fortalecer las labores de inteligencia de los diferentes organismos de seguridad del Estado, con el fin de lograr desarticular el accionar de organizaciones criminales fuente de amenaza para la población civil en varias zonas del país.
- Continuar con la presencia y acción de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep), la Unidad Básica de Carabineros de la Policía Nacional (Ubicar) y el Ejército Nacional, en los Aetcr y sus zonas aledañas para proteger a quienes allí adelantan sus procesos de reincorporación a la vida civil; de igual modo,

mantener la inteligencia policial y militar en estos territorios acorde a dispuesto por el Centro Integrado de Información para la Seguridad de Desmovilizados FARC (Cides), con el fin de prevenir agresiones a esta población de parte de los grupos fuente de amenaza.

- Incrementar los patrullajes y operativos de seguridad, así como los de registro y control en los corredores de movilidad de los grupos armados ilegales que se identifiquen en las zonas de su permanencia, así como en las entradas de cabeceras municipales y centros poblados de mayor afectación por el accionar de estas organizaciones, buscando con ello evitar el confinamiento de poblaciones por parte de estos grupos.

Medidas de prevención temprana, en protección y garantías de no repetición

A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior:

- Fortalecer la prevención en los territorios mediante la debida socialización y asesoría técnica a los municipios en la implementación efectiva de la “política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades” (Decreto 1581 de 2017).
- Fortalecer la capacidad institucional para la prevención de violaciones y la protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, mediante la aplicación de la debida y vigente normatividad establecida para ello como son el Decreto 1581 de 2017, el Decreto 2252 de 2017, Decreto 660 de 2018, Decreto 2078 de 2017 y el Decreto 2124 de 2017.

A la Unidad Nacional de Protección:

- Priorizar y agilizar el trámite de atención a solicitudes de protección por líderes y lideresas sociales, dirigentes comunales e integrantes de organizaciones defensoras de derechos humanos.
- Avanzar en la oferta de mecanismos de protección colectiva acorde con las necesidades de los grupos poblacionales en riesgo, en especial los colectivos étnicos.

A la Agencia de Reincorporación y la Normalización:

- De manera coordinada con la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el Ministerio del Interior, las gobernaciones y las alcaldías de los municipios donde se encuentran ubicados los Aeter, adelantar capacitaciones en prevención de riesgos, derechos humanos, cultura de la legalidad y resolución pacífica de conflictos para la población que allí habita.
- Priorizar y agilizar la implementación inmediata de una estrategia de prevención y superación de la estigmatización en los territorios con advertencias y dicha estrategia sea socializada en los Consejos Departamentales y Municipales de Paz correspondientes y en los Consejos Territoriales de Reincorporación.

A la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv):

- Establecer mecanismos de diálogo entre la política pública de prevención y el marco normativo para atención y reparación a las víctimas (Ley 1448 de 2011 Prorrogada por la Ley 2078 de 2021, y sus decretos reglamentarios), con el fin de transformar el carácter reactivo del Snariv, apuntando al fortalecimiento de

la “no repetición” y al desarrollo de componentes de prevención, expresos en la política pública y la normativa correspondiente.

- Prestar de manera integral la ayuda, atención y asistencia humanitaria (artículo 49 de la Ley 1448 de 2011) atendiendo todos sus componentes como son los presupuestales, institucionales, de seguridad, para poder superar dificultades tales como: la caracterización del confinamiento, la falta de respuesta inmediata sobre hechos violatorios distintos al desplazamiento, las dificultades para el acceso al territorio en contextos de seguridad cambiantes, la respuesta subsidiaria, concurrente y corresponsable como regla general y no como excepción, entre otros.
- Asesorar técnicamente a los municipios para que, en la formulación y aprobación de su Planes de Desarrollo Territorial destinen los recursos suficientes para atender las situaciones de emergencia que puedan presentarse y deban atender, así como para establecer sitios que puedan cumplir la función de albergues con todas las condiciones para atender con total dignidad a quienes de ellos necesiten.

Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en ejercicio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, Ministerio del Interior, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

- Coordinar con gobernaciones y alcaldías la formulación de estrategias y campañas interinstitucionales de prevención del reclutamiento, uso, utilización y abuso sexual de menores por parte de los GAO, brindando a esta población de especial protección constitucional el conocimiento de sus derechos y de diferentes ofertas de proyectos de vida que los alejen de la vinculación con las organizacio-

nes criminales y delincuenciales.

Acompañamiento del Ministerio Público a la gestión preventiva

A la Procuraduría General de la Nación:

- Se recomienda a la Procuraduría General de la Nación a través de sus Delegadas competentes, regionales y provinciales, así como a las Personerías, continuar con el monitoreo a las acciones de respuesta institucional a las recomendaciones presentadas para las entidades en las advertencias realizadas por la Defensoría, con el fin de mitigar el riesgo señalado en regiones específicas para los diversos sectores poblacionales alertados.



1.2. Líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de las obligaciones descritas en su mandato constitucional y legal, hace seguimiento a la garantía de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos (PDDH), líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos, a partir de la interpretación conceptual derivada de los estándares internacionales en la materia³ y contenida en la Resolución Defensorial 074 de 2020.

En este sentido, la entidad ha podido identificar un agravamiento de la situación de violencia contra esta población en una parte importante del territorio nacional, particularmente en

el escenario electoral de 2022 y en el marco de las transformaciones de las dinámicas de riesgo por presencia, tránsito o injerencia de grupos armados ilegales y del crimen organizado como factores determinantes para el agravamiento de dicha situación.

Ante este escenario, el Sistema de Alertas Tempranas ha mantenido sus acciones de monitoreo, análisis y advertencia, mediante la emisión de alertas tempranas de inminencia, estructurales y nacionales, en las cuales analiza los riesgos que enfrentan estos activistas. En 2022 se emitieron 31 alertas que incluyeron dicha temática de ad-

³ Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: A/RES/53/144 de 1999, A/RES/68/181 de 2013 y A/HRC/49/L.9 de 2022.

⁴ Realizados entre julio 2021 y diciembre de 2022 con más de 850 líderes sociales y personas defensoras en Cartagena – Bolívar (con liderazgos de los Montes de María), Montería – Córdoba (con liderazgos de Bajo Cauca y Sur de Córdoba), Tumaco – Nariño (con liderazgos de la costa pacífica nariñense y caucana), Cali – Valle del Cauca (con liderazgos del pacífico vallecaucano, centro y sur del departamento), Ocaña - Norte de Santander (con liderazgos del Catatumbo, Valledupar – Cesar (con líderes del Cesar y sur de la guajira), Quibdó – Chocó (con líderes del centro y norte del Chocó), Pereira – Risaralda (con líderes de Pereira y Dos quebradas), Barrancabermeja – Santander (con liderazgos del sur de Bolívar), Popayán – Cauca (con liderazgos del norte y centro del Cauca), Cúcuta - Norte de Santander (con liderazgos de la ciudad, la frontera y la zona Zulía), Apartadó – Antioquia (con liderazgos del Urabá antioqueño), Medellín – Antioquia (con liderazgos del Valle de Aburrá), Santa Marta – Magdalena (con liderazgos de Norte y centro de Magdalena), Arauca – Arauca (con líderes de todo el departamento) y Pasto – Nariño (con líderes del sur y centro de Nariño), financiados por la USAID; en el mismo tenor en 2022 fue posible realizar otros de talleres en 2022 en Barrancabermeja – Santander (con liderazgos de magdalena medio santanderano), San Andrés Islas (con liderazgos de la zona archipiélago), Bucaramanga – Santander (con liderazgos de la provincia García Rovira y otros), Ibagué – Tolima (con líderes de todo el departamento), Neiva – Huila (con líderes de todo el departamento), Puerto Carreño – Vichada (con líderes de varias zonas del departamento), Carmen de Viboral – Antioquia (con liderazgos de oriente antioqueño), Villavicencio – Meta (con liderazgo del centro y sur del meta), Armenia – Quindío (con líderes del todo el eje cafetero), Jardín – Antioquia (con liderazgos del occidente de Antioquia), Bahía Solano – Chocó (con líderes de la costa pacífica chocó), Mocoa – Putumayo (con líderes de todo el departamento), Bogotá D.C. (con líderes de Usme, Ciudad Bolívar, Engativá y Suba), Yopal – Casanare (con líderes de todo el departamento), Paipa – Boyacá (con líderes de zona esmeraldera y carbonífera), Florencia – Caquetá (con líderes de todo el departamento), Barranquilla – Atlántico (con líderes de todo el departamento) y Pasto – Nariño (con líderes de zona norte de Nariño), en el marco del proyecto “Fortaleciendo Garantías para Personas defensoras de los DD.HH., líderes y lideresas sociales sus organizaciones y colectivos”, implementado por la Defensoría del Pueblo y OACNUDH, financiado por la Unión Europea.

vertencia, como se puede observar en el Anexo 4.

Este ejercicio de advertencia estuvo complementado por la realización de 37 análisis subregionales del riesgo⁴, realizados entre 2021 y 2022 con la participación de más de 800 líderes y lideresas sociales y el apoyo de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, Usaid y la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Oacnudh, junto con el equipo nacional y regional del Sistema de Alertas Tempranas, a fin de complementar los análisis de la entidad en el tema y actualizar los escenarios de riesgo.

1.2.1 Conductas vulneratorias de los derechos de PDDH, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos

En 2022, la Defensoría del Pueblo registró un total de 920 conductas vulneratorias contra PDDH y líderes sociales, de las cuales 872 afectaron a personas (650 hombres y 222 mujeres) y 48 de estas correspondieron a organizaciones o colectivos. La entidad pudo constatar un incremento del 15.4% en las conductas vulneratorias de los derechos de PDDH y líderes y lideresas sociales con respecto a 2021 (779 registradas), como se observa a continuación:

Tabla 1
Número de conductas vulneratorias contra PDDH y líderes sociales 2021-2022 por mes

Mes	2022	2021
Enero	52	79
Febrero	90	47
Marzo	121	68
Abril	98	69
Mayo	79	80
Junio	66	78
Julio	80	41
Agosto	92	47
Septiembre	91	55
Octubre	56	83
Noviembre	50	69
Diciembre	45	63
	920	779

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Al revisar en detalle el comportamiento de las conductas vulneratorias, se puede apreciar un incremento en la generalidad de estas, sobre todo en los homicidios, que tuvo un incremento particular del 32.5 % con respecto a los datos asociados a 2021.

Tabla 2

Número de conductas vulneratorias contra PDDH y líderes sociales por tipo de conducta 2021-2022

			Tipo de conducta	2022	2021
			Retenciones arbitrarias	3	2
			Desaparición	2	6
			Regulación a la movilidad	2	1
			Abandono forzado de bienes	1	0
			Extorsión	1	7
			Secuestro	1	4
			<i>Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.</i>		
Tipo de conducta	2022	2021			
Amenaza	594	540			
Homicidio	215	145			
Atentado	32	31			
Desplazamiento forzado	31	16			
Otras conductas	23	15			
Estigmatización	6	5			
Contaminación por MAP-MUSE-AEI	5	2			
Confinamiento	4	0			

En cuanto a los sectores o ámbitos en la defensa de los derechos humanos⁵ con mayores afectaciones, también se denota un incremento en las conductas vulneratorias de los derechos de los sectores comunales, comunitarios, indígenas, activistas en DD. HH., afrodescendientes, sindicales y el sector de la defensa de los derechos de las mujeres:

⁵ El sector o ámbito en la defensa de los DD.HH. es un mecanismo metodológico, dispuesto en la Resolución Defensorial 074 de 2020 en su anexo 1, el cual permite identificar 18 diversos sectores o ámbitos desde los cuales de manera más común se defienden los DD.HH. y se generan procesos de liderazgo social: "una persona o colectivo puede defender uno o varios derechos al mismo tiempo e incluso no ser conscientes de esto. Teniendo en cuenta esta condición, la Defensoría del Pueblo identifica los siguientes ámbitos o sectores en los cuales se ejerce la defensa de los Derechos Humanos en Colombia con mayor frecuencia, sin desconocer que existen o existirán otros y que existen personas defensoras que no se identifican con ninguno de estos sectores reiterando que en todo tiempo serán las acciones las que determinen que una persona defiende los derechos humanos. Esto partiendo del hecho que ningún catálogo de ámbitos de defensa de los derechos humanos puede ser absolutamente exhaustivo o interpretarse que una persona/grupo/institución solo puede defender derechos humanos si pertenece a alguno de estos ámbitos. Es vital señalar entonces que una persona u organización puede defender uno o varios derechos, en este sentido se recomienda que al momento de ponderar la pertenencia de una persona o colectivo a uno de los siguientes ámbitos o sectores se haga sobre la base de valorar en cuál de ellos realiza la actividad de defensa de derechos con mayor evidencia o frecuencia. Esto sin el ánimo de clasificar o etiquetar a dichas personas o colectivos, sino de cualificar el análisis por parte de los servidores y funcionarios de la entidad de cara a la responsabilidad institucional de promoción, ejercicio, divulgación, defensa, respeto y garantía de estos derechos de estos activistas"

Tabla 3

Número de conductas vulneratorias de derechos 2021-2022 contra PDDH y líderes sociales por sector o ámbito en la defensa de los DD. HH.

Sector o ámbito	2022	2021
Comunal	221	98
Comunitario	133	108
Indígena	123	102
Activista de derechos humanos	82	76
Servidores(as) públicos	75	94
Víctimas	66	70
Campesino o agrario	65	65
Afrodescendiente	36	32
Sindical	31	19
Mujeres	30	27
Gestores y/o constructores de paz	15	15
OSIGD/LGBTIQ	14	15
Ambiental	9	19
Juvenil o de infancia	9	12
Estudiantil o académico	8	17
Cultural o deportivo	3	10

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Otro de los elementos a revisar es el comportamiento de estas conductas en su componente geográfica, tomando como base dicha ocurrencia departamental. En este sentido, se registraron conductas en los 32 departamentos del país, sumado al Distrito Capital, los que registran como evidencia un incremento de hechos con respecto a 2021 en 19 de ellos.

Tabla 4

Número de conductas vulneratorias contra PDDH y líderes sociales 2021-2022 por departamento

Departamento	2022	2021
Norte de Santander	132	106
Magdalena	69	57
Antioquia	62	39
Sucre	59	59
Bolívar	54	24
Santander	48	20
Cesar	44	45
Arauca	37	16
Nariño	37	19
Cauca	35	38
Chocó	32	40
Putumayo	32	35
Córdoba	28	21
Tolima	26	21
Bogotá, D. C.	23	13

Departamento	2022	2021
Valle del Cauca	21	33
Cundinamarca	20	24
Huila	20	17
Meta	18	9
Risaralda	18	10
Quindío	17	8
Boyacá	16	17
Vichada	15	0
Caquetá	14	24
Caldas	12	36
La Guajira	9	18
Casanare	6	13
Guainía	6	0
Amazonas	4	0
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2	0
Guaviare	2	3
Atlántico	1	14
Vaupés	1	0

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

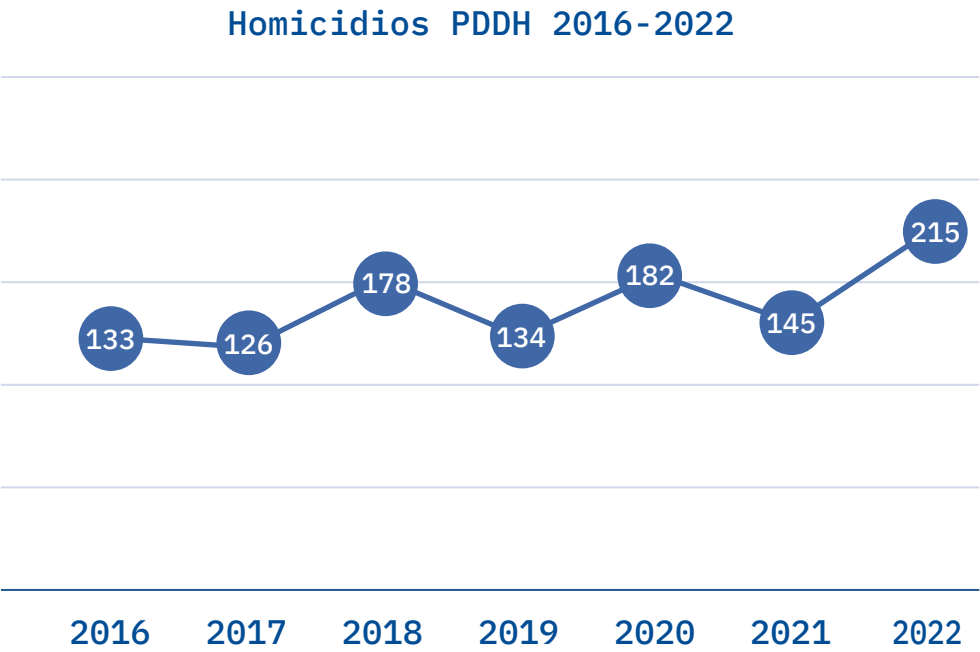
1.2.2 Homicidios contra PDDH y líderes y lideresas sociales

De todas las conductas registradas, preocupa el aumento de los homicidios que, como se mencionó anteriormen-

te, tuvo un incremento del 32.5 % con 215 casos registrados (199 hombres y 16 mujeres), en contraste a lo registrado en 2021. Este importante incremento generó que se registrará la cifra más alta de la que haya tenido conocimiento la Defensoría del Pueblo en ocho años:

Gráfico 1

Curva con número de homicidios contra PDDH y líderes sociales 2016–2022



Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

A continuación, se presentan algunos datos que discriminan la ocurrencia de homicidios perpetrados contra PDDH, líderes y lideresas sociales, entre 2021 y

2022, según sexo de las víctimas y mes en que fueron cometidos los hechos.

Sexo	2022	2021
Masculino	199	119
Femenino	16	26

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Tabla 6
Número de homicidios contra PDDH y líderes sociales 2021-2022 por mes

Mes	2021	2022
Enero	19	15
Febrero	8	22
Marzo	8	22
Abril	13	22
Mayo	17	22
Junio	13	11
Julio	12	19
Agosto	9	19
Septiembre	10	15
Octubre	16	21
Noviembre	11	17
Diciembre	9	10
Total	145	215

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo hace un especial llamado por el significativo aumento de homicidios en los departamentos de Nariño, Putumayo, Arauca,

Bolívar, Tolima, Sucre, Quindío y San Andrés, donde dicho incremento significó el registro del doble de casos que en 2021 o la existencia de casos en un departamento donde no se habían registrado homicidios en 2021.

Tabla 7
Número de homicidios contra PDDH y líderes sociales 2021-2022 por departamento

Departamento	2022	2021
Nariño	36	9
Cauca	26	22
Antioquia	22	24
Putumayo	22	9
Arauca	12	4
Valle del Cauca	12	19
Bolívar	11	3
Norte de Santander	9	9
Chocó	8	10
Tolima	7	0
Caquetá	6	4
Santander	5	2
Cesar	4	4
La Guajira	4	3
Meta	4	6
Córdoba	3	2
Huila	3	3
Sucre	3	0
Bogotá	2	2

Departamento	2022	2021	Sector o ámbito	2022	2021
Boyacá	2	1	Comunal	63	33
Guaviare	2	1	Indígena	46	32
Magdalena	2	3	Comunitario	37	18
Quindío	2	0	Campesino o agrario	18	16
Risaralda	2	2	Afrodescendiente	12	6
San Andrés	2	0	Sindical	8	8
Amazonas	1	0	Activista en DD. HH.	7	5
Caldas	1	1	Cultural o deportivo	5	4
Casanare	1	1	OSIGD-LGBTI	4	2
Cundinamarca	1	0	Servidores públicos	3	7
Atlántico	0	1	Ambiental	2	4
			Estudiantil o académico	2	4

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

También llama la atención el incremento de homicidios por el sector o ámbito de defensa de los DD. HH., al igual que en los departamentos, existen sectores o ámbitos donde dicho incremento significó el doble de casos que se presentaron en 2021 o la existencia de casos en sectores o ámbitos donde no se habían registrado homicidios en 2021. Los sectores a denotar son los comunales, comunitarios, afrodescendientes y población con OSIGD:

Gestores y/o constructores de paz	2	2
Juvenil o infancia	2	1
Mujeres	2	1
Víctimas	2	2

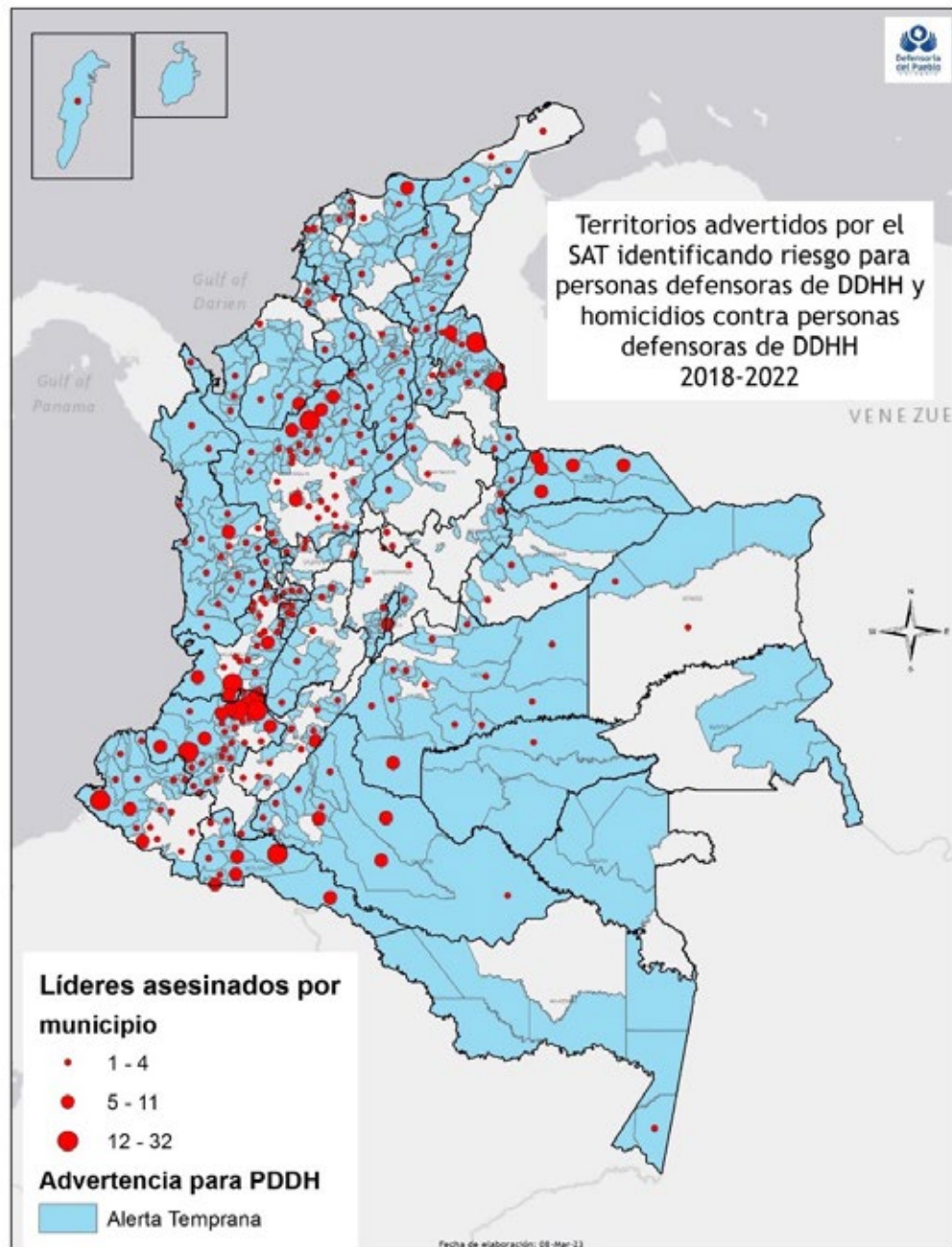
Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Tabla 8

Número de homicidios contra PDDH y líderes y lideresas sociales 2021-2022 por sector o ámbito en la defensa de los DD. HH.

Como se ha señalado en anteriores informes, existe una importante correspondencia entre los lugares de ocurrencia de homicidios de PDHH respecto de la AT No. 026-2018, sin contar con aquellos casos que han sido focalizados en las AT focalizadas territorialmente, referidas en el Anexo 4.

Figura 3
Advertencia líderes 2018 vs. homicidios 2022



Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

1.2.3 Potenciales causas del incremento de la violencia contra PDDH y líderes sociales 2022

A partir de las responsabilidades constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo es posible identificar las potenciales causas de estos drásticos cambios en la situación de violencia contra PDDHH y líderes y lideresas sociales en 2022:

- **Elecciones 2022:** es importante recalcar la advertencia de los riesgos para la labor de las PDDH y líderes y lideresas sociales que se realizó en 2022 de cara al importante certamen electoral de Congreso, Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP/CITREP) y Presidencia celebrado en marzo, mayo y junio respectivamente. Tal advertencia se realizó mediante la emisión de la AT 004-22, su primer informe de seguimiento, el 010-22, fue emitido el 30 de mayo de 2022; así como con su segundo informe de seguimiento 032-22, emitido el 21 de diciembre de 2022, con el cual se dio cierre a la referida alerta.

Esta alerta es de gran importancia, pues como se evidencia en los informes de seguimiento mencionados, el riesgo para las PDDH y líderes sociales se consumió, teniendo en cuenta el agravamiento de las conductas vulneratorias contra sus derechos, especialmente los homicidios (como ya se indicó) con especial énfasis en los homicidios ocurridos entre marzo a mayo (meses del proceso electoral) los cuales concentran aproximadamente el 41 % de los casos perpetrados en todo el año.

De igual manera, sobresale la posibilidad de participación política para PDDH y líderes de zonas distantes y azotadas por el conflicto que

generaron las CTEP/CITREP, así como la postulación y victoria de al menos 45 personas defensoras que fueron electos como senadores, representantes a la Cámara o la misma Vicepresidenta de la República.

- **Exacerbación del conflicto armado y crimen organizado:** Como lo describen las más de 30 alertas tempranas emitidas en 2022, la dinámica del conflicto armado interno ha sufrido cambios importantes en su afectación a la población civil, impactando con ello a las PDDH y líderes sociales y su acción sobre las poblaciones más vulnerables. Esta violencia exacerbada o sostenida no se circunscribe únicamente a las zonas de conflicto armado, sino que tiene expresiones en otros territorios que pueden ser víctimas de violencias asociadas al crimen organizado, como se ha mostrado en Alertas Tempranas para ciudades como Bogotá (AT 030-18, 086-18, 023-19, 046-19), Medellín (AT 041-18, 059-18, 032-20), Cali (AT 085-18, 001-22), Barranquilla (AT 020-18, 037-20), Cúcuta (AT 011-20), Bucaramanga (AT 028-21) y el eje cafetero (Manizales, Armenia y Pereira AT 041-20) por mencionar algunas.
- La recomposición y disputa de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales han sido la nota predominante en los diversos territorios azotados por la violencia en Colombia y con impactos diferenciados en otras zonas que no enfrentan directamente los embates de la guerra. Esta reconfiguración ha sido expresa mediante la ocurrencia de paros armados, combates, desplazamientos forzados, masacres, homicidios selectivos, secuestros, extorsión, uso de MAP/MUSE, restricciones a la movilidad de la población civil, confinamientos y amenazas por nombrar algunas de las conductas vulneratorias ocurridas.

- Estos repertorios de violencia también han sido focalizados contra PDDH y líderes y lideresas sociales, como lo muestran las cifras desarrolladas en el acápite anterior. Si bien la Defensoría del Pueblo no puede establecer que estas conductas vulneratorias (en especial los homicidios) son directamente relacionados con el conflicto armado interno y/o violencias conexas y los grupos que lo protagonizan, dado que ello escapa de sus competencias, pues no desarrolla labores de investigación judicial, lo cierto es que el alto nivel de violencia letal contra PDDH y líderes y lideresas sociales es un pésimo indicador de la garantía de derechos para las y los defensores.

1.2.4 Estado de cumplimiento de las medidas y programas de protección

Para la Defensoría del Pueblo sigue siendo materia de preocupación la respuesta estatal al riesgo advertido para la vida e integridad personas de PDDH y líderes y lideresas sociales, así como la garantía de los derechos concernidos a esta población mediante las resoluciones de la ONU en la materia⁶. En tal sentido, la entidad insiste en identificar como un elemento complejo las dificultades en la implementación de la política pública de prevención, coordinación interinstitucional y mejoras a los mecanismos

de protección mencionadas en el informe de seguimiento a la AT 026-18 emitido en septiembre de 2019 como rasgo estructurante del escenario de riesgo.

A las dificultades de articulación institucional y la multiplicidad de espacios existentes para tratar los temas clave para las PDDH y líderes sociales (prevención, protección, acceso a la justicia, no estigmatización, enfoque diferencial de género), se suman los pocos resultados evidentes de políticas como el PAO (Plan de Acción Oportuna) del gobierno anterior y la falta de información sobre los resultados de los nuevos planes implementados por el gobierno actual como el Plan de Emergencia y sus Puestos de Mando Unificado por la Vida (PMUV) (MinInterior) así como el Plan Perseo y el Plan San Pedro Claver (MinDefensa). Al momento del cierre del presente informe, la Defensoría Delegada para la Prevención (SAT), prepara una nueva alerta temprana nacional para la labor de PDDH y líderes sociales que será emitida en 2023, la cual entregará al Estado colombiano un análisis más detallado en la materia.

Por último, la Defensoría del Pueblo hace un llamado sobre las dificultades que, en 2022, identificó⁷ acerca de la ejecución de la política pública para la garantía de PDDH y líderes sociales, especialmente en los siguientes temas:

6 Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: A/RES/53/144 de 1999, A/RES/68/181 de 2013 y A/HCR/49/L.9 de 2022.

7 Tal identificación se dio en el marco de las acciones realizadas por el Sistema de Alertas Tempranas, en diálogos con líderes sociales y PDDH, organizaciones especializadas en temas de protección y garantías a esta población como el Programa Somos Defensores, INDEPAZ y mediante los análisis proyectados en los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia – Oacnudh.

Tabla 9***Dificultades identificadas en la ejecución de políticas públicas para la garantía de PDDH y líderes y lideresas sociales***

Descripción de política pública o marco normativo	Dificultades
Decreto 1066 de 2015. Parte 4, Título 1, Capítulo 2 - Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades	Dificultades en la reingeniería de la Unidad Nacional de Protección y la solución de problemáticas asociadas a la demora en la entrega de medidas, preocupaciones por las metodologías de evaluación y reevaluación del riesgo, estado de los vehículos, así como los recursos económicos para apalancar tales cambios.
Decreto 1139 de 2021: El cual modificó el decreto anteriormente mencionado y suprimió el Grupo de Valoración Preliminar [GVP], espacio clave para el cruce de información con diversas entidades para la toma de decisiones con respecto a las medidas de protección de las poblaciones objeto del Decreto 1066 de 2015, dentro de las que se encuentran las PDDH y líderes sociales	La Defensoría del Pueblo y Oacnudh ya no hacen parte de la ruta en mención por las disposiciones de este decreto.
Política de Seguridad y Defensa / Plan de Acción Oportuna [PAO] / Decreto 1138 de 2021— Creación del PAO operacional y PAO Social	Si bien esta política y el desarrollo de estos planes fue la bandera del gobierno saliente de Iván Duque, no es claro el resultado real del impacto de dichas políticas no solo por la ausencia de información pública de calidad sobre las gestiones realizadas y los objetivos alcanzados, sino también por el incremento de las cifras de violencia que ha expuesto la Defensoría del Pueblo en el presente informe.
Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017)	Falta de resultados evidentes en la construcción de políticas públicas para el dismantelamiento de las estructuras criminales y sucesoras del paramilitarismo que afectan la labor de las PDDH y líderes/as sociales. Hasta el cierre del gobierno saliente es muy difícil determinar la existencia de una potencial política pública al respecto.
Protección Colectiva Decreto 2078 de 2017 y Decreto 660 de 2018	El tema de la protección colectiva ha sido una de las exigencias históricas del movimiento social y de DD. HH. colombiano y sus expresiones normativas se encuentran contenidas recientemente en las dos disposiciones antes mencionadas. Sin embargo, el desarrollo y ejecución de estos decretos es bastante precario y sus resultados son demasiado

Conpes 4063: uno de los grandes resultados expuestos por el gobierno saliente de Iván Duque, fue la consecución del Conpes 4063 - Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y liderazgo social emitido en diciembre de 2021

modestos, frente a la alta demanda requerida por las organizaciones sociales y de defensa de los DD. HH. La preocupación es manifiesta por la Defensoría del Pueblo sobre la viabilidad económica y técnica de poner en marcha y mantener estos mecanismos colectivos, para así aliviar la gran carga que actualmente ostenta el modelo de protección material individual contenido en el Decreto 1066 de 2015.

Su proceso de implementación generó una gran expectativa en el Estado en general y sobre todo en una parte importante del sector de las PDDH, líderes y lideresas sociales, sus plataformas, organizaciones y colectivos. Sin embargo, en 2022 no hubo avances en dicha implementación y a esto se le suman las críticas que estas plataformas hicieron señalando su inconformidad por la no consulta en la construcción del Conpes. En este sentido sigue siendo una preocupación de la Defensoría del Pueblo el futuro de la implementación del CONPES 4063, especialmente con las propuestas del actual gobierno de crear una nueva política pública derivada de los resultados del Plan de Emergencia, los PMUV y el Proceso Nacional de Garantías y sus mesas territoriales.

Nota. Elaboración propia Defensoría del Pueblo.

1.2.5 Proceso Nacional de Garantías y Mesas Territoriales

El 30 de abril 2009, el Gobierno Nacional y las organizaciones defensoras de los DD. HH. agrupadas en el Techo Común, dieron inicio al Proceso Nacional de Garantías para la labor de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales.

El Proceso Nacional de Garantías es un espacio de diálogo tripartito entre instituciones del Estado colombiano, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional. Tiene como objetivo desarrollar estrategias, adoptar decisiones y medidas de prevención, protección e investigación para brindar garantías a defensores de derechos humanos, líderes, lideresas, sus organizaciones y colectivos, en cumplimiento a los mandatos impuestos al Estado, a partir de la Constitución Política y los tratados internacionales, dentro de los cuales destacan las Resoluciones A/Res./53/144 (1998), A/Res./68/181 (2013) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Resolución AG/Res. 1671 (XXIX-O/99) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

En marzo de 2022, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la Resolución A/HRC/49/L.9 relativa al *“Reconocimiento de la contribución de los defensores de los derechos humanos, incluidas las defensoras de los derechos humanos, en las situaciones de conflicto y posconflicto, al disfrute y la efectividad de los derechos humanos”*.

Al respecto, en esta Resolución, las Naciones Unidas hacen un llamado a los Estados, entre otros, para: i. Promover un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos; ii. Crear leyes y políticas exhaustivas para proteger a los defensores de los derechos humanos, incluidos mecanismos de protección adecuados, prestando especial atención a las necesidades de protección de los diferentes grupos y garantizando que dichos mecanismos sean accesibles para los defensores que operan en zonas de conflicto y posconflicto; iii. Promover la importante y legítima función que desempeñan los defensores de los derechos humanos en la promoción de todos los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, en particular respetando la independencia de sus organizaciones y denunciando la estigmatización de su labor.

Dentro de las funciones de la Secretaría Técnica del proceso nacional de garantías, se incluye: *“La Secretaría Técnica rendirá cuentas al Proceso Nacional de Garantías con una periodicidad semestral, o siempre que las partes intervinientes así lo soliciten, a través del medio que se establezca más conveniente para ello”*. Por tanto, se presenta el siguiente balance de las mesas territoriales de garantías, el cual tiene el objetivo de dar cuenta de los principales avances, dificultades y retos durante la vigencia 2022. Asimismo, propone una serie de recomendaciones cuyo objetivo es avanzar y consolidar el Proceso Nacional de Garantías como un referente de diálogo político en favor de las garantías de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos. Para la elaboración de este documento, se realizaron reuniones con 20 Defensorías Regionales⁸ que realizan la secretaria técnica a nivel territorial.

⁸ Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Casanare, Cauca, César, Córdoba, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Ocaña, Pacífico Nariñense (Tumaco), Putumayo, Risaralda, Magdalena Medio, Santander, Sucre, Valle del Cauca.

1.2.6 Balance de la Mesa Nacional de Garantías

La última Mesa Nacional de Garantías sesionó el 8 de julio de 2020, con el objetivo de realizar un balance y rendición de cuentas sobre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en prevención y protección para las personas defensoras de derechos humanos. Desde entonces, la Mesa Nacional de Garantías no tuvo sesión plenaria en 2021 y 2022.

El Grupo de Apoyo Nacional sesionó el 4 de agosto y el 14 de diciembre de 2020; el 10 de mayo y 3 de septiembre de 2021 y el 11 de octubre de 2022. En las sesiones de grupo de apoyo se ha realizado seguimiento a los compromisos derivados de la Mesa Nacional, así:

1. Definir la instalación de la Comisión de Seguimiento⁹. En la sesión de octubre de 2022, las partes acordaron realizar el seguimiento de compromisos en una sesión de grupo de apoyo. La propuesta es que, en esta sesión, las partes acuerden una metodología de seguimiento y definir prioridades de acción de acuerdo con los compromisos realizados en las sesiones de vigencias anteriores. Es importante destacar que, desde el 14 de diciembre de 2020, no había sesionado.

2. Reactivación de los subgrupos. En el grupo de apoyo fue definido un cronograma para la reactivación de los subgrupos. El subgrupo de investigación no ha sesionado, debido a que está pendiente la confirmación de fecha por parte de la Fiscalía General de la Nación.

3. Cumplimiento de fallo de tutela. En la sesión de Mesa Nacional de Garantías se estableció el compromiso de realizar una nueva mesa nacional con el objetivo de revisar el cumplimiento de la orden de tutela Sentencia de Primera Instancia del Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá, 25 de marzo de 2020; fallo de segunda instancia emitido por el Tribunal Superior de Bogotá el 11 de mayo de 2020. Esta reunión no se realizó porque desde el Ministerio no confirmaron el espacio, y posteriormente no hubo fechas concretas para la realización de este.

4. En la sesión de grupo de apoyo realizada el 11 de octubre de 2022, las partes acordaron realizar sesión de MNG en el mes de noviembre de 2022. A la fecha de cierre de este informe, no ha sido definida una fecha para la realización de esta sesión.

1.2.7 Balance de las mesas territoriales de garantías

Es importante destacar que, en el proceso de acompañamiento que realiza la Secretaría Técnica ejercida por la Defensoría del Pueblo, se propone a las partes del proceso acordar criterios comunes para la operatividad o funcionamiento de las mesas territoriales de garantías y las subcomisiones que la conforman, esto en términos de periodicidad de las sesiones plenarios, del grupo de apoyo y de los subgrupos. Algunos procesos territoriales han elaborado decretos u ordenanzas locales que definen el número de sesiones ordinarias al año que se van a realizar, y cada cuanto debe reunirse cada subcomisión,

⁹ De acuerdo con la Resolución 074 de 2020, la Comisión de seguimiento diseña e implementa mecanismos de seguimiento, define baterías de indicadores y metas de gestión y/o cumplimiento de los acuerdos suscritos.

sin embargo, no es un criterio uniforme a nivel nacional y, desde la Mesa Nacional, no se ha establecido un criterio base considerando el carácter político del Proceso Nacional de Garantías.

En este sentido, el funcionamiento de las mesas territoriales ha sido heterogéneo a nivel nacional, se han dado periodos de receso y/o falta de regularidad de las sesiones de las mesas territoriales, como consecuencia de diferentes factores que han incidido para que algunos de los procesos territoriales no hayan podido realizar sesiones de manera ordinaria, dentro de estos factores se destaca: la pandemia en el año 2020, el contexto de paro nacional en 2021 y las elecciones presidenciales en el primer semestre de 2022. Sin embargo, también persisten algunas dificultades que impiden que algunas mesas territoriales y sus instancias se reúnan de manera periódica, las cuales se presentarán más adelante.

En 2022 se ha realizado sesión plenaria de la MTG en ocho mesas territoriales: Antioquia, Cauca, Córdoba, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Sucre y Valle del Cauca. En el Anexo 4 se muestra un estado general de estas mesas y la actividad de los subgrupos. La MTG en Putumayo fue instalada en 2021 y realizó dos sesiones plenarias en 2022. Por su parte, la MTG de Risaralda fue instalada en 2022. Putumayo y Risaralda son mesas que se encuentran en proceso de activación y fortalecimiento de los subgrupos, por tanto, son mesas en proceso de consolidación (Anexo 2).

De igual forma, hay seis mesas territoriales que fueron instaladas entre 2018 y 2021 y que en la vigencia 2022 no tuvieron sesión plenaria. Estas mesas territoriales requieren acompañamiento técnico para consolidar sus procesos, lograr continuidad en las plenarias, la activación y puesta en funcionamiento de los subgrupos: Arauca, Atlántico, Nariño, Meta, Pacífico Nariñense y Santander.

Las mesas de Meta y Nariño fueron instaladas en 2018, en estos procesos territoriales persisten algunas dificultades que han impedido la continuidad de la mesa y la conformación de los subgrupos. Arauca, Atlántico y pacífico nariñense fueron instaladas en 2020 o 2021, sin embargo, desde su instalación no han vuelto a sesionar y persisten algunas dificultades para la conformación de los subgrupos y la continuidad de las plenarias (Anexo 3).

Finalmente, hay cinco mesas territoriales en Bogotá, Casanare, César, Magdalena medio y Montes de María que no han sido instaladas (Anexo 4). Para el caso de las mesas territoriales de Magdalena Medio y Montes de María se identifica que en el ámbito territorial no hay avances en las acciones de diálogo político para lograr su instalación, estas regiones tienen confluencia en dos o más departamentos, lo cual dificulta la articulación entre las partes.

Algunos de estos aspectos serán profundizados en la AT de alcance nacional que emitirá la Defensoría del Pueblo sobre riesgos para PDDH, líderes y lideresas sociales, en 2023.

1.2.8 Conclusiones

- La situación de riesgo para personas defensoras de DD. HH. (PDDH), líderes y lideresas sociales se incrementó en varias zonas del país; preocupa especialmente el aumento del 32.5 % en los homicidios llegando a la cifra récord de 215 casos en 2022.
- Continúan vigentes las advertencias realizadas por la Defensoría del Pueblo en la que se identifica a las PDDH y líderes sociales como una población en alto riesgo por las transformaciones de la dinámica de los grupos armados ilegales y del crimen organizado en el país.

- Urge la adecuación y coordinación interinstitucional de la política pública de garantías a la labor de las PDDH y líderes sociales (prevención, protección, acceso a la justicia, no estigmatización y enfoque de género) a fin de dar respuesta efectiva a los exponenciales peligros a los que se enfrenta este sector de la población.
- Se identifican nuevos riesgos para PDDH y líderes sociales en razón a su participación en política y como evidencia de ello los altos índices de violencia ocurridos en el marco temporal de las elecciones de 2022 a Congreso, CTEP y Presidencia.

1.2.9 Recomendaciones

De coordinación

- A la institucionalidad requerida en las recomendaciones de las Alertas Tempranas dirigidas a líderes y lideresas sociales, así como a defensores de derechos humanos, asegurarse de aplicar los enfoques diferenciales respectivos en las acciones que se adelanten para disminuir o neutralizar sus riesgos.

Al Ministerio del Interior, gobernaciones y alcaldías y autoridades de la fuerza pública:

- El desarrollo inmediato de acciones y/o implementación de programas, planes y estrategias dirigidos a brindar plena garantía para el ejercicio de la labor de líderes, lideresas, PDDH y sus organizaciones.

Al Ministerio del Interior:

- Llevar a cabo la adecuación y coordinación interinstitucional de la política pública de garantías a la labor de las PDDH y líderes sociales y lideresas (prevención, protección, acceso a la justicia, no estigmatización y enfoque de

género) a fin de dar respuesta efectiva a los exponenciales peligros a los que se enfrenta este sector de la población.

- Teniendo en cuenta que se identifican nuevos riesgos para PDDH y líderes sociales en razón a su participación en política, tomar las medidas preventivas correspondientes con el fin de evitar vulneraciones en los próximos comicios regionales que se avecinan para gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales, concejos municipales y ediles.
- Mantener los espacios territoriales dados en el marco del proceso de la Mesa Nacional de Garantías debido a su importancia como instancias de diálogo y construcción colectiva en las regiones, entre organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos, organismos del sistema internacional de protección de derechos, así como autoridades del orden gubernamental, de control y judicial.
- Dar solución a los conflictos de competencia y dificultades de política pública e impulsar el desarrollo de la Política Pública de Prevención, Protección, Acceso a la Justicia, Enfoques de Género y Diferenciales en las regiones junto con las gobernaciones y alcaldías.
- Hacer un ejercicio de armonización de política y revisar el cumplimiento y efectividad de las instancias derivadas.
- Con el liderazgo del Ministerio, y el concurso de las instituciones de orden nacional, diseñar un plan de acción que permita la materialización de medidas efectivas de prevención, protección e investigación en los territorios.
- Llevar a cabo la vinculación de la Procuraduría General de la Nación, en el proceso de seguimiento de los acuerdos y compromisos derivados de las mesas territoriales. Para esto, es importante conformar y dinamizar

la Comisión de Seguimiento del Proceso Nacional de Garantías.¹⁰

Para la implementación y acciones tendientes a mejorar, fortalecer y dar efectividad a las Mesas de Garantías

- Desde el grupo de apoyo de apoyo nacional diseñar un plan de fortalecimiento y acompañamiento técnico a las MTG que incluya la formulación de planes de acción viables, pertinentes y ajustados a las realizadas de cada territorio y orientados a la materialización de estrategias y medidas de prevención, protección e investigación.

Al Ministerio del Interior y Gobernaciones de los departamentos de Atlántico, Antioquia, Casanare, Cesar, Meta, Pacífico Nariño, Putumayo, Sucre, Norte de Santander, Nariño, Santander y Valle del Cauca:

- Ofrecer desde la armonía interinstitucional la construcción de una línea técnica de parte del grupo de apoyo nacional, plantear la necesidad de incluir nuevos sectores y organizaciones, reconociendo la autonomía de la organización social en los territorios.

Al Ministerio del Interior y Gobernaciones:

- Acompañar el diálogo e impulsar los procesos de concertación entre los diferentes sectores de organizaciones sociales, promover y apo-

yar un diálogo constructivo entre los sectores sociales que se encuentran divididos con el objetivo de dirimir diferencias y lograr acuerdos (Cesar, Meta, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Sucre). Dar acompañamiento a las organizaciones sociales con el objetivo de brindar herramientas metodológicas, conceptuales y normativas para mejorar el nivel de discusión y planeación del trabajo propuesto por las mesas territoriales.

Al Ministerio del Interior y la Alcaldía Mayor de Bogotá:

- Realizar acompañamiento técnico a las organizaciones sociales para estas realicen un trabajo previo de discusión que permita llegar a la plenaria con propuestas concretas que faciliten el diálogo. Para el efecto, se insta a realizar un ejercicio previo de separar aquellas plataformas que tienen incidencia en lo nacional y aquellas con incidencia en lo local. Asimismo, prever que no se mezclen las agendas de nivel nacional con la agenda local.

¹⁰ De acuerdo con la Resolución 074 de 2020, la Comisión de seguimiento diseña e implementa mecanismos de seguimiento, define baterías de indicadores y metas de gestión y/o cumplimiento de los acuerdos suscritos. La conformación y activación de esta instancia contribuye al seguimiento y control de las entidades territoriales e instituciones del Estado frente al cumplimiento de compromisos suscritos en favor de la protección de la vida e integridad de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, sus colectivos y organizaciones.

DOLOR



NIÑOS ARMADOS

Retorno de habitantes desplazados a Bojayá, Bojayá, Chocó, Septiembre de 2002. J. Colorado.

Cuatro meses después de su desplazamiento y tras la promesa que dejó la guerra y el desarmamiento, más de 1.500 personas retornaron a Bojayá y a la Alta del Valle el 27 de septiembre. Cinco meses después de su desplazamiento, los retornados y sus familias, pero también los niños de Bojayá, se enfrentaron a la violencia. Los niños fueron vistos en los territorios como miembros de las comunidades y después entre los distintos actores armados de la zona. Los niños fueron obligados a participar en actos de violencia y a ser utilizados como soldados, transportistas y otros roles. Los niños fueron obligados a participar en actos de violencia y a ser utilizados como soldados, transportistas y otros roles.



NIÑOS TESTIGOS



1.3. Víctimas del conflicto armado

1.3.1. Avances en la incorporación del enfoque de género en el punto 5 del Acuerdo de Paz

La Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000, puso en la agenda el hito fundamental frente a la incorporación del enfoque de género en la agenda de mujer, paz y seguridad. Al respecto solicitó a los estados 4 elementos: (i) aumento de la participación de las mujeres y la toma de decisión en los acuerdos de paz, (ii) el mantenimiento de la paz desde una perspectiva de género, (iii) la protección de las mujeres en los conflictos armados y situaciones bélicas, (iv) la introducción del enfoque de género en los datos de sistemas de información, destacando que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres”.

Al respecto, es importante señalar que tanto la Ley 1448 de 2011 como el Acuerdo de Paz suscrito entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional, incorporan el enfoque de género, diferencial y territorial en todas sus acciones, programas, mecanismos y rutas. Sin embargo, a pesar de que lo señalan como un principio fundamental en todas sus acciones, muchas veces persisten sus vacíos, lo cual se traduce en la inmensa brecha existente entre la igualdad legal y la real o material, que finalmente se traduce en la persistencia de las brechas ante la ley, la discriminación, el escalamiento de la violencia en muchos territorios y la permanencia de desigualdades.

Asimismo, el Estado colombiano cuenta con un Marco Internacional de Derechos Humanos,

en el cual reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad, el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres como lo son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) entrada en vigor para Colombia en virtud de la Ley 15 de 1981, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer entrada en vigor para Colombia de la Ley 248 de 1995, declaración y plataforma de Acción Beijing, entre otras.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este caso, es la vida, la integridad personal, la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación y el libre desarrollo a la personalidad. Así como, el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral, derecho a la vida en condiciones de dignidad, y el derecho de la igualdad ante la ley.

Ahora bien, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, realiza seguimiento a la debida incorporación del enfoque de género en el punto 5 del Acuerdo de Paz, para ello se encuentra en la elaboración de un informe temático frente al tema. Los resultados preliminares muestran que, dentro de las investigaciones de la JEP, se debe fortalecer la incorporación del enfoque de género en todas sus investigaciones judi-

ciales, puesto que a la fecha no se ha dado apertura al caso 11, el cual prioriza los crímenes de violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias asociadas con la sexualidad de la víctima.

Dicha solicitud no solo fue realizada a la JEP por parte de la Defensoría del Pueblo, sino también ha sido una necesidad sentida de las mujeres víctimas, lideresas y defensoras de DD. HH., así como de las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y la población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD), Humanas, SISMA, Caribe Afirmativo y en especial la alianza de litigio de género ante la Jurisdicción Especial para la Paz JEP. Es importante señalar que, Colombia está obligada a garantizar una vida libre de violencias a las mujeres, realizar investigaciones con enfoque de género, adelantar con debida diligencia la investigación y juzgamiento de los hechos.

Respecto a los indicadores SIIPO, en clave de género, a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, encontramos en rojo el plan de rehabilitación psicosocial. Frente a este punto, en respuesta brindada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, radicado n.º 202242302001202, informan que el decreto del Plan de Rehabilitación no ha podido ser expedido aún. A pesar de que ya cuenta con las aprobaciones de las entidades públicas competentes, se encuentra en consulta del CSIVI. Asimismo, frente a los indicadores propuestos para el cumplimiento de este ítem, encontramos que el indicador formulado (Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, ya implementado), no se puede medir por el estado actual de este.

Ahora bien, frente a las 67 recomendaciones del informe de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la justicia y la reparación, todavía no es claro cómo se garantizará la promoción de transformaciones estructurales en la sociedad ni

tampoco como se busca poner fin de inmediato a procedimientos y acciones que son reproductoras violentas, prácticas binarias, desconocedoras de la dignidad y garantizar la atención integral con enfoque diferencial y el gran pacto social contra la discriminación, violencia y exclusión.

Frente a la implementación del punto 5 del Acuerdo de Paz, en particular frente a las situaciones de seguridad de las víctimas, y en especial, de las lideresas y defensoras de DD. HH., en el marco de su participación en el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, en los grupos focales realizados por la entidad en Barbacoas e Iscuandé Nariño, las víctimas, lideresas mujeres y de población OSIGD, expresaron temor para participar en la Jurisdicción Especial para la Paz. Lo anterior, debido a la presencia de actores armados en esta zona, los cuales verifican las entidades con las que la población habla y qué información dan.

1.3.2. Procesos de reunificación familiar de niñas, niños y adolescentes con excombatientes de las FARC-EP en el contexto del Acuerdo de Paz

Después de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, se expide el Decreto Ley 897 de 2017, que modifica el Decreto Ley 4138 de 2011 y que establece como propósito principal el implementar una política pública de reincorporación y normalización de los exintegrantes de las FARC-EP.

Ahora bien, el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, señala

que dentro de los planes y programas sociales que se deben implementar se encuentra: *“el de acompañamiento psicosocial; de reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayores, incluyendo medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.”*¹¹ Posteriormente, el Consejo Nacional de Reincorporación en la sesión número 59 realizada el 26 de febrero de 2018, avala la creación de la Mesa Interinstitucional de Reunificación familiar para atender los compromisos derivados punto 3.2.2.7 del Acuerdo de Paz.

Por ello, la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN –, como entidad encargada de liderar la implementación de estas políticas públicas, y después de la promulgación del Documento CONPES 3931 del 22 de junio de 2018, asumió la tarea de establecer una mesa de articulación institucional para la formulación del programa de reunificación familiar y buscó la participación de entidades estatales que por su misión pueden aportar al proceso de reunificación familiar de las niñas, niños y adolescentes, hijas, hijos y familiares de excombatientes de las FARC–EP, que durante el desarrollo del conflicto armado quedaron al cuidado de terceros, quienes adelantaron tareas de cuidado y asumieron su registro. También el documento CONPES en el apartado 4.4 establece las limitadas condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales e integrales de los exintegrantes de las FARC–EP y sus familias¹².

En el año 2017, la Universidad Nacional de Colombia adelantó un proceso de caracterización a las y los excombatientes de las FARC-EP a través de la aplicación de un censo a 10.015 personas en los que se obtuvieron los siguientes resultados¹³:

En esta caracterización, se identificaron 93 personas en proceso de reincorporación que están interesadas en recuperar la custodia o reunificarse con alrededor de 190 hijas/hijos, con los cuales se busca implementar el proceso de reunificación familiar. De esas 93 personas, el 87 % dicen conocer el lugar de vivienda de sus hijas/hijos, mientras que el 13 % no conocen el lugar de vivienda de sus hijas/hijos.

Tabla 10
Resultados generales obtenidos del censo aplicado por la Universidad Nacional de Colombia a excombatientes de las FARC–EP

Resultados generales		
Interés por reencontrarse con sus familias	7.681 personas	76,7 %
Interés por recuperar la custodia de sus hijas/hijos	1.924 personas	35,55 %

Nota. Universidad Nacional, 2017.

¹¹ Gobierno Nacional – FARC–EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, página 76, Bogotá, D. C. 24 de noviembre de 2016.

¹² Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Documento Conpes 3139 – Política Nacional para la reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC–EP, Bogotá, D. C. 22 de junio de 2018, pág.52.

¹³ Universidad Nacional de Colombia. Caracterización comunidad FARC-EP. Resultados Generales. 6 de julio de 2017. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/presentacion_censo_farc.pdf

El programa de reunificación familiar busca, además de contribuir a la protección y garantía del goce efectivo de los derechos de todos los exintegrantes FARC-EP en proceso de reincorporación, garantizar los derechos de las niñas, niños y jóvenes a la identidad, y a la información, según los artículos 25 y 34 del Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, los cuales son fundamentales para el desarrollo y puesta en marcha de dicho programa.

1.3.2.1 Avances en el proceso y desarrollo del programa de reunificación familiar

En el año 2018, la Defensoría del Pueblo emitió un concepto sobre la compulsa de copias a la jurisdicción penal de las personas que actuaron como cuidadores o registraron a los niños, niñas y adolescentes familiares de los excombatientes de las FARC-EP-. Al respecto, en el 2018 se inició un trabajo con la Defensoría para concretar la articulación institucional, pero con la irrupción de la pandemia en el 2019 el propósito de dicha articulación se vio truncado.

No obstante, el 7 de enero de 2021, la Procuraduría General de la Nación, mediante la Directiva Número 004 y dando alcance a la Resolución 260 de 2019 y a la Directiva número 1 del 2020, estableció los “lineamientos para el acceso a la oferta social del Estado y el respeto a los derechos sociales y económicos de la población en proceso de reincorporación y sus familias, en cumplimiento del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz

estable y duradera”, en los que, en su artículo séptimo, exhorta a los funcionarios del Ministerio Público para que en el marco de lo establecido en la Ley 1448 de 2011 se garantice el acceso al procedimiento de toma de declaración a todas las personas en proceso de reincorporación que lo soliciten, teniendo en cuenta que pueden ser víctimas a la luz de lo establecido en el art. 3 de la citada Ley. Así mismo, en el artículo 41: “Hace un llamado a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBDP – y a la Defensoría a continuar los apoyos en materia de reunificación familiar de personas en proceso de Reincorporación y sus familiares, de igual forma se vincularán las Entidades que se requiera de acuerdo con el tipo de casos que se presenten”.

Por último, cabe resaltar que, el programa de reunificación familiar establece como objetivo general: “Garantizar dentro del marco de las competencias de las entidades del Estado las condiciones y el desarrollo de los procesos de reunificación familiar de las personas en proceso de reincorporación. Estos procesos se harán desde una perspectiva integral para el acceso a derechos y estabilización de los vínculos familiares dentro del marco de las competencias de las entidades del Estado las condiciones y el desarrollo de los procesos de reunificación familiar de las personas en proceso de reincorporación¹⁴”.

¹⁴ Agencia para la Reincorporación y Normalización [ARN]. Guía programa de reunificación familiar, abril de 2022, Bogotá, D. C., pág. 6.

1.3.3. Situación de las víctimas frente a la indemnización administrativa

Definición de indemnización: es una medida de reparación integral que entrega el Estado colombiano como compensación económica por los hechos victimizantes sufridos, que busca ayudar en el fortalecimiento o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas que acceden a esa medida y que es entregada a las víctimas de los siguientes hechos victimizantes: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que generaron incapacidad permanente o discapacidad, lesiones personales que generaron incapacidad, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia de una violación sexual en el marco del conflicto armado, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y Desplazamiento forzado¹⁵.

Ahora bien, como se desprende del último informe de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas¹⁶ sigue existiendo la necesidad de fortalecer, por parte del Estado colombiano, la indemnización a todo el universo de víctimas del conflicto armado interno. En general,

desde que empezó a regir la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se ha pagado un total de 1.092.374 indemnizaciones¹⁷; asimismo, es necesario indicar que el avance en la implementación de la medida de indemnización podría disminuir cada año, toda vez que no se cuenta con un universo de víctimas estático, dado que siguen ingresando nuevas víctimas al registro único de víctimas, y el presupuesto no es aún suficiente para poder indemnizar a un mayor número de víctimas con derecho a la medida de indemnización¹⁸.

Al hacer un balance por años y hechos de víctimas indemnizadas administrativamente, desde la entrada en vigor de la Ley en el año 2011, el mayor número de personas indemnizadas corresponden a las víctimas por desplazamiento forzado con un 62 %, seguido de homicidio con un 29 % y desaparición forzada con un 4 %. Lo anterior, considerando que, son los hechos con más víctimas registradas/sujetos de atención y/o reparación. Por otra parte, los años en que se pagó un mayor número de indemnizaciones fueron: 2012, 2017, 2020 y 2021¹⁹. Conforme a la información reportada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), el desplazamiento forzado es el hecho que más afecta a la población víctima del conflicto armado interno, habiéndose registrado desde el año 2011 un total de 9 millones de eventos, de los cuales solo se han indemnizado el 8 %.²⁰ De acuerdo con la Uariv, hay un total de 8,2

¹⁵ Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/indemnizacion/8920>

¹⁶ Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022, elaborado por la Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 del 2011.

¹⁷ Ibidem, pág. 275

¹⁸ Ibidem, pág. 275

¹⁹ Ibidem, pág. 276

²⁰ Ibidem, pág. 278

millones de eventos de desplazamiento forzado pendientes de recibir la indemnización administrativa, que corresponden a 2,1 millones de hogares, con un presupuesto estimado requerido de \$43,9 billones de pesos²¹. Asimismo, según cifras de la Uariv, hay un total de 8,8 millones de eventos pendientes de indemnizar, con un costo estimado de 58,1 billones²².

Lo anterior, evidencia que el presupuesto asignado por el Estado colombiano en los primeros años de vigencia de la Ley 1448 del 2011 no ha sido suficiente y el proyectado en el Conpes 4031 de 2021 para indemnizar aproximadamente a 1.170.706 eventos, sigue sin serlo, frente al número de víctimas que esperan los recursos de su indemnización administrativa. En consecuencia, indemnizar a las víctimas que no han recibido la indemnización podría tardar más de lo esperado, con el agravante de que el registro único de víctimas sigue incluyendo nuevas victimizaciones²³, en razón a que el conflicto armado interno persiste en muchas regiones del territorio nacional.

1.3.4. Situaciones de las víctimas en las mesas de participación

El derecho a la participación ha sido considerado como uno de los pilares de la Ley 1448 de 2011, ya que confiere, a través de las mesas de participación, la oportunidad para que la población víctima del conflicto armado en Colombia se organice e intervenga directamente en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de las po-

líticas públicas. Asimismo, reconoce a las víctimas como sujetos políticos gestores de la transformación positiva en la construcción de la paz la cual requiere la efectiva interlocución con el Estado.

El principal problema frente a esta materia se presenta por la necesidad de fortalecer la participación y las garantías de las víctimas, individuales y colectivas, en el ejercicio de sus libertades públicas y su propósito de vida. De igual manera, es notoria la necesidad de fortalecer el ejercicio de la participación de las víctimas del conflicto, tanto en la elaboración como en la presentación de propuestas para los instrumentos de planeación local.

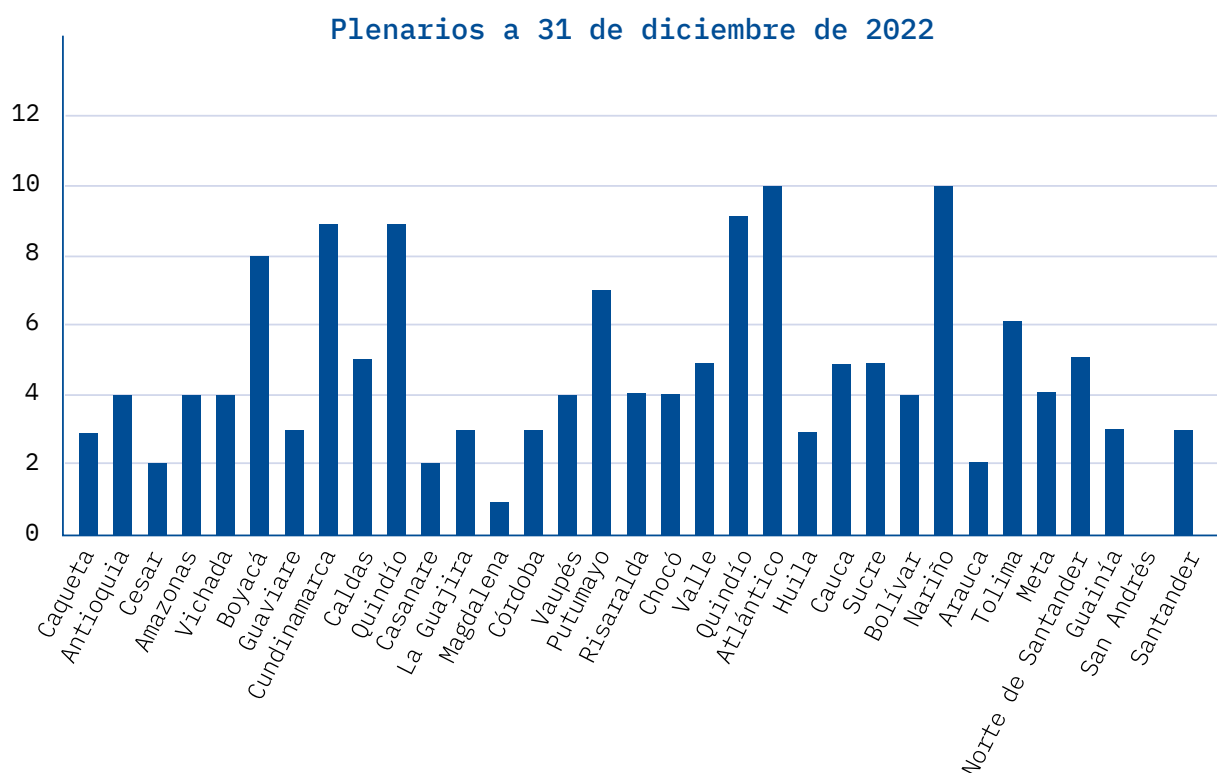
Es así, como se hace necesario el fortalecimiento de la respuesta institucional por parte de los entes territoriales, para poder evitar cualquier retroceso para ejercer el derecho a la participación y para poder cumplir con los requerimientos y diferentes espacios de participación de las víctimas, donde podrían ejercer su derecho, en particular ante una nueva elección de mesas de participación efectiva de víctimas en el territorio colombiano y en el exterior.

²¹ Ibidem, pág. 278

²² Ibidem, pág. 278

²³ Ibidem, pág. 278

Sesiones Mesas de Participación Efectiva de Víctimas 2022



Nota. Elaboración propia

Con relación al derecho a la participación efectiva de los pueblos étnicos, además de lo dispuesto en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz estableció que la participación es una salvaguarda principal, dispuesta como condición indispensable para que los pueblos se determinen libremente, persigan su desarrollo propio y aseguren el respeto de su derecho a la integridad cultural, social y espiritual. Sin embargo, a la fecha la Uariv no cuenta con los protocolos de participación diferencial para las comunidades y pueblos indígenas ni para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas.

La principal afectación a derechos, es que, a pesar de que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dispone que la participación efectiva de

las víctimas debe redundar en la incidencia de compromisos presupuestales tanto a nivel departamental como municipal, aún se evidencian algunas barreras en el goce efectivo de sus derechos, en el empoderamiento de los individuos y las comunidades, y en el camino de la restitución efectiva de sus derechos, sobre todo en territorios como la isla de San Andrés, Magdalena, Cesar, entre otros.

De otro lado, es importante destacar que se debe garantizar el derecho a la participación efectiva en la elección, instalación y funcionamiento de las mesas municipales de víctimas, debido a que, en algunas ocasiones, se vulnera este ejercicio democrático al no contar con los mínimos de acompañamiento y asesoría técnica.

Se debe resaltar que, la Unidad para las Víctimas, ha brindado asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales, para la destinación de programas y recursos dentro de sus Planes de Acción Territoriales, para garantizar el funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de las víctimas, incluyendo la ejecución de los planes de trabajo anuales de las mesas departamentales y municipales. En los planes de acción territoriales 2020-2023, 939 entidades destinaron presupuesto para el funcionamiento de las mesas por un valor total \$64.855.228.410; y para la vigencia 2022 se anualizó un valor de \$14.857.239.969 por parte de 757 entidades. De igual manera, la Unidad para las Víctimas ha brindado asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales, para la destinación de programas y recursos dentro de sus Planes de Acción Territoriales, que garanticen las elecciones de las mesas municipales y departamentales. De acuerdo con la información de los Planes de Acción Territoriales formulados para la vigencia 2020-2023, 430 entidades dejaron recursos específicos para las elecciones de mesas por un valor de \$21.231.259.277; de los cuales \$2.530.849.648 fueron destinados para las elecciones realizadas en la vigencia 2021 por parte de 337 entidades, de acuerdo con la información anualizada en la herramienta dispuesta para ello.

1.3.5. Reparación colectiva

Los parámetros a tener en cuenta para las reflexiones que se hacen en este aparte guardan relación con la necesidad de fortalecer la articulación y coordinación del Snariv, para la reparación efectiva a los sujetos no étnicos en el periodo del informe.

La Unidad Especial para las Víctimas (UARIV), desarrolla la ruta de reparación colectiva e implementa el Plan Integral de Reparación Colectiva,

que tienen como objetivo reparar los daños causados a comunidades y territorios afectados por el conflicto armado.

Los planes de reparación colectiva pueden incluir proyectos de infraestructura social y comunitaria, productivos; dotaciones en educación, salud y comunitarias entre otros; y buscan reparar los daños causados a las comunidades y territorios afectados por el conflicto armado. Estas acciones se relacionan con la implementación de las medidas de restitución, rehabilitación, garantías de no repetición y la indemnización para comunidades y pueblos étnicos. Aunado a lo anterior, la Uariv señala: 63 sujetos de reparación colectiva étnicos, 217 no étnicos y 59 SRC de organizaciones y grupos que suman 339.

Asimismo, como evidencia comparativa se extraen las conclusiones de los dos informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas que nos conducen a plantear el problema desde las conclusiones trabajadas por la Comisión (VIII informe 2020 – 2021 y IX informe 2021 – 2022).

- La meta planteada por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo de “140 sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente” presenta un cumplimiento acumulado del 20 %, por cuanto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informa que, a la fecha, se han reparado administrativamente 28 colectivos. Contando con que se cumpla esta meta, y sin tener en cuenta que el Registro Único de Víctimas continúa abierto, faltarían 628 planes por implementarse. Adicionalmente, se presenta un rezago acumulado de 39 sujetos en el cumplimiento de las metas asociadas a este indicador.
- Con respecto a la reparación colectiva y desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018, existen afectaciones al derecho de las víctimas

en la inclusión en el RUV de los SRC, y en la formulación e implementación de los PIRC que restablecerían múltiples derechos colectivos y generarían condiciones que promueven los derechos individuales de muchas familias en los territorios más vulnerados.

- En los 10 años desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 y de la creación del Programa de Reparación Colectiva, persiste la necesidad de fortalecer la coordinación de las entidades del Snariv para la materialización de las acciones de los PIRC y en la articulación con otros componentes de la política pública, particularmente con retornos y reubicaciones, y la implementación del Acuerdo de Paz.
- De igual manera, el informe noveno observó entonces que el programa pasó de contener unas líneas de acción que contemplaban, entre otras, la restitución de territorios, el retorno y la reubicación para SRC, su reconocimiento y dignificación, la generación de empleo y auto empleo, restitución de derechos sociales y políticos, a una interpretación restringida de la Ley 1448 de 2011 y de los criterios establecidos en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR) consignados en el artículo 2.2.7.8.3 del Decreto 1084 de 2015,³²¹ y a la reducción del enfoque transformador al que se refiere el artículo 2.2.7.8.1 del mismo.
- La manera como se está llevando a cabo el proceso de valoración de las declaraciones de los colectivos para la inclusión en el Registro Único de Víctimas no corresponde a lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 ni por el Decreto 1084 de 2015. Se evidenció un cambio en los requisitos para la determinación no solo del daño colectivo, sino además para la configuración de los sujetos de reparación colectiva. Así las cosas, se observa una inter-

pretación restringida del marco normativo garantista de los derechos, lo cual limita el acceso a la reparación de los colectivos.

- En los procesos de formulación, ajuste e implementación de los planes, se han identificado situaciones que evidencian: (i) una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador, pues no guardan relación con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 1084 de 2015; (ii) la necesidad de fortalecer la Unidad para las Víctimas para la articulación con las entidades, particularmente en las fases de formulación e implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva.
- Asimismo, los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para Víctimas, deben concentrarse en identificar y gestionar acciones que permitan avanzar en la implementación de las medidas de los planes integrales de reparación colectiva. Por ello, el informe establece que, a partir de la expedición de la Resolución 3143 de 2018, se evidencia una tendencia a formular y aprobar planes de reparación colectiva que solo contienen acciones a cargo de la Unidad para las Víctimas.

En el contexto del SNARIV, las entidades públicas del nivel gubernamental y estatal, en los órdenes nacional y territoriales, presentan el avance en la formulación e implementación de los PIRC, así como en la formulación e implementación de los planes de retornos y reubicaciones, y en la superación de la situación de vulnerabilidad.

- En cuanto a reparación colectiva, se hace énfasis en los roles de la UARIV como implementadora de acciones y coordinadora del sistema.

- En lo que respecta a los porcentajes de avance, la mayoría de sujetos de reparación colectiva se encuentran por debajo del 50 % en materia de implementación de sus acciones. Asimismo, 29 sujetos de reparación colectiva presentan rezagos en la implementación de las acciones a cargo de las entidades del SNA-RIV. En cuanto al acceso a tierras, 17 sujetos de reparación colectiva requieren que la ANT avance en la legalización y formalización de las tierras, para continuar con la ruta de reparación colectiva.
- De igual manera, se ha identificado que las entidades con mayores compromisos en materia de reparación colectiva son: Ministerio del Trabajo, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Agencia de Desarrollo Rural, SENA, ICBF, Ministerio del Interior y Ministerio de Salud y Protección Social. Estas entidades han concertado medidas en el marco de sus competencias, especialmente sobre: servicio de formación y dotación en prácticas tradicionales, diseño e implementación de planes, programas y proyectos de generación de capacidades productivas y generación de ingresos, obras de adecuación y construcción de infraestructura comunitarias, formación y capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, asistencia técnica en proyectos productivos y agropecuarios, dotación en bienes de uso colectivo, servicios de difusión, reconstrucción y apropiación de la memoria y asistencia técnica para el fortalecimiento de formas propias de protección comunitaria y control territorial.

Cabe resaltar que es necesario fortalecer, dentro del proceso de reparación colectiva, los PIRC no étnicos, la formalización de tierras y, en este caso, el reconocimiento de los territorios colectivos. Adicionalmente, es importante abordar

las barreras del componente de generación de ingresos, si se tiene en cuenta que estos sujetos deben presentar proyectos ante las entidades competentes.

1.3.6 Conclusiones

- Aunque se han logrado importantes avances en la incorporación del enfoque de género en el acuerdo de paz, tal y como se evidencia en el Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz, elaborado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, cabe resaltar que, en el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz, no se ha hecho la apertura del caso 11, el cual prioriza los crímenes de violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias asociadas con la sexualidad de la víctima. Asimismo, no todas las investigaciones cuentan con enfoque de género, lo cual se refleja en problemas de seguridad en los territorios. Esto último incide en la participación de las víctimas, así como en la demora de la implementación del Plan de Rehabilitación Psicosocial.
- El programa de reunificación familiar de niñas, niños y adolescentes con excombatientes de las FARC-EP resulta fundamental tanto para la consolidación de una paz estable y duradera como para contribuir con las garantías de no repetición.
- El Estado colombiano en su conjunto debe garantizar la plena vigencia de los derechos de las personas excombatientes de las FARC-EP que firmaron el acuerdo de paz e iniciaron su proceso de reincorporación a la vida civil. En este sentido, es importante que se promueva la reunificación familiar de estos excombatientes con sus hijas, hijos y familiares.

- Aunque el programa de reunificación familiar ya está diseñado y se ha actualizado, hace falta la aprobación y aval del Consejo Nacional de Reincorporación.
- Es importante la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social para que apoye y establezca los lineamientos para el desarrollo del componente psicosocial en los procesos de reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes con las personas excombatientes de las FARC.
- Desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se ha indemnizado al 12 % (1.157.119) de los 9.970.830 eventos de indemnización. Es decir, quedan pendientes 8.813.711 eventos por indemnizar que requieren un presupuesto estimado por el Gobierno de \$53,1 billones. De igual manera, el avance de la implementación podría disminuir anualmente, en razón a que siguen incluyéndose nuevas víctimas.²⁴
- Ahora bien, desde la entrada en vigencia de la ley, se han indemnizado un total de 1.092.374 víctimas con un presupuesto ejecutado de \$7,7 billones. Esto evidencia que el mayor número de personas indemnizadas corresponden al hecho victimizante de desplazamiento forzado con 62 %, seguido de homicidio con 29 % y desaparición forzada con 4 %.²⁵ Al comparar el número de víctimas indemnizadas por departamento con el total de sujetos de atención y/o reparación, se observó que el mayor número de víctimas se indemnizaron en los departamentos de Guaviare (21 %), Antioquia (20 %), Putumayo (19 %) y Santander (18 %). Por otro lado, los departamentos con menor número de víctimas indemnizadas fueron La Guajira (1,2 %), Amazonas (0,07 %) y San Andrés (0,05 %).²⁶
- Respecto a las sesiones ordinarias de las mesas de participación efectiva de víctimas del nivel nacional y departamental, se destaca el cumplimiento mínimo de cuatro sesiones contempladas en el protocolo de participación, con excepción de los departamentos de San Andrés, Cesar, Magdalena, entre otros.

De igual manera, se evidenció la importancia de crear estrategias de divulgación y fortalecimiento para fomentar la participación de las organizaciones de base, con el objetivo de promover la inscripción de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, como las minas antipersonal y los sujetos de reparación colectiva.

- Asimismo, la CSMLV advierte que las organizaciones defensoras de víctimas no hacen presencia en algunas mesas y, por lo tanto, no cuentan representación en las mismas.
- A la fecha, existe una necesidad evidente de fortalecer la garantía de derechos de las víctimas y, sobre todo, de los sujetos susceptibles de las reparaciones colectivas.
- Se debe avanzar en la implementación del programa de reparación colectiva para garantizar la reparación de los sujetos, las familias y los territorios afectados.

²⁴ Resumen ejecutivo del Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022, pág. 83.

²⁵ Resumen ejecutivo del Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022, pág. 83.

²⁶ Resumen ejecutivo del Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022, pág. 83.

- Se percibe una voluntad desde la Presidencia y los mandatarios regionales y locales para cambiar el esquema y la dinámica de trabajo nación-territorio, mediante la revisión de los indicadores que se manejan en el SNARIV.

1.3.7 Recomendaciones

- Se reitera el llamado a la articulación y coordinación interinstitucional, con el objetivo de fortalecer los programas de estabilización socioeconómica de las víctimas y garantizar la implementación de acciones por parte de las entidades competentes de manera coordinada y cohesionada, evitando la fragmentación.
- Teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas en cada uno de los informes emitidos por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, en cuanto a la mejora de los recursos financieros, humanos y técnicos, se recomienda crear rutas y protocolos que generen acciones transformadoras y viables para la población víctima.

A la Jurisdicción Especial para la Paz:

- Realizar la apertura del macrocaso 11 cuyo objetivo es priorizar los crímenes de violencia sexual, violencia reproductiva y otras formas de violencias asociadas con la sexualidad de la víctima.
- Llevar a cabo las investigaciones en todos los casos aperturados y priorizados con perspectiva de género y diferencial.

Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición:

- Generar estrategias de prevención de riesgos que garanticen la participación de las víctimas, organizaciones y comunidades, asegurando su seguridad y protección, desde una perspectiva de acción sin daño.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Impulsar la implementación del Plan de Rehabilitación Psicosocial, lo cual contribuirá a la reconstrucción del tejido social y la reconciliación.

Al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para las Víctimas:

- Realizar las acciones necesarias para que el indicador “Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público”, propuesto en el CONPES 4031 de 2021, contribuya de manera efectiva al objetivo planteado, de manera que la indemnización se pueda pagar al universo de víctimas que tienen derecho, en el tiempo razonable, sin que se afecte el alcance del derecho como compensación del daño sufrido.²⁷

A las entidades territoriales, municipales, y departamentales:

- Propender por el cumplimiento de garantías e incentivos de la participación en las mesas.
- Promover, designar y ejecutar las medidas

²⁷ Ibidem, pág. 85.

necesarias para la efectiva participación de las víctimas del conflicto armado en las mesas municipales, departamentales y nacional, garantizando el abordaje integral de los recursos técnicos, logísticos, humanos y presupuestales que corresponde a este ejercicio democrático.

- Se sugiere la priorización de la ejecución de los PAT en articulación con las entidades territoriales, de tal manera que se genere no solo una reparación política sino integral de las víctimas, desde un enfoque diferencial y humanista, por medio de vigilancia estricta de los recursos destinados para la ejecución de los planes de acción y cronogramas correspondientes.

A la Unidad de Víctimas:

- Fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para que estas garanticen adecuadamente la elección, la instalación y el funcionamiento de las mesas municipales y departamentales.
- Reforzar la estrategia de fortalecimiento para las organizaciones de base, con el fin de promover la inscripción de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, como minas antipersonales y sujetos de reparación colectiva.
- Fortalecer el mecanismo virtual de votación dispuesto para las organizaciones de víctimas en el exterior, subsanando las dificultades evidenciadas en las elecciones realizadas en 2021.

A las gobernaciones:

- Agilizar los trámites administrativos al inicio

de cada vigencia, para que los operadores logísticos sean contratados oportunamente, garantizando el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, replicar esta recomendación en los municipios de sus respectivas jurisdicciones.



²⁸ Decreto 2026 de 2017, por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones.




SENA
Emprende
Rural
Centro Agroindustrial del Meta
Regional Muzo

1.4 Proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP

Como se ha expresado en informes anteriores y en diferentes escenarios, es importante precisar que los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) no fueron figuras pactadas en el Acuerdo Final, sino que su creación corresponde a una decisión posterior tomada en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Su finalidad es cumplir con los compromisos pactados, especialmente lo relacionado con la capacitación de los exintegrantes de las FARC-EP en áreas como preparación para la reincorporación a la vida civil, la elaboración de proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas en un modelo de reincorporación comunitaria.²⁸

El Decreto 2026 de 2017, reglamentario de los ETCR, establece el tiempo de duración y, por tanto, la necesidad de hacer el correspondiente seguimiento a los avances logrados y las dificultades encontradas, específicamente en lo que tiene que ver con las siguientes situaciones:

1. Las políticas tendientes a garantizar el acceso a la tierra.
2. La vivienda.
3. Los proyectos productivos.

4. La seguridad de la población en proceso de reincorporación.

5. La garantía del acceso a la tierra para los reincorporados, de lo cual depende la garantía de otros derechos como la vivienda, la vida digna, la producción de alimentos, etc.

6. La situación de seguridad como presupuesto necesario para el logro de los objetivos establecidos para la reincorporación.

Aunque reconocemos algunos avances y la voluntad por parte del Gobierno en materia de reincorporación, también se han identificado dificultades e incumplimientos en aspectos como el acceso a la tierra para los reincorporados, la garantía a la vida y a la vida digna, en el derecho a la vivienda, las facilidades y condiciones apropiadas para la producción de alimentos y la situación de seguridad, siendo este último presupuesto necesario para el logro de las metas y propósitos fijados para la reincorporación.

En relación con la situación de seguridad, se presenta un déficit en su garantía y prueba de ello es la Sentencia SU-020 de 2022, por medio de la cual la honorable Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), debido al bajo nivel de cumplimiento en la im-

²⁸ Decreto 2026 de 2017, por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación [ETCR], creados mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

plementación del componente de garantías de seguridad en favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes, dado el alto número de excombatientes asesinados, además de los que han sufrido atentados contra su vida e integridad personal.

Ahora bien, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) definió en su punto 3.2 las acciones tendientes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en aspectos económicos, sociales y políticos. Para ello, el Gobierno nacional inició el desarrollo de un conjunto de normas y actos administrativos que permitieran dar cumplimiento a estos acuerdos. Además, elaboró el documento CONPES 3931 de 2018, en el cual se incluyó la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP.

De manera particular, el AFP no estableció expresamente la dotación preferente de tierras para exintegrantes de las FARC-EP y sus asociaciones u organizaciones. Sin embargo, desde el primer año de la implementación del Acuerdo, tanto el componente FARC como las entidades del Gobierno nacional competentes en el tema han destacado la necesidad de disponer de tierras para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios por parte de las asociaciones y cooperativas de la población en reincorporación.

En este sentido, conforme a lo descrito en el Conpes 3981 de 2018, a partir de ese momento se empezó a estudiar la viabilidad de los lugares donde se encuentran ubicados los ETCR, atendiendo las siguientes cinco (5) variables:

1. Predios y tierras que contempla la condición jurídica del suelo, y capacidad de gestión del territorio, entendido como la capacidad real del municipio de absorber esta población y las realidades jurídicas del mismo o de preservación.
2. Seguridad multidimensional.
3. Capacidad administrativa, entendida como el acceso a servicios públicos básicos que son suministrados por la Agencia y que se constituyen en retos de consolidación territorial.
4. Proyectos productivos.
5. Oferta institucional.²⁹

De acuerdo con la información reportada por la Agencia de Reincorporación y Normalización, a 31 de octubre de 2022 existían 14.035 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Del total de excombatientes, la mayoría se encuentran en los departamentos del Meta, Antioquia y Cauca; mientras que los AETCR con mayor número de personas son La Fila en Icononzo - Tolima (218), Agua Bonita - Caquetá (192), Filipinas en Arauquita - Arauca (169) y las Colinas en San José del Guaviare – Guaviare (169).

En cuanto a los AETCR, se siguen presentando retrasos en la implementación de los programas de acceso a tierras. Tal es el caso de los AETCR La Guajira y La Reforma, ubicados en el departamento del Meta, donde se han presentado dificultades en términos de adjudicación debido a que están ubicados sobre terrenos baldíos, y el programa especial de tierras para población reincorporada, contemplado en el Decreto 4488

²⁹ Ibidem.

de 2005, procede exclusivamente sobre predios que acrediten propiedad privada. Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo ha hecho un llamado para que se agilicen los trámites de búsqueda y compra directa de predios de propiedad privada en el municipio, en concertación con el colectivo y los excombatientes del AETCR.

Por su parte, en los AETCR La Pradera (Putumayo), Monterredondo (Cauca), Agua Bonita (Caquetá) y El Oso (Tolima), se evidencian retrasos en la postulación de predios con viabilidad jurídica y física para avanzar en los procesos de adquisición de tierras y su posterior adjudicación. En el caso de los AETCR Remedios (Antioquia) y Caño Indio (Norte de Santander), los predios donde se encuentran ubicados presentan limitaciones ambientales, que demandan la búsqueda de nuevos predios con aptitudes agroecológicas y jurídicas para iniciar los procesos de compra.

En lo que respecta al AETCR San José de Oriente (Cesar), se está tramitando la definición de la naturaleza jurídica del predio, el cual podría estar ubicado al interior de un territorio colectivo, lo que ha repercutido en los trámites de compra directa. Por último, en cuanto al AETCR Caracolí (Chocó), se ha registrado la suscripción de un contrato de usufructo en el territorio colectivo del Consejo Comunitario del Río Curvaradó.

La Defensoría resalta los avances registrados en materia de adjudicación de bienes fiscales administrados por la Sociedad de Activos Especiales a favor de excombatientes. Dentro de las principales dificultades que inciden en su destinación efectiva, se destaca el incumplimiento de los requisitos legales por parte de la población en reincorporación; la vocación del suelo de los predios que no cumplen con las condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos productivos; predios con interés de los colectivos pero que ya tienen destinación para población campesina; predios sin saneamiento predial o con ocupaciones irregulares.

En cuanto a los PDET, de las 32.808 iniciativas contenidas en los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), la Defensoría del Pueblo encuentra que, a corte de octubre de 2022, 13.206 cuentan con ruta de implementación activa, lo cual representa el 40,25 % de avance. No obstante, las iniciativas que tienen ruta de implementación activa no implican per se la ejecución de proyectos ni la culminación de los mismos, por lo que es necesario identificar el avance real en términos de implementación de las iniciativas formuladas.

La participación de los grupos motores y de la comunidad en general de los 170 municipios que hacen parte del programa PDET sigue siendo una variante fundamental a fortalecer. Si bien se reconoce el esfuerzo de la ATR en incluir a la comunidad en el desarrollo de las hojas de ruta, las cuales fueron una herramienta para la articulación, organización y definición de iniciativas en cada una de las 16 subregiones, la participación ha disminuido en cuanto a la priorización de las iniciativas para la ejecución de las mismas. Esta queja ha sido reiterativa por las organizaciones y grupos PDET en las diferentes instancias de participación del programa en las que intervienen los equipos de la Defensoría del Pueblo.

1.4.1 Conclusiones

- Las rutas de acceso a tierras para excombatientes, establecidas en el Conpes 3931 de 2018, para el desarrollo de los proyectos productivos y la solución de vivienda, han tenido dificultades por la informalidad en la tenencia de tierra e inconsistencias jurídicas en los registros catastrales que perduran en todo el territorio colombiano, generando un avance muy lento en los procesos de adjudicación de las tierras para los excombatientes.
- Frente a la ruta de acceso establecida por el Decreto 1543 de 2020, que corresponde a

los predios administrados por la SAE y que se encuentran en el FRISCO, si bien existen demoras en la ejecución, se reconoce el impulso que le ha dado el nuevo Gobierno. Adicionalmente, subsisten interrogantes en cuanto al qué y al con qué en los nuevos programas que pretenden desarrollar.

- El esfuerzo por incluir a los grupos motores y a la comunidad en el seguimiento a los proyectos es de vital importancia, toda vez que responde al enfoque participativo con el que se crearon los PDET en el Acuerdo Final de Paz. Este seguimiento debe estar acompañado de procesos de formación y capacitación, en los que los participantes cuenten con las herramientas necesarias para llevar a cabo el ejercicio de seguimiento de la mejor manera.

1.4.2 Recomendaciones

A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación:

- Se espera que se continúe desarrollando este seguimiento en todas las subregiones del país.
- Desarrollar un documento diagnóstico que dé cuenta de la situación de seguridad y orden público, así como de los factores de riesgos y amenazas de cada uno de los municipios con presencia de AETCR. Asimismo, que se defina, junto con la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección, una estrategia conjunta e integral que permita mitigar los asesinatos, los hostigamientos, las persecuciones y las amenazas a la población excombatiente.
- Establecer una reglamentación con enfoque diferencial para los excombatientes de las FARC-EP en cuanto al acceso a tierras, siguiendo la ruta dispuesta en el Decreto Ley 902 de 2017, debido a la necesidad de adquirir tierra para el desarrollo de sus proyectos

productivos y a la vinculación a la vida civil con sus núcleos familiares.

- Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) establecer, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, los lineamientos de carácter técnico y metodológico mediante los cuales sea posible medir el avance de cada una de las 32.808 iniciativas que hacen parte de los PDET.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y a la Agencia Nacional de Tierras:

- Avanzar con celeridad en la solución de acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos con un enfoque territorial y agropecuario, contemplados en el Decreto Ley 902 de 2017, el Decreto 756 de 2018, el cual adiciona un párrafo al artículo primero del Decreto 4488 de 2005 (Compilado en el Decreto 1071 de 2015) y el Decreto 758 de 2018.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización:

- Fortalecer el acompañamiento de los proyectos productivos con profesionales idóneos, conocedores de las líneas productivas que están ejecutando las asociaciones y cooperativas, con miras a mejorar los conocimientos de los excombatientes en sus proyectos, así como sus técnicas diarias de campo.
- Fortalecer las capacidades de emprendimiento y estructuración de proyectos productivos de los excombatientes dentro y fuera de los ETCR, para la sostenibilidad de los proyectos, la obtención de certificados cuando es necesario y la inclusión en rutas de comercialización.



1.5 Desplazamiento forzado

1.5.1 Prevención de riesgos de desplazamiento y de confinamiento durante el 2022

La prevención de riesgos de violaciones a los derechos humanos obliga al Estado colombiano a identificar las causas que generan amenaza, buscando la reacción inmediata en caso de inminencia de vulneraciones a los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de las personas en el territorio nacional. En cuanto al desplazamiento forzado y el confinamiento, se contemplan los riesgos ocasionados por agentes generadores, como los grupos armados.

De manera general, durante el 2022 los impactos del acontecer violento frente al desplazamiento forzado no pudieron ser completamente contenidos con medidas de mitigación, atención y asistencia contempladas en la política pública de prevención y protección estatal liderada por el Gobierno nacional y las administraciones territoriales.

Tabla 11. Eventos de riesgo de desplazamiento y/o confinamiento por departamento en el año 2022

Departamento	Eventos
Antioquia	20
Arauca	3
Bolívar	15
Caldas	1

Departamento	Eventos
Caquetá	2
Cauca	16
Cesar	11
Chocó	15
Córdoba	5
Cundinamarca	2
Guaviare	2
La Guajira	1
Magdalena	6
Nariño	19
Norte de Santander	7
Putumayo	16
Quindío	1
Valle del Cauca	11
Vichada	2
Total	155

Fuente: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con el contexto del conflicto armado interno, la Defensoría del Pueblo identificó 16 subregiones en las cuales se presentan crisis

humanitarias recurrentes que no fueron mitigadas oportunamente por las medidas de respuesta rápida, en el marco del Sistema de Prevención y Reacción Rápida a las Alertas Tempranas. Las zonas determinadas por la Defensoría del Pueblo, afectadas por crisis humanitarias recurrentes, son las siguientes:

1. Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia);
2. Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó);
3. Zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca)
4. Norte y Pacífico (Cauca);
5. Costa Pacífica (Nariño);
6. Zona sur (Córdoba); y
7. Catatumbo (Norte de Santander).

En estas zonas confluyen factores asociados al contexto violento, como la expansión de cultivos de uso ilícito, dinámicas de disputa territorial entre grupos armados, asesinatos y amenazas a líderes y lideresas sociales y personas defensoras derechos humanos, así como homicidios de firmantes de paz.

La situación de crisis humanitaria recurrente identificada en las zonas señaladas por la Defensoría del Pueblo fue informada a la Sala de Seguimiento del cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, como consecuencia de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, mediante la Sentencia

T-025 de 1994. En dicho informe, la Defensoría del Pueblo estableció que:

1. La respuesta institucional requiere de un enfoque de prevención ante el riesgo de desplazamiento forzado, por lo cual las acciones se enmarcan en una política criminal general.
2. Existe una necesidad de fortalecer la articulación entre los instrumentos de la política y la situación territorial.
3. Es necesario resolver algunas falencias en el diseño de la política pública, que inciden en la ausencia de una línea estratégica de intervención institucional.

La Defensoría del Pueblo ha establecido la necesidad de contar con un enfoque preventivo en la respuesta institucional, advirtiendo que: “las iniciativas expuestas por el Gobierno para contrarrestar las dinámicas sociales (...) que inciden de manera conjunta e independiente en el goce de los derechos objeto de protección de la política pública de prevención (...) -al parecer- se dirigen a disminuir los impactos de conductas punibles sobre la sociedad en general, en términos de política criminal” (Auto 894 de 2022, informe de la Defensoría del Pueblo).³⁰

Como antecedente que enmarca un comportamiento similar, respecto a las dinámicas de riesgo de desplazamiento forzado en 2022, la Defensoría del Pueblo, al pronunciarse respecto al Informe del Gobierno nacional de 2021, el cual versa sobre la política pública de prevención contenida en el Decreto 1581 de 2017, concluyó que la acción gubernamental se limitó a la exposición de la

³⁰ La Defensoría del Pueblo presentó dos informes a la Sala Especial de Seguimiento en agosto de 2020 y julio de 2021, en los que explicó cómo el conflicto armado se intensificó en diferentes regiones, al tiempo en que aumentaron las zonas afectadas por el desplazamiento y el confinamiento. En su informe de 2021, la Defensoría solicitó la adopción de medidas cautelares para la protección de las comunidades de siete regiones que afrontan emergencias humanitarias recurrentes. Estas zonas se ubican en los siguientes departamentos: Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Córdoba y Norte de Santander.

oferta institucional general, sin que se pudiese establecer: (i) cuál fue la población beneficiaria de las medidas; (ii) la focalización de la oferta, respecto al entorno en que habitan personas en situación de desplazamiento o en riesgo; y (iii) los resultados de las medidas en la mitigación de los riesgos.

Ahora bien, con el fin de establecer el grado de avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, la Corte Constitucional emitió el Auto 894 de 2022, para exponer el contexto humanitario en materia de desplazamiento forzado y confinamiento y analizar las mediciones del Gobierno nacional con respecto al goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad de las personas afectadas por el desplazamiento forzado y el confinamiento.

El Auto 894 de 2022 realiza una valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada en Colombia, manifestado en la ausencia de un enfoque preventivo respecto de las distintas crisis humanitarias recurrentes en el país. En consecuencia, la Corte Constitucional ordena la realización de planes de choque, en los que las autoridades responsables de la prevención, atención y asistencia tomen las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento y garantizar el goce efectivo de derechos que permita el restablecimiento de los mismos, mediante una intervención coordinada y efectiva, con mecanismos de seguimiento evaluados por el Ministerio Público.

Asimismo, la Corte Constitucional, en la orden cuarta emitida en el Auto 894 de 2022, ordena al ministro del Interior que, al término de la vigencia 2022, presente a la Sala un balance sobre: (i) el estado de cumplimiento de las medidas concertadas en el marco de los planes de choque; y, (ii) su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población en las zonas intervenidas y la mitigación de los factores de riesgo. Igualmente, el ministro del Interior

deberá remitir una copia de los informes aludidos a los organismos de control, a la Comisión de Seguimiento y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Aunque los siete planes de choque ordenados en el Auto 894 de 2022 aún no se han realizado, es necesario advertir la necesidad de fortalecer la coordinación y efectividad de al menos el plan de choque llevado a cabo del 4 al 7 de diciembre de 2022, en el municipio de Argelia (Cauca), en el cual la Defensoría del Pueblo brindó acompañamiento en cumplimiento de los requerimientos de la Corte Constitucional, en función de agencia del Ministerio Público. De manera tangencial, se puede establecer la necesidad de fortalecer la coordinación por parte del Ministerio del Interior, en la convocatoria, implementación y atención prevista en la programación del plan de choque referido a Argelia. Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- El Ministerio del Interior no estuvo presente en la realización del Plan de Choque durante los días 04 y 05 de diciembre de 2022, debido a dificultades en el transporte de los funcionarios responsables de asistir al municipio de Argelia.
- Es necesario indicar que no hubo una avanzada del Ministerio del Interior, a fin de garantizar la convocatoria, logística y condiciones de las entidades y comunidades convocadas en la ejecución del Plan de Choque.
- Las comunidades convocadas al municipio de Argelia no contaron con respuesta integral a las inquietudes planteadas durante las jornadas del Plan de Choque.
- Las jornadas de atención no contaron con la integralidad en el apoyo de entidades como la Registraduría General del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro, entre otras.
- Se decidió no realizar un PMU convocado en el marco de las jornadas del Plan de Choque.

Tabla 12. Zonas en crisis humanitaria recurrente identificadas por la Defensoría del Pueblo

Departamentos	Subregiones con crisis humanitaria recurrente	Eventos de riesgo por departamento	Eventos de desplazamiento por departamento	Eventos de confinamiento por departamento
Antioquia	Bajo Cauca Norte Urabá	19	2	2
Chocó	Medio y Bajo Atrato Bajo San Juan Medio, Alto y Bajo Baudó	13	27	65
Valle del Cauca	Zona rural y urbana de Buenaventura	11	7	10
Cauca	Norte Pacífico	16	15	9
Nariño	Costa Pacífica	18	44	4
Córdoba	Zona sur	13	5	1
Norte de Santander	Catatumbo	7	8	

Fuente: Defensoría del Pueblo.

1.5.2 Confinamiento

El confinamiento se constituye como una infracción al derecho internacional humanitario y una violación de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad. Esto afecta la movilidad humana, el aseguramiento del acceso a los alimentos y a la salud, entre otros derechos fundamentales, lo que exige que el Estado restablezca los derechos de la población civil no participante de las hostilidades que se encuentra afectada por los efectos del confinamiento.

En el país existen cuatro enclaves de confinamiento, entendiéndose este como la cara opuesta al desplazamiento forzado.

Tabla 13. Eventos de confinamiento por departamento en el año 2022

Departamento	Eventos	Familias	Personas
Antioquia	2	229	1025
Arauca	39	1851	6446
Bolívar	1	350	1400
Cauca	9	1828	5193
Chocó	65	7923	32424
Córdoba	1	39	150
Nariño	4	1118	4319
Risaralda	1	50	246
Valle del Cauca	10	2908	11177
Total	132	16296	62380

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Tabla 14. Eventos de confinamiento por mes en el año 2022

Mes	Eventos	%
Enero	20	15
Febrero	20	15
Marzo	17	13
Abril	7	5
Mayo	23	17
Junio	5	4
Julio	11	8
Agosto	6	5
Septiembre	10	8
Octubre	11	8
Noviembre	1	1
Diciembre	1	1
Total	132	100

Fuente: Defensoría del Pueblo.

1.5.2.1 Observaciones sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento

El Auto 811 de 2021³¹, emitido por la Corte Constitucional en seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, señaló:

En el desarrollo de esta regulación el Gobierno Nacional deberá convocar a: “(...) (b) el Ministerio Público, con la finalidad de que aporten recomendaciones técnicas sobre la reglamentación del procedimiento y, en particular, se involucren en la verificación de la respuesta institucional a comunidades confinadas o que afrontan difíciles condiciones de seguridad (...)”. Lo anterior, en relación a la orden quinta del referido Auto 811 de 2021, que establece: “a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior que, junto con el Ministro de Defensa y los directores del Departamento de Prosperidad Social y de la Unidad para las Víctimas adopten, mediante acto administrativo, la regulación del procedimiento de respuesta del nivel nacional y territorial a los confinamientos.

Con respecto al proyecto de Resolución “Por la cual se adopta la ruta de respuesta interinstitucional al hecho victimizante de confinamiento”, socializado por la Unidad para las Víctimas en una reunión llevada a cabo el 08 de noviembre de 2022 en las instalaciones nacionales de la UARIV, en la

que se convocó a las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo), se destacan los siguientes comentarios:

El confinamiento para la Defensoría del Pueblo, según sus Documentos Técnicos Misionales (Página 326), “(...) es una acción de fuerza mediante la cual se restringe el ejercicio pleno de derechos y libertades individuales y/o colectivos de las comunidades indígenas, negras, campesinas e incluso de pobladores urbanos. Dicha acción, no solamente puede ser provocada por grupos armados ilegales, sino que también puede ser causada por miembros y acciones de la Fuerza Pública, siendo indispensable que esta afectación se caracterice y defina en detalle, diferenciando a profundidad los límites en el ejercicio de las ‘razones militares imperiosas’ mencionadas en el artículo 17° del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra”.

La UARIV, mediante Resolución 00171 del 24 de febrero de 2016, definió el confinamiento en su artículo primero como:

(...) situación de vulneración a derechos fundamentales en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte del territorio pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social

³¹ El Auto 811 de 2021 tiene como objetivo valorar las medidas de atención y asistencia de la población desplazada. Puntualmente, su fin es ordenar la puesta en marcha de acciones de política pública para la respuesta a la población desplazada.

La principal tensión entre la definición dada en la Resolución 00171 de 2016 se encuentra en el tipo de derechos que se vulneran con el confinamiento. Mientras la UARIV ubica la violación de derechos en los de tipo fundamental, cuando ocurre un confinamiento, la Defensoría del Pueblo, además de precisar que existe violación de derechos y libertades individuales, amplía la categoría a los derechos colectivos de las comunidades indígenas, negras y campesinas.

Ahora bien, como se ha mencionado en diferentes espacios institucionales, una de las principales barreras de acceso para la debida activación de la ruta de atención a comunidades confinadas es la imposibilidad de tomar las declaraciones de los hechos en el momento de la emergencia y en el lugar de los hechos. Al respecto, es importante considerar:

1. La forma de tomar la declaración y levantar el censo se ha logrado mediante el apoyo de presidentes de juntas, quienes, a pesar del contexto de riesgo en el que se encuentran, terminan asumiendo el mayor riesgo en la ruta.
2. En el departamento del Cauca, se ha observado que si la declaración y el censo no se levantan en el momento en que se sufre el confinamiento, la UARIV no lo atiende. Según lo informado por la entidad, al no persistir el confinamiento en el momento de la toma de declaración, no se encuentran obligados a prestar ayuda humanitaria inmediata. Dicha posición se encuentra en contradicción con lo definido en el marco normativo contemplado en la Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Circular 014 de 2018.³²
3. Existe una barrera en el acceso oportuno a la ayuda humanitaria de emergencia debido al

³² La Ley 1448 de 2011, en su artículo 47, respecto a la ayuda humanitaria, expresa: “Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma”. NOTA: Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013.

El Decreto 4800 de 2011, en su artículo 102, respecto a ayuda humanitaria a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, estipula que “Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite. Parágrafo. Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del presente artículo”.

Decreto 1084 de 2015. Capítulo 4. Ayuda humanitaria a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado. Artículo 2.2.6.4.1. “Ayuda Humanitaria Inmediata. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho”.

La Circular 014 de 2018 contempla que “las entidades territoriales deberán garantizar la entrega de la ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de confinamiento, siempre y cuando este haya ocurrido durante los últimos tres (3) meses”.

formato del censo solicitado por la UARIV, el cual debe ser anexado a la declaración para su envío. Este formato, que se requiere para activar la ruta en subsidiariedad y complementariedad ante el orden departamental y nacional, exige datos que no están contemplados en la normativa, como la fecha de nacimiento y el vínculo familiar. Además, es importante tener en cuenta que un contexto de confinamiento, donde la población se encuentra en zonas rurales dispersas con restricciones a la movilidad, la exigencia de este tipo de información complejiza y limita la atención oportuna de las víctimas.

4. Al momento de presentar este informe, a pesar de la orden de emitir un acto administrativo que establezca la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento, el Gobierno nacional no ha informado si ha acogido o no las observaciones al proyecto de resolución, ni ha informado si se va a emitir el acto administrativo respectivo.

1.5.3 Desplazamiento forzado

Durante el año 2022, se presentaron 144 eventos de desplazamiento forzado masivo en el país, siendo el mes de enero el que representa el mayor número de estos eventos (22), seguido de abril (19) y mayo (15) con valores de dos dígitos de ocurrencia. Los meses en los que se presentan los menores registros de desplazamientos masivos, según reportan las cifras de la Defensoría del Pueblo, son julio (4), octubre (5) y diciembre (3).

Tabla 15. Eventos de desplazamiento masivo por mes en el año 2022

Mes	Eventos	%
Enero	31	22
Febrero	8	6
Marzo	8	6
Abril	19	13
Mayo	15	10
Junio	13	9
Julio	4	3
Agosto	13	9
Septiembre	12	8
Octubre	5	3
Noviembre	13	9
Diciembre	3	2
Total	144	100

Fuente: Defensoría del Pueblo.

El análisis general permite afirmar que, tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, se ha agudizado la violencia en algunas regiones del país, especialmente en las áreas donde las FARC ejercían control territorial. Estas situaciones han resultado en vulneraciones a los derechos individuales y colectivos, agravadas por la situación sanitaria generada por la pandemia del COVID-19. Estas afectaciones se presentan en los escenarios que se describen a

continuación, producto de la disputa territorial que se concentra en siete (7) zonas del país:

- Antioquia: subregiones de Bajo Cauca, Urrao y Urabá Antioqueño;
- Chocó: subregiones de Bajo y Medio Atrato, Alto, Medio y Bajo Baudó, Medio y Bajo San Juan;
- Valle del Cauca: Buenaventura zona urbana y rural;
- Cauca: sur, norte y Costa Pacífica;
- Nariño: Costa Pacífica y Policarpa;
- Sur de Córdoba: Puerto Libertador y San José de Uré, y
- Norte de Santander: Catatumbo.

El desplazamiento forzado y el confinamiento continúan siendo afectaciones instrumentalizadas por distintos grupos armados participantes del conflicto para imponer control territorial. La actual dinámica del conflicto armado se desarrolla en entornos de comunidades rurales, de manera preponderante en territorios étnicos, como el caso de Chocó y la costa nariñense. De igual manera, se han evidenciado afectaciones en comunidades campesinas en el Catatumbo y Bajo Cauca.

A pesar de los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para advertir los distintos escenarios de riesgo relacionados con el desplazamiento forzado y confinamiento, se han materializado las advertencias de vulneración de derechos individuales y colectivos.

Aunado a lo anterior, las zonas de crisis recurrentes del país se caracterizan por lo siguiente:

1. Han presentado situaciones de riesgo, confinamiento y desplazamientos forzados durante varios años.

2. Han sido objeto de medidas gubernamentales desde el nivel nacional para superar el estado de cosas que les afectaba.
3. Algunas de estas zonas quedaron incluidas como parte de los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) y para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado con las FARC-EP.

En el primer semestre del 2022, a las siete zonas mencionadas que persisten, se sumaron las crisis humanitarias que se vivieron en el departamento de Arauca, que también afectaron los departamentos de Vichada y Meta y otros departamentos vecinos receptores de su población desplazada.

Durante este periodo de tiempo, se han revictimizado 19.950 familias, lo que equivale a 56.215 personas que salieron huyendo de sus hogares. El 47 % de los eventos afectaron a comunidades negras, el 27 % a población indígena y el 26 % restante a población campesina.

Este panorama evidencia que los desplazamientos masivos se están concentrando en los territorios étnicos del país, que son principalmente los que están geográficamente más vulnerables y que tienen poca presencia civil e institucional.

Tabla 16. Eventos de desplazamiento masivo por departamento en el año 2022

Departamento	Eventos	Familias	Personas
Antioquia	2	42	166
Arauca	8	664	1931
Bolívar	5	1653	3551
Caquetá	1	33	114
Cauca	16	2291	4870
Cesar	1	26	58
Chocó	28	2324	6936
Córdoba	5	964	3019
Magdalena	1	356	1016
Nariño	46	9271	22496
Norte de Santander	8	996	3376
Putumayo	5	164	452
Risaralda	4	574	2309
Valle del Cauca	9	1923	6035
Vichada	5	533	1940
Total	144	21814	58269

Fuente: Defensoría del Pueblo.

1.5.4 Atención humanitaria al hecho victimizante de desplazamiento forzado y confinamiento³³

En el año 2022, se llevó a cabo un análisis de los componentes de la Política Pública de Atención Humanitaria y Registro de la población en desplazamiento forzado y/o confinamiento, o en riesgo de estarlo, en un contexto en el que persiste la crisis humanitaria en diversas regiones del país.

Cabe resaltar que la ayuda humanitaria es una medida para las víctimas que individual o colectivamente han sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de graves violaciones de los derechos humanos, en el marco del conflicto armado interno. Esta es entregada con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la situación.

La Unidad para las Víctimas, según se establece el IX informe al Congreso de la República, en el capítulo de Atención Humanitaria, del cual fue responsable la Defensoría del Pueblo y que fue elaborado por la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas, identificó las

³³ Informe SSIPO 2.0.

siguientes barreras principales en la implementación del decreto de corresponsabilidad:

1. Claridad sobre las competencias nacionales y territoriales no expresas en la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos.
2. Operatividad de los espacios técnicos de los tres niveles de gobierno –nacional, departamental y local- en la gestión de la PPV.
3. Fortalecimiento de la capacidad administrativa para el cumplimiento de la PPV.
4. Compromiso de las entidades nacionales con las necesidades territoriales.
5. Armonización en los tiempos de planeación nacional y territorial.
6. Articulación y fortalecimiento de las herramientas de seguimiento a la PPV.

Asimismo, la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas señala en su IX Informe que es necesario incorporar una estrategia para superar las barreras identificadas. Esta estrategia debe permitir a las autoridades del nivel nacional, departamental y municipal determinar las competencias de los entes territoriales no expresadas en la Ley 1448 de 2011, establecer mecanismos de operatividad de los espacios de gestión de la Política Pública de Víctimas y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales y municipales mediante elementos de planeación y seguimiento de resultados.

Por otro lado, la política pública relacionada con el componente de atención humanitaria sigue teniendo inconvenientes en relación con las entidades territoriales, ya que algunas alcaldías no están brindando atención integral a la población desplazada ni confinada, a través de los diferentes planes como el plan de contingencia, los comités

municipales de justicia transicional (extraordinarios) y otros mecanismos. Esto lleva a que no se garanticen de manera integral los derechos a la subsistencia mínima de las víctimas en situaciones de vulnerabilidad, como los eventos de desplazamiento forzado y/o confinamiento (Informe SIIPO 2.0 2022).

De igual manera, la Defensoría del Pueblo ha venido acompañando la estrategia de Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMU) en algunas regiones del país. Entre los temas destacados en dichos espacios se encuentran la reactivación de fronteras, ahora denominadas por el Gobierno “Mesas Sectoriales Regionales”, los desplazamientos forzados y los confinamientos. Con respecto a lo anterior, es necesario hacer un balance de las primeras medidas que ha implementado el Gobierno en relación con la guarda y protección de los derechos humanos, que son elementos clave para las negociaciones de paz, debido a que la Ley fue sancionada el pasado 3 de noviembre de 2022.

1.5.5 Retornos y reubicaciones

La política pública de retornos y reubicaciones tiene como objetivo superar la vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado y lograr la estabilización y sostenibilidad socioeconómica de las personas afectadas. Para esto, es necesario contar con el acompañamiento institucional que ayude en el restablecimiento de sus derechos. El Auto 326 de 2020 emitido por la Corte Constitucional, en el marco de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, declarado a través de la Sentencia T-025 de 2004, determinó: “el acompañamiento del Estado en estos procesos tiene por objetivo principal lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado”.

Durante el año 2022, la Defensoría del Pueblo logró identificar que, en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local, existen pocos avances frente a las condiciones materiales, sociales y psicosociales para el restablecimiento efectivo de sus derechos. De igual manera, el acompañamiento realizado a las comunidades por parte de la Defensoría del Pueblo ha evidenciado que persisten dificultades para que estas puedan gozar plenamente de sus derechos y superar su situación de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante mencionar que el Gobierno nacional tiene el deber de proteger y prestar asistencia a las personas en situación de desplazamiento interno, hasta que se supere la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. En el caso de que la decisión de las personas víctimas de desplazamiento sea retornar, integrarse localmente o reubicarse, se deben garantizar los tres principios para iniciar el acompañamiento: seguridad, dignidad y voluntariedad.

La crisis humanitaria que afecta el territorio nacional dificulta la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado, ya que existe el riesgo de nuevos desplazamientos, lo cual obstaculiza, igualmente, los retornos en emergencia. El principio de seguridad, necesario para la garantía de los procesos de retorno y reubicación, no está garantizado debido a la persistencia de acciones armadas en el país.

En relación con el principio de voluntariedad, la población ha regresado a algunos territorios de los que fue desplazada, ante la falta de condiciones dignas de atención en los lugares de recepción y acompañamiento institucional. Lo anterior, sin que se hayan superado las condiciones que ocasionaron el desplazamiento, pues las comunidades prefieren asumir los riesgos a la vida, libertad e integridad individual y colectiva, a tener que esperar en el lugar receptor. Esto resulta

en retornos sin respuesta y atención adecuada, y se convierte en situaciones recurrentes con tendencia a normalizarse.

Ante esta grave situación, se identifican falencias y vulneraciones en los retornos expés de los hogares que se encuentran en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado y optan por el retorno o la reubicación. Estas decisiones no se toman porque hayan cesado las condiciones que generaron el desplazamiento o porque se hayan satisfecho, de alguna forma, los mínimos de dignidad y seguridad para las comunidades, sino que se ven influenciadas por la necesidad de satisfacer su mínimo vital. Además, las comunidades carecen de los medios o recursos para satisfacer las necesidades del traslado y las necesidades básicas.

Por otro lado, en relación con la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad, las acciones de los entes departamentales y de la nación se limitan, en muchos casos, a visitas cortas y entregas de ayudas insuficientes. La articulación entre el nivel nacional y los entes territoriales nacionales y municipales se debe fortalecer para evitar limitarse únicamente a la remisión de lineamientos para la actuación.

Es importante destacar que persiste el desconocimiento de las rutas de aplicación de los principios de subsidiariedad, coordinación, corresponsabilidad y concurrencia, y existe la necesidad de fortalecer la implementación de la política pública de retornos por parte de los entes territoriales. Esta situación afecta la gestión y las posibilidades de realizar retornos de emergencia en condiciones de dignidad y conforme a los protocolos de retornos (Resolución 3320 de 2019 y 007 de 2022), especialmente en los territorios con situaciones de crisis humanitarias recurrentes.

Igualmente, los planes de acompañamientos al regreso inmediato y los planes de acompaña-

miento a retorno que se aplican en situaciones de desplazamientos masivos no son operativos y existe una limitada coordinación entre las entidades territoriales y el SNARIV, lo cual no permite garantizar retornos en condiciones de dignidad. Las comunidades que salen desplazadas, en poco tiempo, retornan sin ningún tipo de acompañamiento.

1.5.6 Conclusiones

- De manera general, los impactos del desplazamiento forzado durante el 2022 no pudieron ser contenidos con las medidas de mitigación, atención y asistencia incluidas en la política pública de prevención y protección estatal, liderada por el Gobierno nacional y las administraciones territoriales.
- Las zonas de crisis recurrentes del país se caracterizan por: (i) presentar situaciones de riesgo, confinamiento y desplazamientos forzados desde años atrás; (ii) adoptar medidas gubernamentales desde el nivel nacional para superar el estado de cosas que les afectaba; (iii) algunas de ellas quedaron incluidas como parte de los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) y para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado con las FARC-EP.
- Persisten los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada en Colombia, manifestados en la necesidad de contar con un enfoque preventivo respecto de las distintas crisis humanitarias recurrentes en el país (Auto 894 de 2022).
- Aunque aún no se han desarrollado los siete planes de choque ordenados en el Auto 894 de 2022, es necesario advertir la necesidad de

fortalecer la coordinación y efectividad de al menos el plan de choque realizado durante diciembre de 2022, en el municipio de Argeña, Cauca.

- Una de las principales barreras de acceso para la debida activación de la ruta de atención de comunidades confinadas es la imposibilidad de tomar las respectivas declaraciones de los hechos en el momento y lugar de la emergencia.
- En el caso de los retornos de emergencia o inmediatos, en la mayoría de los casos se llevan a cabo con ausencia de respuesta y atención adecuadas, lo que crea situaciones reiteradas y con tendencia a ser normalizadas, donde los procesos comunitarios se dan sin que hayan cesado las condiciones que generaron el desplazamiento. En algunos de estos casos, se presentan sin satisfacer los mínimos de dignidad y seguridad para las comunidades.
- En materia del goce efectivo de derechos a garantizar en las poblaciones retornadas y reubicadas, se evidencian falencias en el acceso a la generación de ingresos, educación (aunque se han logrado avances en cobertura, persisten problemas de calidad, infraestructura y falta de suficientes docentes), vivienda digna, cobertura de servicios públicos domiciliarios, seguridad alimentaria, vías de acceso, salud pública y acceso a tierras.

1.5.7 Recomendaciones

Al Ministerio del Interior:

- Fortalecer la coordinación durante los planes de choque en las zonas focalizadas en riesgo de desplazamiento y confinamiento, identificadas por la Defensoría del Pueblo como en crisis humanitarias recurrentes.

- A la Unidad para las Víctimas:
- En articulación con las entidades territoriales de las zonas con crisis humanitarias recurrentes, establecer un plan de caracterización de la población en los lugares en los que haya dificultades para la toma de declaraciones debido al conflicto armado, dado que el ingreso de las autoridades para la elaboración de censos se dificulta.
- Revisar el proyecto de acto administrativo sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento, acogiendo las observaciones hechas por el Ministerio Público.
- Establecer una estrategia para restablecer las condiciones de seguridad y de respuesta a los riesgos que se presenten en aquellos lugares donde se encuentra asentada la población retornada y reubicada (haya o no haya sido acompañada), con el fin de garantizarle permanencia en el territorio y evitar nuevos eventos de desplazamiento. Dicha estrategia debe incluir mecanismos que posibiliten la atención de la población retornada y reubicada en los territorios con condiciones de seguridad desfavorables.
- Adecuar la oferta institucional a las necesidades reales de las comunidades, con el objetivo de contribuir a la construcción de soluciones duraderas. Para ello, es necesario realizar un ejercicio de caracterización y diagnóstico, de cuya lectura deberá depender la formulación de acciones. Se deberá tener en cuenta la estabilización socioeconómica, como es el caso de la generación de ingresos, el acceso a tierras y el mejoramiento de vivienda.
- Revisar y ajustar la ruta de acompañamiento a los retornos de emergencia o inmediatos para superar las falacias que impiden su operatividad, incluyendo los tiempos de las acciones, la articulación institucional y la activación de la ruta de corresponsabilidad.
- En el caso de las zonas de crisis humanitaria ubicadas en las regiones PDET, con alta ocurrencia de eventos de desplazamiento y confinamiento, adelantar las acciones encaminadas a la activación de los mecanismos de corresponsabilidad y subsidiariedad en los casos en los que la masividad de eventos sobrepase la capacidad técnica y administrativa de los entes municipales.
- Con respecto a la Resolución 00171 de 2016, en la definición de confinamiento se expone como factor de riesgo la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Se recomienda armonizar la definición con el contenido del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC EP. Asimismo, se sugiere eliminar la palabra “ilegales” de la definición, para que cobije la violación generada por operaciones militares, especialmente en territorios colectivos.



1.6 Derecho a la protesta y conflictividad social

En este capítulo se presentan dos perspectivas sobre la protesta social:

Por un lado, se analizan las manifestaciones de protesta social como expresiones ciudadanas de insatisfacción frente a situaciones de exclusión social o vulneración de derechos. Estas situaciones pueden ser causadas por actuaciones u omisiones del Estado en el desarrollo de sus deberes públicos de protección y garantía de los derechos humanos, así como por los particulares cuando incumplen sus obligaciones de respeto de los mismos. Desde esta perspectiva, se busca hacer una identificación del posible escalamiento de los conflictos sociales³⁴, los ámbitos temáticos en los que se desarrollan y las dinámicas territoriales y poblacionales que se derivan. A su vez, se da cuenta de la participación de la Defensoría del Pueblo en escenarios de diálogo social en el ámbito de la conflictividad.

Por otro lado, se analizan las manifestaciones de protesta social desde la perspectiva del ejercicio de un derecho, por lo que se destacan datos asociados a la identificación de peticiones y vulneraciones en el marco del derecho a la protesta, el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia 7641 del 22 de septiembre de 2020 y el ejercicio de acompañamiento desempeñado por la Defensoría del Pueblo.

1.6.1 Panorama general de la conflictividad social 2022

En el marco de la identificación y prevención del escalamiento de las conflictividades sociales, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social, monitorea los conflictos sociales que puedan afectar la garantía de los derechos humanos de la población, con el propósito de promover la actuación defensorial y reconocer estructuras de conflictividad. Igualmente, impulsa el diálogo social para que la conflictividad social sea abordada de manera constructiva y promueva la transformación en las relaciones sociales entre las partes involucradas, así como la mejora de las condiciones de vida y la garantía de derechos de las poblaciones y comunidades.

La Delegada también lleva a cabo el seguimiento de los acuerdos suscritos en el marco de la gestión de diálogo social y transformación de conflictos en los que haya sido convocada en sus roles de mediador, garante de derechos y Ministerio Público. Asimismo, participa de manera activa en mesas de negociación de las que se han desprendido acuerdos, y realiza seguimiento de estos acuerdos con un enfoque especial en la garantía de derechos de grupos poblacionales específicos, como mujeres, indí-

³⁴ Los conflictos sociales se “desenvuelven en el ámbito público, trascienden el nivel interpersonal y articulan a un número plural de individuos en torno a demandas por la afectación de derechos o necesidades humanas insatisfechas, que requieren la atención por parte del Estado y de diversos grupos sociales” [Defensoría del Pueblo, 2020, p. 14]. El escalamiento del conflicto se refiere a la evolución de un conflicto que aumenta en intensidad y fuerza.

genas, comunidad NARP³⁵ y personas con identidades sexuales y orientaciones de género diversas.

Conforme a lo anterior, durante el año 2022 se encontró que el escalamiento de los conflictos sociales, observados a través de las protestas sociales, tuvieron diferentes alcances. Se identificaron eventos de alcance nacional que involucraron a diversos actores sociales que desarrollan una actividad en todo el territorio, como, por ejemplo, trabajadores del ICBF, SintradeSena, Asojudicial, de aplicaciones móviles, transportadores, entre otros, que demandaban derechos laborales o condiciones para ejercer sus actividades. También se presentaron eventos que reunieron expresiones encontradas de diferentes sectores poblacionales en varios departamentos, en torno, por ejemplo, a la tipificación del delito de aborto consentido, los derechos de las mujeres, los derechos de la población LGTBIQ, el derecho a la protesta, las elecciones presidenciales y las gestiones o políticas gubernamentales.

Asimismo, se registraron eventos regionales asociados a problemáticas estructurales que generaron tensiones locales y que se mantuvieron persistentes. Destacan, por ejemplo, las “invasiones” y “ocupaciones” de tierras, principalmente en el norte del Cauca y sur del Valle del Cauca; las inconformidades en torno a la garantía de servicios públicos básicos, como energía eléctrica o agua potable; la demanda de prevención y atención de desastres naturales, en particular, los que tuvieron que ver con la ola invernal o daños ambientales, como es el caso de la región de La Mojana; las tensiones derivadas de la regulación de actividades extractivas informales o ilegales y de otras formas de explotación formal, especialmente en zonas de extracción minera o petrolera, de presencia de cultivos ilícitos o de protección del medio ambiente, entre otras.

Por último, se conocieron algunos eventos de alcance local. En particular, llamaron la atención los ocurridos en el sector educativo, que generaron tensión o pusieron en riesgo la garantía del derecho a la educación debido al posible cese de actividades de docentes por el no pago a tiempo de retroactivos salariales, la implementación adecuada del Plan de Alimentación Escolar (PAE), el servicio de transporte escolar para garantizar la movilización de niños, niñas y adolescentes a las instituciones educativas, así como el mantenimiento y adecuación de la infraestructura escolar en un contexto de regreso a la presencialidad. Adicionalmente, se presentaron manifestaciones en rechazo a situaciones de violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes en el entorno escolar, particularmente el acoso y la violencia sexual.

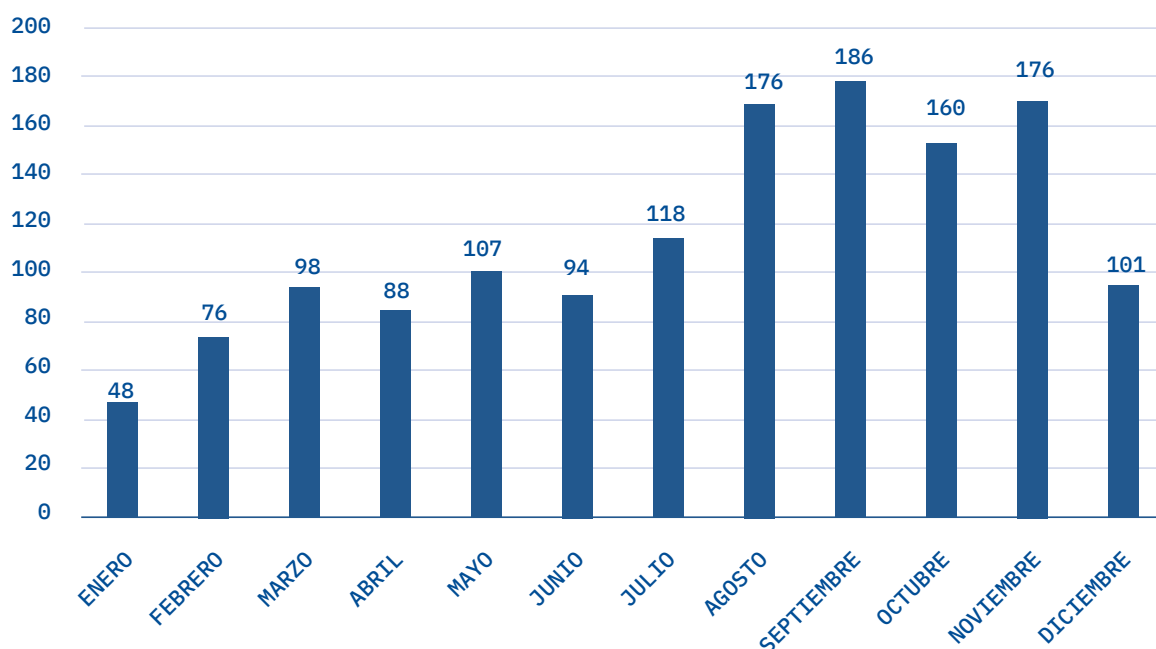
Cabe destacar que el escalamiento de estos conflictos ocurrió en un contexto internacional caracterizado por una alta inflación, desaceleración de las principales economías, dificultades en las cadenas de abastecimiento y crisis energética, los cuales tuvieron impactos negativos en el desempeño económico de los Estados, especialmente de los países pertenecientes al sur global. Si bien en Colombia en el año 2022 se registró una recuperación en las tasas de crecimiento y empleo después de la pandemia, continúan los altos niveles de pobreza y desigualdad, que, sumados a una alta tasa de inflación, se convierten en factores que favorecen la desprotección, la vulnerabilidad, con el consecuente escalamiento de la conflictividad social. Por tal razón, durante el año 2023, el escalamiento de los conflictos sociales puede estar determinado por el impacto que sobre las condiciones de vida de las personas tuvo el deterioro de la situación económica nacional. Asimismo, suscitaron expresiones de conflictividad situaciones

³⁵ Se refiere a población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

como el desarrollo de propuestas de reforma en los sectores de salud, trabajo, educación, ambiente, paz y justicia, así como la atención y cumplimiento estatal de compromisos orientados a resolver necesidades estructurales y urgentes de los distintos sectores poblacionales.

Es importante destacar que, según el monitoreo realizado por el Observatorio de Prevención de Conflictos Sociales de la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, entre enero y diciembre de 2022 se registraron 1.428 eventos que son manifestación de la existencia de conflictos sociales.

Gráfico 3. Eventos durante 2022



Fuente: Defensorías regionales de la Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva.
Procesado por: Observatorio de Prevención de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

En el primer trimestre del año se registró el 16 % de los eventos, en el segundo el 20 %, en el tercero el 34 % y en el cuarto trimestre el 31 %. Como se observa en la gráfica, a partir de agosto de 2022 hay una tendencia al alza de los eventos de conflictos sociales, relacionada principalmente con la coyuntura del país por la asunción de un nuevo presidente de la República, las expectativas de cambio, las propuestas de reforma tributaria y la reforma política y electoral. Además, por el incremento de demandas ciudadanas en torno a la presencia e inversión

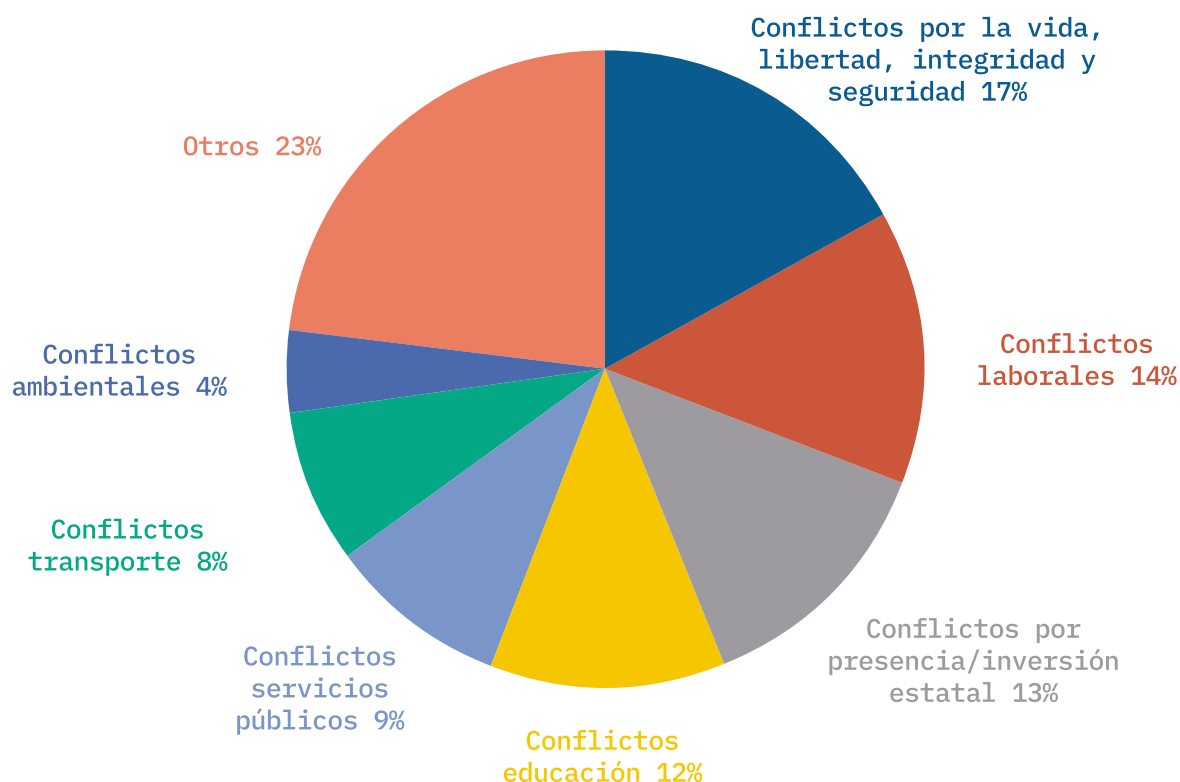
del Estado en áreas rurales y urbanas, para mejorar las condiciones de vida de las personas, así como para garantizar derechos laborales y los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas y comunidades.

Cabe mencionar que se registraron protestas de carácter nacional que contribuyeron al incremento de la conflictividad social en el país. Entre los eventos nacionales, se cuentan las movilizaciones en conmemoración de las protestas del 28 de abril de 2021; las movili-

ciones de trabajadores de aplicaciones móviles, del ICBF, Sena, Asonal Judicial y la Dian, para exigir mejores condiciones laborales; manifestaciones en contra del Gobierno nacional saliente; en contra de políticas propuestas por el nuevo Gobierno nacional; manifestaciones de solidaridad y rechazo a los homicidios de miembros

de la Fuerza Pública por parte de grupos armados ilegales; manifestaciones a favor y en contra de decisiones sobre la penalización del aborto; manifestaciones asociadas a afectaciones generadas por la ola invernal, por las tarifas elevadas de energía eléctrica y del SOAT y para rechazar casos de racismo en el país.

Gráfico 4. Principales conflictos sociales manifestados en 2022, por tipología



Fuente: Defensorías regionales de la Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva.
Procesados por: Observatorio de Prevención de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

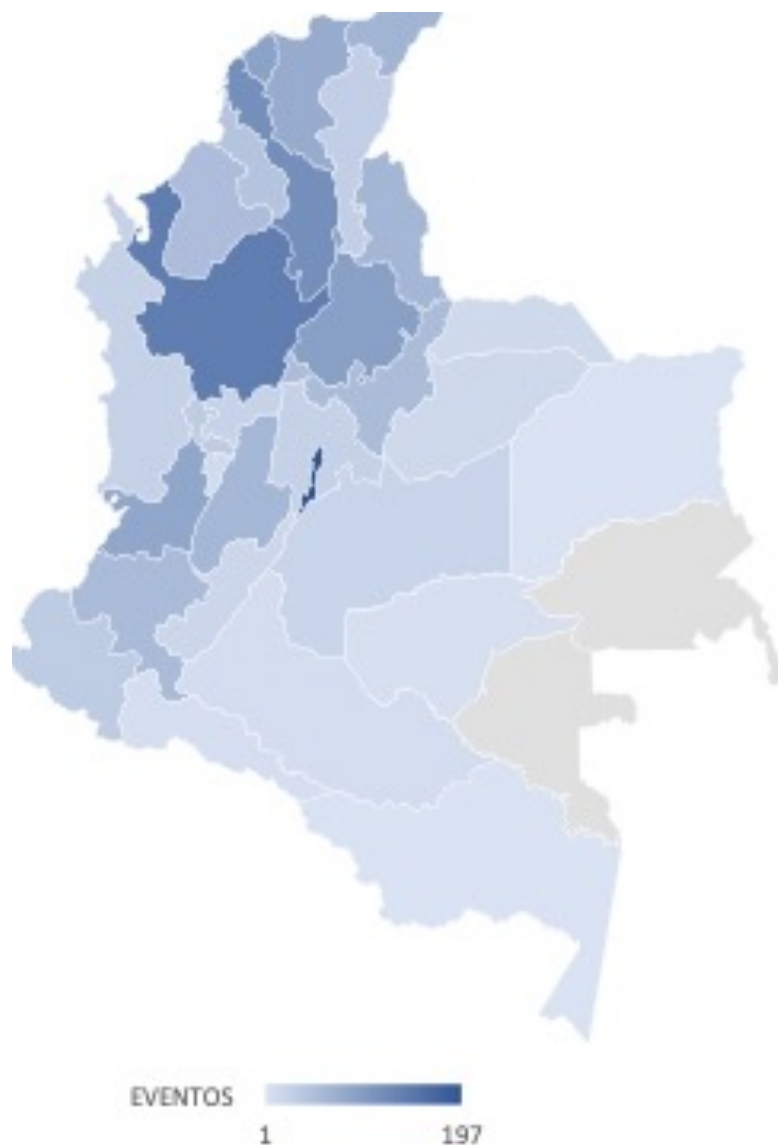
En el año 2022, el 72 % de los conflictos identificados estuvieron relacionados con la garantía de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad (16 %), los derechos laborales (14 %), demandas de inversión o presencia estatal (13 %), el derecho a la educación (11 %), la prestación de

servicios públicos básicos (10 %) y la implementación de medidas o políticas de transporte (8 %). El otro 28 % de conflictos sociales se encuentran en el campo de demandas por la garantía de derechos ambientales, situaciones que requieren la garantía de múltiples derechos de una comu-

nidad, conflictos por la propiedad de la tierra o la vivienda, conflictos políticos, por la garantía de la prestación de servicios de salud que afecta a un amplio sector de la población, situaciones en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos,

por el reconocimiento de identidad o autonomía de comunidades étnicas, por demandas de participación o representación, derivados de demandas de sectores productivos y por incumplimiento de los acuerdos de paz.

Mapa 4. Principales conflictos sociales manifestados en 2022, por departamento



Fuente: Defensorías regionales de la Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva.
Procesado por: Observatorio de Prevención de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

Los eventos registrados en 2022 ocurrieron en 312 municipios del país. El 79 % del total de eventos ocurrieron en Bogotá (14 %), Antioquia (9 %), Bolívar (8 %), Santander (6 %) Atlántico (6 %), Valle del Cauca (6 %), Magdalena (5 %), La Guajira (5 %), Norte de Santander (4 %), Tolima (4 %), Cauca (4 %), Boyacá (4 %) y Córdoba (4 %). En estos eventos, los mecanismos usados por los ciudadanos para expresar su insatisfacción o inconformidad por acciones u omisiones del Estado o de particulares fueron los plantones o concentraciones (36 %), bloqueos de vías (34 %), marchas o movilizaciones (16 %), paros cívicos o cese de actividades (5 %) y otros (9 %). Cabe resaltar que en el 8 % de estos eventos se registraron disturbios o acciones con riesgo para la integridad de las personas.

Los actores que se manifestaron fueron la ciudadanía en general (42 %), la comunidad educativa (14 %), personas en su condición de trabajadores (9 %), transportadores (6 %), comunidades indígenas (6 %), organizaciones sociales (5 %), sindicatos (4 %), campesinos (4 %) y otros (10 %). A su vez, las demandas de los ciudadanos estuvieron dirigidas a los gobiernos municipales (36 %), distintas entidades del Gobierno nacional (22 %), a distintos niveles de gobierno a la vez -nacional, departamental y municipal (11 %), al gobierno departamental (8 %), a empresas privadas (7 %), al Gobierno y empresas privadas (6 %), al sector judicial (3 %) y a otros (7 %).

Del total de conflictos sociales identificados por el Observatorio de Prevención de Conflictos Sociales en 2022, el 8 % correspondió a eventos con componentes étnicos en 20 departamentos, principalmente en La Guajira (23 % de los eventos), Cauca (19 %), Bogotá (10 %), Valle del Cauca (8 %), Chocó (7 %), Nariño (4 %), Risaralda (4 %), Antioquia (4 %) y otros (21 %). Estos conflictos estuvieron relacionados con el reconoci-

miento de la propiedad sobre el territorio (22 %), manifestaciones por la vida, libertad, integridad y seguridad de los miembros de la comunidad y el territorio (17 %), el reconocimiento de la identidad o autonomía (15 %), la demanda de múltiples derechos (12 %), la demanda de presencia o inversión estatal en territorios de comunidades étnicas (10 %), el acceso a servicios públicos básicos (9 %) y otros (15 %).

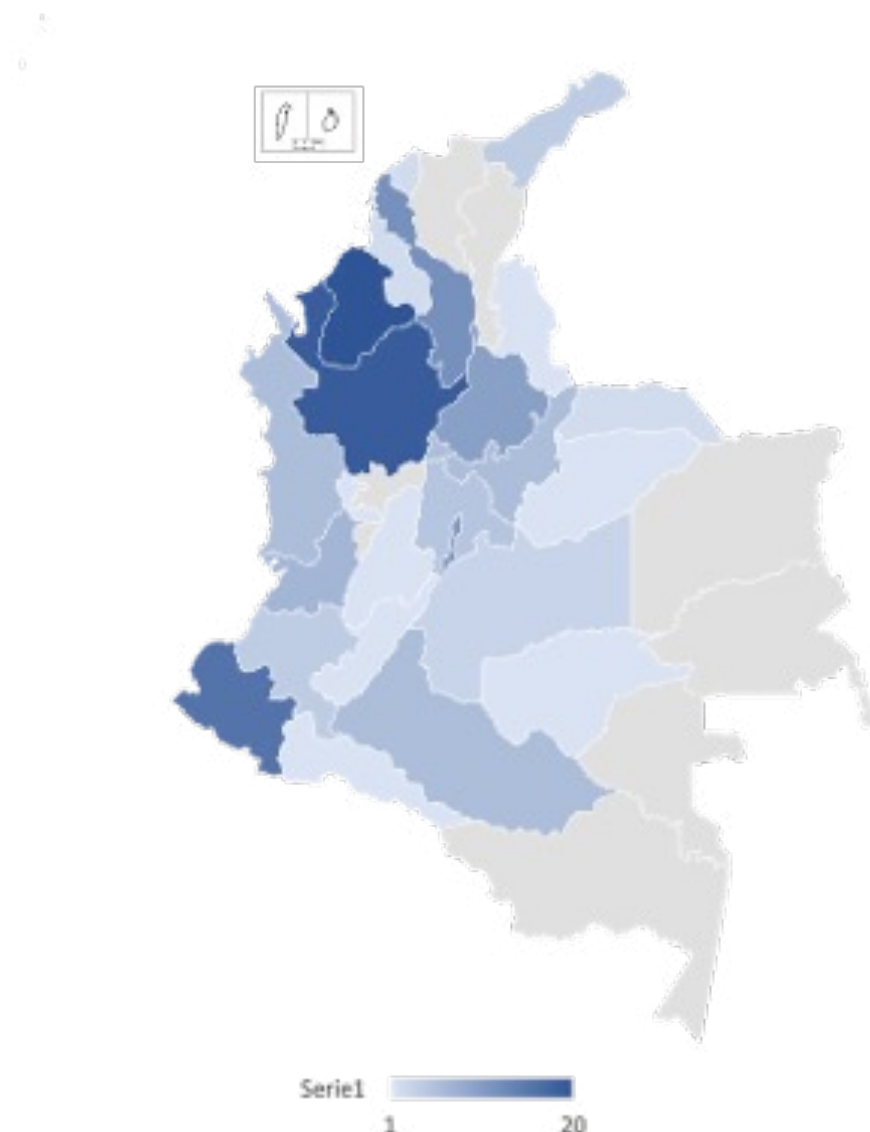
1.6.2 Intervención defensorial en materia de diálogo social

El ejercicio de monitoreo de las manifestaciones del conflicto social en el país contribuye a que la Defensoría del Pueblo reaccione de manera temprana para impulsar espacios de diálogo entre distintos actores en conflicto, de tal forma que sea posible contribuir a prevenir el escalamiento del conflicto social, así como promover su transformación. A continuación, se presenta la dinámica de participación de la Defensoría del Pueblo en escenarios de diálogo en el marco de los conflictos sociales registrados durante 2022.

En el año 2022, desde el Observatorio de Conflictividad Social se registró la participación de la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales y de la Delegada de Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, en 144 espacios de diálogo social en los que contribuyó como mediador o acompañante de las partes en conflicto.

Los espacios de diálogo se presentaron en 25 departamentos, principalmente en Córdoba (20), Antioquia (19), Nariño (16), Bolívar (12), Bogotá (11), Santander (10), Boyacá (6), Chocó (5), Caquetá (6), Cundinamarca (5), Cauca (4), La Guajira (4), Meta (3).

Mapa 5. Espacios de diálogo en el marco de conflictos sociales manifestados con participación de la Defensoría del Pueblo 2022, por departamento



Fuente datos: Defensoría del Pueblo.

Procesado por: Observatorio de Prevención de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

Estos espacios fueron llevados a cabo en el marco de conflictos por la demanda de presencia o inversión estatal (17 %), por la propiedad de la tierra o la vivienda (12 %), conflictos laborales (10 %), conflictos en los que confluyen una multiplicidad de derechos (9 %), por la erradicación

de cultivos ilícitos (9 %), conflictos ambientales (8 %), por la garantía de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas (8 %), por la implementación de medidas o políticas de transporte (8 %), por la garantía del derecho a la educación (5 %) y otros (14 %)

Adicionalmente, cabe mencionar que el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de su magistratura moral, ha llamado la atención sobre conflictos sociales identificados en el monitoreo realizado por el Observatorio. Entre estos se encuentran los llamados a las secretarías de educación para frenar la deserción escolar; el alistamiento preventivo de la Defensoría Pueblo a nivel nacional ante el riesgo de manifestaciones en la conmemoración del paro del 28 de abril y en la jornada electoral de la segunda vuelta presidencial; el llamado urgente al Gobierno para tomar medidas ante la grave crisis de salud en Chocó; los llamados por los conflictos relacionados con la ocupación e invasión de tierras; también, cuando se instó a las autoridades a reducir el riesgo y atender las afectaciones derivadas de la temporada invernal que afectó al país durante 2022, así como la necesidad de garantizar los derechos humanos en el desarrollo de la provisión de energía eléctrica en la región del Caribe.

Durante el año 2022, y como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo, continuó el incremento de los conflictos sociales en el país³⁶. Si bien es difícil atribuir una causalidad específica, desde hace varios años Colombia atraviesa una serie de transiciones sociales que han dado lugar a que muchos conflictos de vieja data salgan a la superficie y se expresen con mayor vehemencia y participación de nuevos actores, como los jóvenes, como se evidenció en escenarios de protesta social del año 2021 y en los eventos previos de 2019 y 2020.

El aumento de los conflictos sociales manifestos puede ser entendido como un elemento asocia-

do a la fase posterior a la firma del Acuerdo de Paz de 2016 y enmarcado en la crisis social ocasionada por la pandemia del COVID-19. El escenario de la pandemia, con su exacerbación de desigualdades y tensiones sociales, incrementó la presión social que ya venía de los movimientos y protestas masivas de 2019 y 2020, los cuales terminarían explotando en el paro nacional de 2021. Todos estos elementos se suman como factores que condujeron a que 2022 fuera un año de efervescencia social manifiesta.

La reacción del Estado colombiano a este desafío puede ser destacada como constructiva, ya que predominó un enfoque dialogante y pacífico de los conflictos, tanto de parte del Gobierno nacional y local como de la Fuerza Pública, con el acompañamiento de las entidades que conforman el Ministerio Público, aportando su experiencia y capacidades de mediación y facilitación del diálogo social.

La Defensoría del Pueblo ha desplegado todas sus capacidades humanas y técnicas para favorecer y promover el diálogo social como forma de abordar la conflictividad social de forma pacífica y constructiva, resguardando así la defensa y garantía de los derechos humanos de los colombianos en escenarios de alta complejidad y volatilidad social. La Defensoría se ha fortalecido en este aspecto y ha reforzado sus capacidades de reacción, acompañamiento y facilitación del diálogo social, tanto desde sus direcciones nacionales y defensorías delegadas como en las defensorías regionales, quienes se encuentran en la primera línea de atención a la protesta y el conflicto social.

³⁶ Cabrera, D. [2023, 12 de marzo]. Un aumento del 72% de los conflictos sociales reportó la Defensoría del Pueblo en Colombia. En RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/un-aumento-del-72-de-los-conflictos-sociales-reporto-la-defensoria-del-pueblo-en-colombia?edicion=2>.

Los conflictos de tierras en el Cauca, la situación del pueblo embera en Bogotá y Medellín, las inundaciones en La Mojana, los paros mineros en Antioquia y la conflictividad ambiental en la Amazonía son ejemplos visibles de conflictos localizados en municipios, regiones y ciudades de Colombia, donde se presentan problemáticas recurrentes como servicios públicos insuficientes y altas tarifas, o la situación de la educación pública.

Es importante destacar cómo esta conflictividad social afecta sobre todo a poblaciones discriminadas o sujetos especiales de derechos como grupos étnicos, mujeres, comunidad LGBTI, víctimas, campesinos, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, jóvenes y estudiantes, excombatientes en proceso de reincorporación, entre otros.

1.6.3 Ejercicio del derecho a la protesta social durante el 2022

Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, la Defensoría del Pueblo recibió y tramitó un total de 97 peticiones, de las cuales 84 corresponden a asesorías o solicitudes y 13 a quejas por situaciones presuntamente vulneradoras a los derechos humanos en el marco de las manifestaciones sociales. Estas últimas muestran una afectación a los derechos, siendo la libertad de reunión, el derecho más recurrentemente vulnerado [13].

Según lo manifestado por los peticionarios, los presuntos responsables de estas vulneraciones a los derechos humanos son: las autoridades admi-

nistrativas del orden municipal en un 38,46 %; la Fuerza Pública en un 23,08 %; los particulares en un 23,08 %; Las autoridades administrativas del orden departamental en un 7,69 %, y el porcentaje restante se encuentra en estudio. Respecto a la Fuerza Pública, la mayor parte de las quejas se concentraron en el desaparecido Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), como presunto responsable de violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales.

En todo caso, es necesario anotar que durante el 2022 hubo una disminución significativa en el volumen de manifestaciones y protestas ciudadanas en comparación con el año 2021, que estuvo caracterizado por el llamado “Estallido Social” y las numerosas protestas y manifestaciones que acompañaron este evento.

1.6.3.1 Derecho a la libertad de reunión

La ciudadanía tiene el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, siendo este un derecho humano reconocido internacionalmente³⁷ y consagrado a nivel interno como derecho fundamental bajo el artículo 37 de la Constitución Política. Este derecho está conectado con la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de locomoción y el derecho a la participación ciudadana.

Al respecto y en el marco del control realizado por la Corte Constitucional³⁸, se ha definido que las autoridades competentes pueden disolver o impedir el desarrollo de este derecho única-

³⁷ Artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³⁸ Sentencia T-456-26, Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional.

mente para evitar amenazas graves e inminentes. Se reconoce, además, que el derecho de reunión tiene en sí mismo un grado de conflictividad y, por lo tanto, advierte que esto no puede ser la justificación de normas o actos limitativos.

Para el 2022, las conductas vulneratorias más recurrentes de este derecho³⁹ fueron las siguientes: con el 38,4 %, la coerción contra las personas para que participen o se abstengan de participar en reuniones, marchas o manifestaciones. Con el 38,4 %, las restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho a la reunión pacífica sin justa causa legal. Los lugares donde más se presentaron recurrentes fueron Antioquia con el 46 %, seguido por Bolívar con el 23 %. Estas cifras evidencian la necesidad de aumentar las capacitaciones de los miembros de la Fuerza Pública, así como los trabajos de pedagogía dirigidos a la ciudadanía.

1.6.3.2 Análisis del cumplimiento de la Sentencia STC-7641-2020 de la Corte Suprema de Justicia

En cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-7641 del 22 de septiembre del 2020, la Defensoría del Pueblo tiene la obligación de brindar acompañamiento a las personas que participan en actos de protesta, así como prestar asesoría jurídica a quienes resulten afectados en ellas. La Defensoría del Pueblo, a través de sus 42 defensorías regionales y desde el nivel central, llevó a cabo un total de 223 acompañamientos a lo largo del territorio

nacional. En general, se destaca un resultado positivo global en cuanto al desarrollo del derecho.

Por otro lado, en el marco de la orden octava, se realizaron 230 revisiones a las secciones y reacciones del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), ahora Dispositivos Especializados de Intervención de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), con el propósito de verificar detalladamente el número de efectivos disponibles, la debida identificación del personal y los implementos que podrían ser usados por los integrantes de la Unidad en el evento en que se generaran alteraciones al orden público, garantizando que no portaran la “escopeta calibre 12”.

En el mismo sentido, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos, en el marco de su competencia de dirigir el trámite de las solicitudes y quejas allegados a la entidad por violación o amenaza de derechos humanos e infracciones al DIH y abogar por la solución del objeto de estas ante las autoridades y los particulares, reportó a lo largo del año un total de 40 actividades dirigidas a la capacitación de miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios y la ciudadanía en el marco del ejercicio del derecho a la manifestación social pacífica.

Ahora bien, teniendo en cuenta el contexto social y la necesidad de respuestas institucionales a raíz del paro nacional del 28 de abril del 2021 y con el objetivo de reconocer la dignidad humana, así como hacer efectivas las actuaciones disciplinarias, el debido proceso y los derechos fundamentales, el 18 de enero del 2022 el Gobierno nacional expidió el *Estatuto disciplinario policial*, en el cual estableció la obligación de la

³⁹ De acuerdo con el Manual de calificación de conductas violatorias, elaborado por la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Procuraduría General de la Nación de designar un inspector delegado especial para la manifestación pública, quien será el responsable de las investigaciones disciplinarias en relación con los procedimientos policiales desarrollados en el contexto de hechos violentos que afecten el derecho a la manifestación pública.

Además, en el marco del cambio de Gobierno, mediante la Resolución 03059 del 30 de septiembre del 2022, se definió la misión, la estructura orgánica y las funciones de la Jefatura Nacional del Servicio de Policía y se determinaron las funciones de las dependencias internas.

Es importante destacar que se produjo un cambio en la denominación del entonces ESMAD, que pasó a ser la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden, bajo la responsabilidad de la Subjefatura Nacional del Servicio de Policía. Esto refleja los esfuerzos realizados para fortalecer una cultura del diálogo para la solución del conflicto, lo cual contribuye al ejercicio del derecho a la libertad de reunión.

En el mismo sentido y acorde a los cambios de Gobierno, en el numeral 5 sobre la convivencia y seguridad ciudadana corresponsable y participativa, del Capítulo de seguridad humana y justicia social del Plan Nacional de Desarrollo, se proyectó la protección a la libertad de reunión, manifestación y protesta social pacífica, impulsando ante el Congreso un proyecto de ley estatutaria para fortalecer estos derechos. También se evidencia el interés de realizar la transformación de la Policía Nacional para la garantía del ejercicio de los derechos, libertades públicas, la convivencia y la seguridad humana.

En este proyecto se plantea la eliminación del ESMAD y se orienta hacia la creación de una unidad de diálogo, aunque no resulta claro si esto ya fue realizado y se entiende cumplido con el cambio a UNDMO, o si, por el contrario, se

espera una reestructuración más profunda. De igual manera, se evidencia el interés de fortalecer los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general.

A pesar de que, según el monitoreo que realiza la Defensoría del Pueblo, en el 2022 disminuyó el número de quejas por vulneraciones al derecho a la libertad de reunión, también se evidenciaron algunas situaciones de presuntas vulneraciones de derechos por usos excesivos de la fuerza por parte de miembros de la Policía Nacional. Esto representa un desafío para el Estado en términos de capacitación de los miembros de la Fuerza Pública y la promoción de una cultura del diálogo hacia los ciudadanos.

1.6.4 Conclusiones

Si bien hay un aumento en la conflictividad social, también hay un esfuerzo institucional y social importante para abordarla de forma pacífica y constructiva, con el objetivo de mejorar el bienestar social y garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de los colombianos.

En Colombia, el conflicto armado y otras circunstancias han hecho que la conflictividad social haya sido abordada muchas veces como un problema de orden público, lo que ha dejado conflictividades recurrentes y sin resolver, que hoy salen a la luz y reclaman atención.

A esta conflictividad recurrente se suman nuevas conflictividades de la vida urbana que también piden abordaje, como los problemas relacionados con los jóvenes, los mototaxistas, entre otros.

Por consiguiente, es necesario desarrollar y consolidar las capacidades tanto sociales como institucionales para abordar la conflictividad de manera transformadora, es decir, pacífica y constructiva, que redunde en la protección y garantía de los derechos.

Durante el año 2023, el comportamiento de variables macroeconómicas, el desarrollo de propuestas de reforma en los sectores de salud, trabajo, educación, ambiente, paz y justicia, así como la atención y cumplimiento estatal de compromisos orientados a resolver necesidades estructurales y urgentes de los distintos sectores poblacionales, serán determinantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y en sus efectos en el desescalamiento de los conflictos sociales.

Los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia y el derecho a la oposición y participación han sido ejercidos en Colombia, como regla general, de manera pacífica.

La diversidad presentada en las manifestaciones sociales de la anualidad 2022, permitió que diversos sectores del país expresaran su insatisfacción, como parte del ejercicio de la democracia, y logrando ser escuchados para que, a través del diálogo, fueran expuestas sus solicitudes.

A pesar de lo anterior, la Defensoría del Pueblo lamenta los episodios de violencias y agresiones que se presentaron y que afectaron el ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pacífica.

El Estado colombiano avanza en el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia 7641 del 22 de septiembre de 2020, emitida por la Corte Suprema de Justicia, cuya finalidad es prevenir y garantizar la no repetición de violaciones de los derechos humanos en el marco de las protestas sociales.

1.6.5 Recomendaciones

- Frente a este aumento de la conflictividad social, se requiere continuar el fortalecimiento de los sistemas sociales e institucionales para abordarla.

Al Ministerio del Interior, al Viceministerio para el Diálogo Social, la Igualdad y los Derechos Humanos del Ministerio del Interior:

- Fortalecer los mecanismos de diálogo social en todos los niveles de gobierno, como ministerios, gobernaciones y alcaldías, en forma articulada, es decir, a través de un sistema nacional de diálogo social u otra figura similar.
- Desarrollar mecanismos de seguimiento de los acuerdos logrados, definiendo parámetros para su cumplimiento, con reglas y estándares objetivos que permitan medir los avances y resultados.
- Frente a la recurrencia de una conflictividad o conflicto, hacer seguimiento a los factores desencadenantes y causas, así como a los acuerdos suscritos, para utilizarlos como base en el diálogo y la transformación de conflictos.
- Fortalecer el intercambio de información y la articulación interinstitucional como base para las decisiones en políticas públicas y la adopción de medidas de intervención en conflictos y procesos de diálogo social, tomando en cuenta la existencia de varias oficinas gubernamentales relacionadas con el manejo de las protestas y los conflictos sociales⁴⁰.

⁴⁰ Como es el caso de las áreas encargadas en el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros.

- Fortalecer los espacios de diálogo existentes, para evitar duplicidad, desgaste y pérdida de legitimidad en las actuaciones institucionales, invitando a estos espacios a nuevos actores, nuevos liderazgos y actores antes excluidos.
- Apoyarse en la sociedad civil como tercero facilitador, desde una perspectiva de diálogo multiactor. En particular, reconocer el importante rol que cumplen en los procesos de diálogo social la academia, las organizaciones y ONG especializadas, plataformas de organizaciones sociales, grupos de expertos, entre otros.
- Reconocer la participación y actuación de formas tradicionales, informales y locales de transformación de conflictos a nivel de comunidades étnicas, juntas de acción local en barrios y veredas, centros educativos, etc., capacitando y dando herramientas y apoyo a quienes ejercen ese rol de mediador en las comunidades.
- Apoyarse en los procesos de mediación en actores como el Ministerio Público, las personerías distritales y municipales, las iglesias y organismos eclesiales, los organismos intergubernamentales de derechos humanos y las organizaciones humanitarias, según la temática y problemáticas abordadas.
- En los procesos de mediación de protestas sociales, es importante que los miembros de la Fuerza Pública se identifiquen claramente con distintivos físicos visibles para evitar confusiones y desconfianzas.
- Fortalecer los procesos de capacitación en diálogo social para estudiantes de último grado de bachillerato y estudiantes universitarios, como alternativa social al servicio militar obligatorio.
- En empresas y sector privado, apoyarse en fundaciones como puentes de contacto y en cámaras de comercio como capacitadores y convocantes de gremios, comerciantes y pymes.
- Mejorar la articulación entre la nación y el territorio, con la construcción de observatorios de la conflictividad que permitan la identificación y prevención del escalamiento de la violencia y aporten análisis que sirvan de soporte en espacios de diálogo y transformación de conflictos.
- Garantizar una participación equitativa en los espacios de diálogo, con especial énfasis en la participación y representación de las mujeres, personas con identidad sexual y orientación de género diversa, indígenas, comunidad NARP, jóvenes, entre otros.
- Formular e implementar el proyecto de Ley Estatutaria de Garantías para la promoción de la participación y otras actividades, establecida en el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*⁴¹.
- El conflicto social tiene alcances nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales; por lo tanto, requiere que se fortalezcan los distintos niveles de gobierno para responder a las conflictividades emergentes y en escalada, así como a los compromisos previos con las comunidades, según su nivel de responsabilidad.

A las Fuerzas Militares y de Policía, en particular a los Dispositivos Especializados de Intervención de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO):

⁴¹ Al respecto, tener en cuenta que la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas insta a los Estados miembros “a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos” (S/RES/1325/párr. 1).

- Solicitar a que se cumplan estrictamente las disposiciones contenidas en los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (OHCHR, 1990). Es decir, recurrir al uso de la fuerza cuando sea estrictamente necesario y emplearla de manera proporcional al objetivo legítimo que se persiga, para causar el menor daño posible y proteger la vida e integridad humana.
- Instar a la Policía Nacional a revisar y reevaluar sus protocolos de actuación en aras de cumplir con las recomendaciones otorgadas por la CIDH y teniendo en cuenta el cambio anunciado de la anterior Unidad Móvil Antidisturbios.
- Desarrollar mecanismos de seguimiento para que las reformas internas que se encuentra impulsando y los ajustes a los programas de formación al personal de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) se vean reflejados en la práctica, a través de una disminución y sanción efectiva de las quejas por abusos y excesos en el uso de la fuerza.
- Proporcionar apoyo continuo de acompañamiento y evaluación psicológica y de salud mental a los miembros de la UNDMO y de la fuerza disponible que se encuentra constantemente expuesta a situaciones de alto estrés.







ELECCIONES PRESIDENCIALES 2020

REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL



1.7 Elecciones y ejercicio del derecho al voto

1.7.1 Problemáticas en las jornadas electorales de 2022

Para la Defensoría del Pueblo, el proceso electoral es un tema de suma importancia. Por esta razón, se realiza un seguimiento a nivel central, regional y municipal, y se coordinan acciones para vigilar el normal desarrollo de estos comicios, en aras de garantizar la plena participación democrática de la ciudadanía. Esto se basa en lo consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia y sus correspondientes numerales, que abordan los derechos políticos, y se utilizan los mecanismos de control y vigilancia que buscan brindar garantías a quienes participan en el proceso como electores y candidatos en el marco de las competencias que la Defensoría del Pueblo tiene **como órgano de control y Ministerio Público, conforme a lo preceptuado en los artículos 118 y 281 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 24 de 1992 y el Decreto 025 de 2014.**

Con el fin de dar cumplimiento a la misión antes descrita, la entidad llevó a cabo acciones puntuales relacionadas con la atención, orientación y asesoría a la población en cuanto al goce efectivo de sus derechos políticos, particularmente el derecho que tienen las personas a ejercer los mecanismos de participación democrática en los términos descritos en el artículo 103 de la Carta Política.

Conforme a lo anterior, durante el año 2022 se brindó acompañamiento a los procesos ordinarios: elección de Congreso de la República y elección de presidente y vicepresidente de la República (primera y segunda vuelta); proce-

sos extraordinarios (elecciones atípicas: Santander, Cimitarra; Manaure, La Guajira; Gachetá, Cundinamarca; Urrao, Antioquia; Murindó, Antioquia; Tarazá, Antioquia; Margarita, Bolívar y Aguachica, Cesar; revocatoria de mandato: Cúcuta, Norte de Santander) y en el proceso electoral de juntas de acción comunal (JAC), asociaciones, la Federación de Acción Comunal.

Se resalta que en el año 2022 se realizó por primera vez la elección de representantes de las víctimas del conflicto armado, en cumplimiento del Acuerdo de Paz según el Acto Legislativo 02 de 2021, el cual ordenó la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, lo que permitió que personas que hayan sido víctimas tuvieran igual número de curules en la Cámara de Representantes para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, mediante la Resolución 12389 del 15 de agosto de 2019, por la cual se crea un Comité para el estudio de riesgo e implementación de medidas de protección denominado CORMPE-CITREP. La Defensoría del Pueblo participó activamente en este espacio, haciendo recomendaciones a las entidades pertinentes con el fin de salvaguardar el derecho a la vida e integridad personal de los candidatos representantes de las víctimas.

En virtud de lo anterior, se participó activamente en 23 sesiones de estudio de riesgos de candidatos de los partidos y movimientos políticos que aspiraban a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que se llevaron a cabo desde el

30 de diciembre de 2021 hasta el 4 de marzo de 2022. Durante estas sesiones, se efectuaron recomendaciones cuando los casos lo ameritaban.

Desde la perspectiva de nuestra participación y acompañamiento, se pudo observar que se presentaron problemas y dificultades en el desarrollo normal de las elecciones. En cuanto a los problemas económicos, se evidenció la falta de presupuesto para la realización de la jornada electoral en Putumayo. En relación con los problemas sociales, se encontraron amenazas de hostigamiento, alteraciones de orden público, enfrentamientos entre grupos ilegales, activación de artefactos explosivos, manifestaciones de las comunidades, presunta corrupción al votante, asesinatos y capturas, que se registraron en diferentes lugares como Santander, Arauca, Meta, Amazonas, Nariño, Caquetá, Cauca, Norte de Santander, Chocó, Atlántico y Magdalena.

Respecto a los problemas ambientales, se identificaron vías para el desplazamiento en mal estado y afectaciones por la ola invernal en Boyacá, Nariño, Bolívar, Antioquia, Cundinamarca, La Guajira y Sucre, lo cual afectó el desarrollo normal de los comicios. Asimismo, esta institución nacional de derechos humanos considera que hubo falencias respecto al material electoral, puesto que en algunos lugares hubo falta de formatos E-14, retrasos por parte de los jurados de votación, irregularidades con otros formatos e inconvenientes con testigos electorales.

En cuanto a la panorámica internacional de los derechos humanos, las principales violaciones ocasionadas por las problemáticas surgidas en las elecciones 2022 fueron los derechos que se establecieron en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto teniendo en cuenta que su artículo 1 menciona: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su de-

sarrollo económico, social y cultural (Naciones Unidas, 1976, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En este sentido, se considera que se vulneró el derecho a la libre determinación y a elegir su condición política debido a las amenazas, a la corrupción al votante y al desarrollo de situaciones de conflicto que entorpecen el normal desarrollo de las jornadas para las comunidades.

De igual forma, esta entidad considera que no se garantizaron las condiciones adecuadas para una participación ciudadana significativa, ya que en algunas regiones las malas condiciones de las vías, el difícil acceso a medios de transporte y la escasez o inexistencia de espacios adaptados para personas con discapacidad dificultaron su acercamiento a los puntos de votación. Esto último incumple con uno de los deberes del Estado contemplados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es garantizar la accesibilidad en cuanto a la adecuación de espacios, y la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

Además, la Defensoría del Pueblo identificó que en la jornada electoral hubo vulneraciones al derecho a la vida por parte de los grupos ilegales que buscaban evitar la realización de las votaciones o amenazar para que los participantes votaran por un candidato específico, lo cual también viola el derecho a la transparencia en las elecciones contemplado dentro los derechos políticos.

Según el artículo 1 de la Ley 403 (Congreso de Colombia, 1997), el voto es tanto un derecho como un deber ciudadano. La participación a través del voto en la vida política, cívica y comunitaria se considera una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas, y como tal, será reconocida, facilitada y estimulada por las autoridades. Lo descrito en este apartado reafirma que las jornadas electorales son muy

importantes, debido a que estas le brindan la posibilidad a la ciudadanía de ejercer su poder frente al futuro político del país por medio de la democracia, teniendo así su libertad de pensamiento y de voluntad en un ambiente seguro.

Sin embargo, en el contexto nacional se pudo presenciar que no existe seguridad para las poblaciones más alejadas, ni tampoco facilidades para llevar a cabo con éxito las jornadas electorales, ni se cuenta con el apoyo adecuado de las instituciones. Por lo anterior, solo se ejerció el derecho al voto con normalidad en las áreas más seguras y con cierto privilegio frente a las demás.

Por ejemplo, en Puerto Leguizamo se canceló la jornada electoral de las JAC a causa de la falta de presupuesto. En Puerto Rondón se produjeron enfrentamientos entre grupos ilegales, lo que ocasionó que se cancelara la jornada electoral. En San Vicente del Caguán fue activado un artefacto explosivo que dejó a un militar herido y otro fallecido. En los departamentos de Caquetá, Cauca, Valle del Cauca, Meta, Putumayo, Guaviare, Arauca y Magdalena se presentaron algunas novedades como constreñimiento al elector, corrupción al elector, homicidios, perturbación del certamen y restricciones a la movilidad. Estas novedades ocurrieron también con la presencia de grupos ilegales como las AGC, el ELN, el Comando Coordinador de Occidente, la Columna Móvil Dagoberto Ramos, la Columna Móvil Jaime Martínez, entre otras facciones disidentes de las FARC-EP.

1.7.2 Acompañamiento nacional de la Defensoría del Pueblo en los procesos electorales

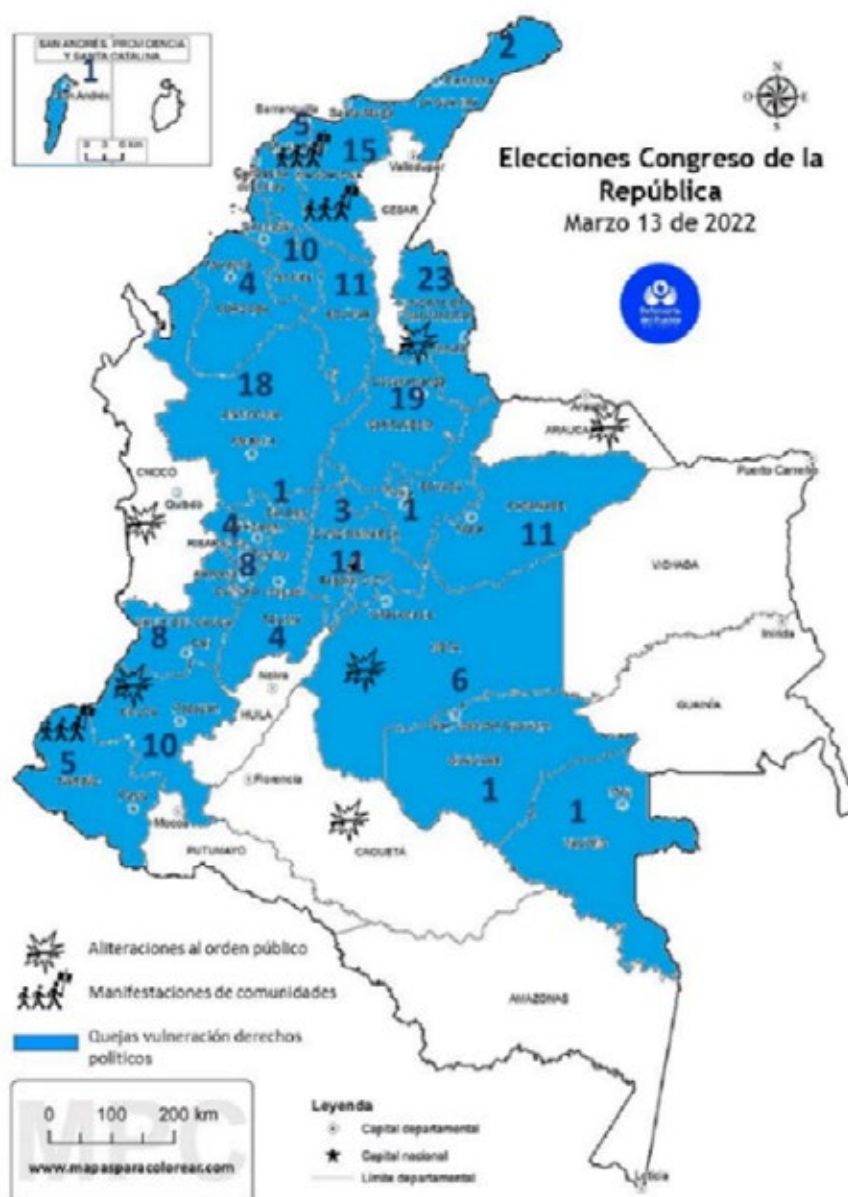
1.7.2.1 Juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, asociaciones y la Federación de Acción Comunal

La Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias como órgano de control y Ministerio Público, acompañó el desarrollo de la elección de dignatarios y dignatarias de estos organismos de acción comunal, a través de sus sedes regionales. Durante este proceso, se pudo constatar que se desarrolló con total normalidad y que se contó con las garantías de participación y de seguridad, gracias a la presencia de entidades como la Policía Nacional, el Ejército de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Personería Municipal, el Ministerio del Interior y la Gobernación de Bolívar.

La Defensoría del Pueblo se encargó de monitorear especialmente el compromiso que por competencia debían asumir las gobernaciones, alcaldías, personerías municipales y la Fuerza Pública para el adecuado inicio, desarrollo y cierre de la elección de los dignatarios de los organismos de las asociaciones de juntas de acciones comunal, segundo grado. Para ello, se realizaron las respectivas verificaciones tanto en los puestos de votación como desde los PMU.

1.7.2.2 Congreso de la República 2022–2026

Mapa 6. Elecciones del Congreso de la República



Fuente: Informe consolidado día del proceso – DNATQ.

Tabla 17. Conductas vulneratorias a los derechos políticos

Conductas vulneratorias a los derechos políticos	N.º de quejas
Impedir, restringir o limitar el derecho a elegir	76
Generar, propiciar o promover cualquier tipo de fraude electoral	30
Comportamientos contrarios a la ley por parte de los jurados de votación	24
Inobservancia de los procedimientos previstos en la ley orientados a regular el comportamiento de las autoridades encargadas de participar en el proceso electoral	18
No garantizar el derecho a sufragar de una persona de la tercera edad	14
Impedir u obstaculizar el ejercicio de la participación ciudadana de veedurías, u otros grupos organizados	5
Desconocer el derecho a sufragar de una persona que se encuentre en situación de discapacidad	3
Comportamientos contrarios a la ley por parte de los testigos electorales	2
Impedir, restringir o limitar el derecho a ser elegido	2
No realizar el proceso de escrutinio y recuento de votos en los términos previsto por la ley	1
Entorpecer o impedir el ejercicio de acciones públicas que se promuevan en defensa de la Constitución y de la ley	1
Total general	182

Fuente: Informe consolidado día del proceso - DNATQ.

Los datos arrojan conductas que vulneraron los derechos políticos, entre otros aspectos, encaminados a la prevención de prácticas que lamentablemente favorecen o propician actos de fraude (30 situaciones reportadas) y atentados

a candidatos, el impedir, restringir o limitar el derecho a elegir (76 quejas). Igualmente, los 18 casos alusivos a la inobservancia de los procedimientos previstos en la ley orientados a regular el comportamiento de las autoridades ameritan

el fortalecimiento de la capacitación de todos los actores que participan del proceso electoral, lo que también implica una amplia divulgación de los procedimientos que rigen el accionar de todos los actores del proceso.

En respuesta a la situación anterior, se activaron ante las autoridades competentes las rutas de protección y se brindó acompañamiento a los líderes. Asimismo, mediante gestión defensorial realizada desde la Regional Putumayo, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa ordenó de manera provisional a la Registraduría Nacional del Estado Civil garantizar el derecho al sufragio de personas sindicadas que permanecen en centros transitorios.

1.7.2.3 Elección de presidente y vicepresidente de la República, primera vuelta 2022–2026

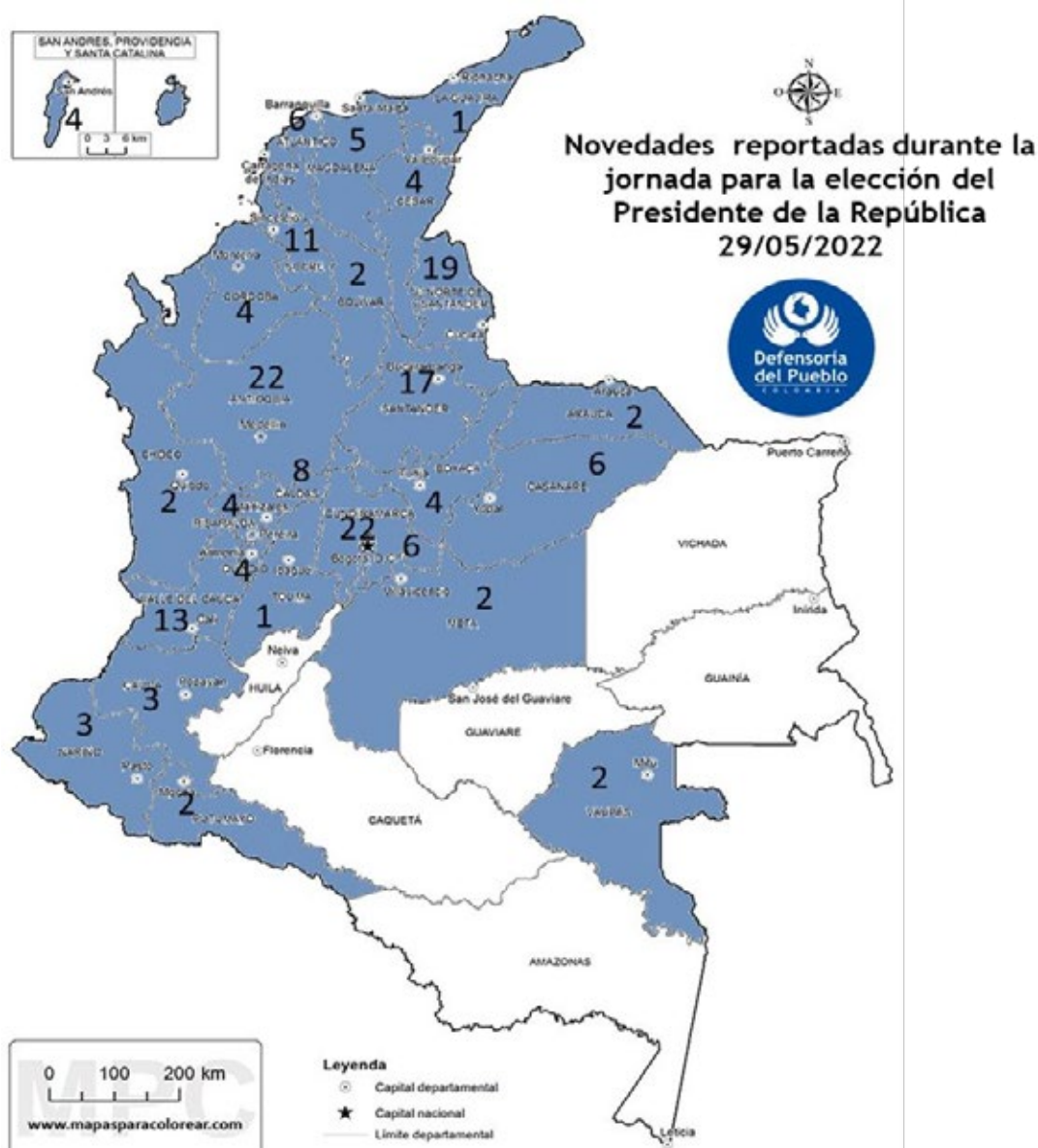
El proceso fue acompañado por 3.050 funcionarias y funcionarios y defensoras y defensores públicos, desplegados a nivel nacional en 32 departamentos desde las 42 defensorías regionales y el nivel central. Se llevó a cabo una vigilancia especial en 1.298 puestos y 21.019 mesas de votación. También se hizo acompañamiento especial en departamentos que presentaron riesgos electorales por incidencia de grupos armados ilegales y otros factores de vulnerabilidad. Estas acciones se tomaron en respuesta a las alertas tempranas, tanto estructurales como inminentes, que se emitieron en algunos lugares por la violación de derechos humanos y su afectación en las jornadas electorales.

Por ejemplo, para el año 2022 se emitieron 34 alertas tempranas: 20 estructurales (Valle del Cauca, Putumayo, Amazonas, Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Cesar, Córdoba,

Cauca, Nariño, Vaupés, Huila, Norte de Santander, Santander, San Andrés, Atlántico, Boyacá, Bolívar, Sucre y Chocó) y 14 de inminencia (Risaralda, Magdalena, Córdoba, Antioquia, Valle del Cauca, Cesar, Caquetá, Chocó, Cauca y Nariño). Estas alertas se emiten como resultado de situaciones que se presentan y vulneran los derechos humanos, lo cual afectó el normal desarrollo de las jornadas electorales.

En las alertas estructurales, se identificó la presencia de grupos ilegales como las disidencias de las FARC, el ELN, entre otros, y sus constantes enfrentamientos en los territorios. También se mencionaron los riesgos relacionados con conductas contra los mecanismos de participación democrática, la retoma de zonas y corredores históricos por parte de grupos ilegales, el control de la vida cotidiana de las comunidades por parte de grupos ilegales, la proliferación de pandillas y el aumento de la criminalidad.

En las alertas de inminencia se destacó el incremento de acciones violentas por parte de grupos ilegales, la presencia de grupos paramilitares buscando retomar las armas y el control en los territorios, la disputa entre los grupos armados por el control de los territorios, el tráfico de drogas y las confrontaciones entre el Ejército Nacional y grupos ilegales.



Fuente: Informe consolidado DNATQ.

Durante el proceso electoral se recibieron un total de 40 quejas por vulneración a los derechos políticos. Estas situaciones se presentaron en 14 departamentos del territorio nacional, así como en Bogotá D.C. Algunos departamentos donde

se destacaron estas vulneraciones son Cauca, Norte de Santander, Risaralda, Bolívar, Sucre, Caldas, Córdoba, Santander, Valle del Cauca, Caquetá, Cesar, Putumayo y Quindío.

Tabla 18. Novedades reportadas por las defensorías regionales

Novedades reportadas por las defensorías regionales	N.º
Retrasos o no llegada de los jurados de votación	38
Irregulares con testigos electorales	29
Demoras en la integración de la mesa de justicia	16
Irregularidades en la gestión de los jurados de votación	14
Limitante para que las personas mayores, personas con discapacidad Y mujeres gestantes puedan ejercer su derecho	14
Fallas del tema biométrico	12
irregularidades con el material electoral	12
Aglomeración de personas en puestos de votación	9
Limitación para el ejercicio al voto por cambios de puesto de votación	7
Publicidad en el entorno de los puestos de votación	6
Capturas	5
Presunta corrupción al votante	4
Fallas de servicios públicos	3
Hechos relacionados con orden público	2
Presunta suplantación del votante	2
Dificultades en puesto de control fronterizo	1
Dificultad para el ingreso de funcionarios públicos	1
Falta de E12	1
Falta esencia de Fuerza pública en los puestos de votación	1
Falta de servicios de asistencia médica en los puestos de votación	1
Falta de transporte para los votantes	1
Total	179

Fuente: Informe consolidado DNATQ.

1.7.2.4 Elección de presidente y vicepresidente de la República, segunda vuelta 2022–2026

Tabla 19. Conductas vulneratorias de los derechos políticos

Conductas vulneratorias de los derechos políticos	N.º de quejas
Impedir, restringir o limitar el derecho a elegir	11
Comportamientos contrarios a la ley por parte de los jurados de votación	8
Generar, propiciar o promover cualquier tipo de fraude electoral	6
Comportamientos contrarios a la ley por parte de los testigos electorales	4
Desconocer el derecho a sufragar de una persona que se encuentre en situación de discapacidad	3
Inobservar procedimientos previstos en la ley regulatorios del comportamiento de las autoridades que deben participar en el proceso electoral	3
Impedir u obstaculizar el ejercicio de la participación ciudadana de veedurías, u otros grupos organizados u omitir la convocatoria de tales grupos	2
No garantizar el derecho a sufragar de una persona de la tercera edad	2
Amenazas o acciones por parte de grupos armados ilegales	1
Total general	40

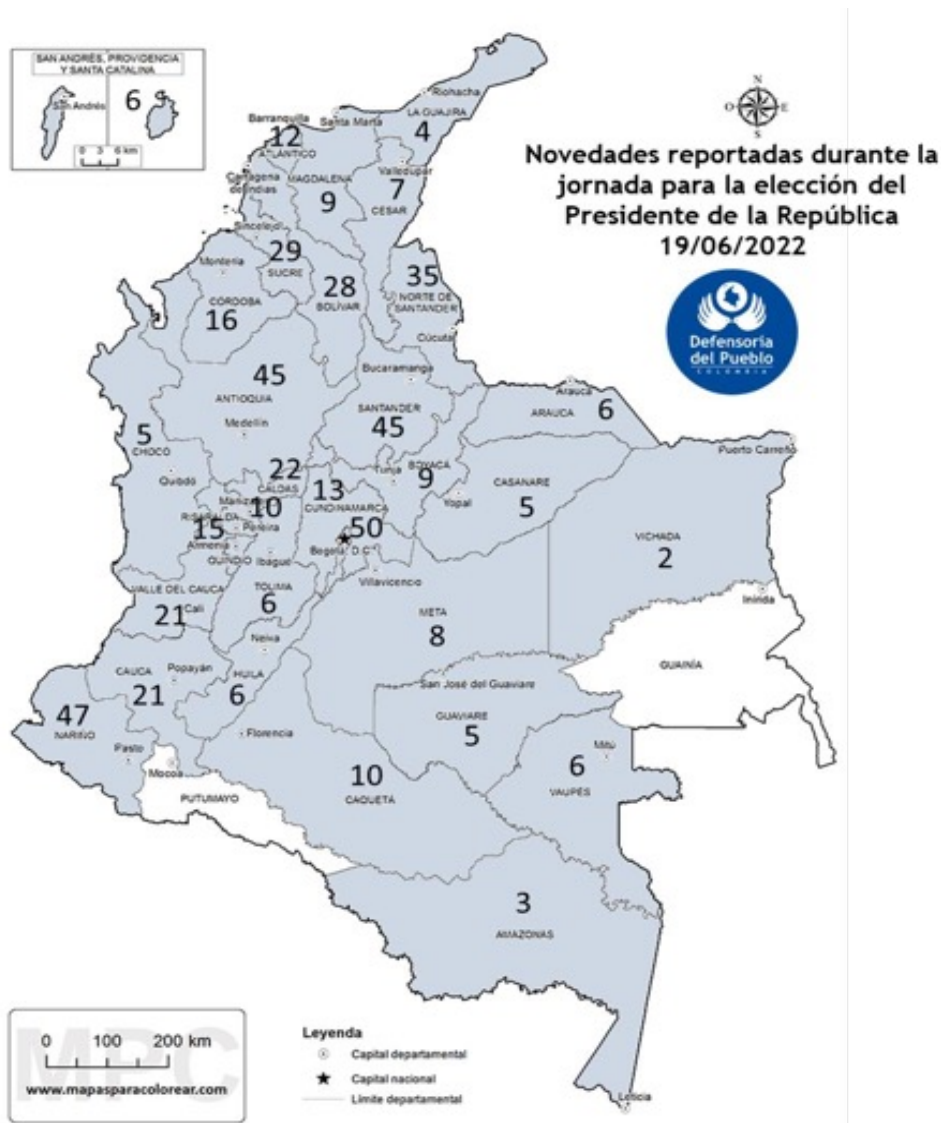
Fuente: Informe consolidado DNATQ.

Se desplegaron aproximadamente 3.000 funcionarios a nivel nacional, incluyendo 2.212 funcionarios públicos y 757 defensores públicos en territorio. Estuvieron presentes en 32 departamentos, desde las 42 defensorías regionales y del nivel central. Se brindó acompañamiento en 1.323 puestos de votación y 21.496 mesas. Se realizó una cobertura especial en departamentos que presentaron riesgo electoral por incidencia

de grupos armados ilegales, así como la conjunción de vulnerabilidades y capacidades.

Durante el desarrollo de la jornada, las defensorías regionales reportaron 506 novedades a través del monitoreo realizado por los funcionarios en los puestos de votación. A continuación, se detallan las novedades reportadas:

Mapa 8. Novedades reportadas durante la jornada



Fuente: Informe consolidado DNATQ.

Tabla 20. Novedades reportadas por los equipos regionales

Novedades reportadas por equipos regionales	N.º
Retrasos o no llegada de los jurados de votación	246
Aglomeración de votantes en el puesto de votación	30
Irregularidades en la gestión de los jurados de votación	29
Irregularidades con el material electoral (Los kits electorales y la documentación fueron suministrados tarde / material posiblemente manipulado)	29
Irregularidad con testigo electoral (Presionar votante, interferencia indebida ante jurado, entre otros)	22
Falta de asistencia médica en puesto de votación	18
Fallas del sistema biométrico	17
Presunta corrupción al votante	14
Publicidad política en el puesto de votación	12
Presunta suplantación de algún votante	12
Afectaciones climáticas	10
Devolución equivocada de documento de identidad a otro votante	10
No instalación y funcionamiento de la mesa de justicia	9
Hechos relacionados con orden público	8
Fallas en los servicios públicos	7
Limitantes para que las personas mayores, personas con discapacidad y mujeres gestantes puedan ejercer su derecho al voto	7
No fueron dispuestos formularios E-12 requeridos	7
Limitaciones para ejercer el voto por cambio de puesto de votación	6
Acompañante sistemático (una persona que ingresa de forma permanente acompañando a distintas personas mayores)	5
Capturas	3
Dificultades para el ingreso de funcionarios públicos	2

Novedades reportadas por equipos regionales	N.º
No hubo servicio de transporte público	1
Habitación al derecho al voto por no portar el documento de identificación adecuado	1
Certificado de votación mal diligenciado	1
Total general	506

Fuente: Informe consolidado DNATQ.

La Defensoría del Pueblo recibió un total de 56 quejas relacionadas con la vulneración de los derechos políticos de quienes participaron de la jornada electoral, las cuales se presentaron en 20 departamentos y el Distrito Capital.

Aunado a lo anterior, durante el año 2022 se recibieron peticiones que afectaron o involucraron derechos políticos. A continuación, se detallan algunas de estas situaciones:

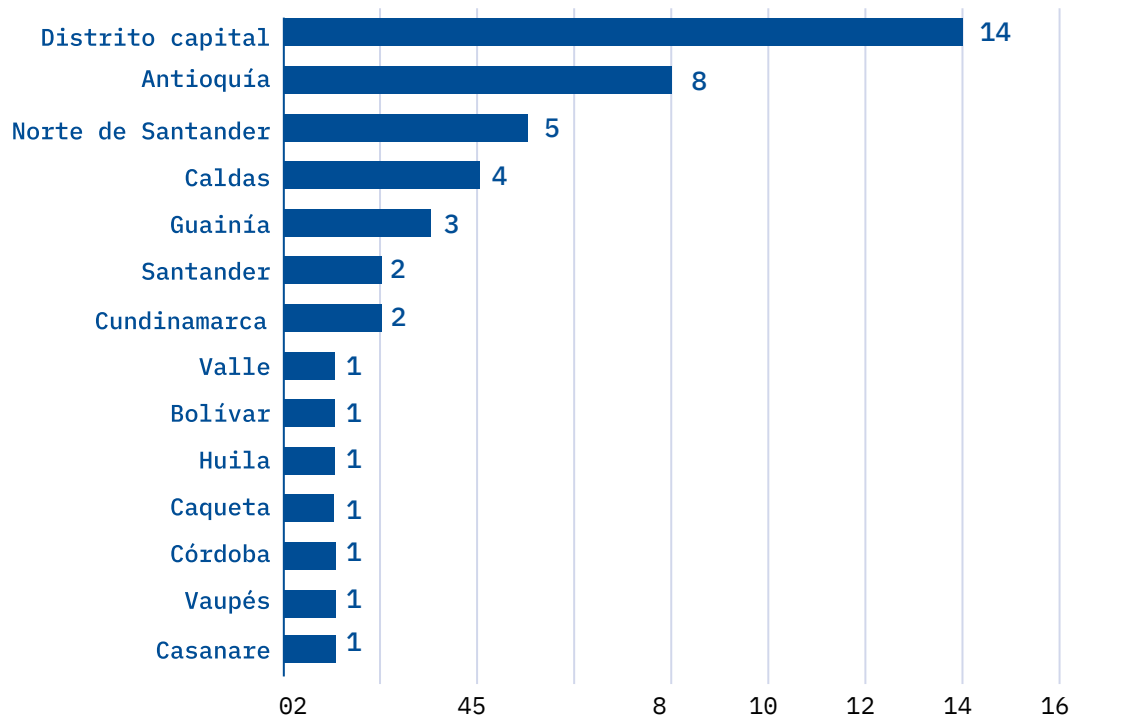
Tabla 21. Conductas vulneratorias

Conductas vulneratorias	N.º de quejas
Amenazas o acciones por parte de grupos armados ilegales	3
Tamientos contrarios a la ley por parte de los jurados de votación	11
Porta mientos contrarios a la ley por parte de los testigos electorales	7
Impedir u obstaculizar el ejercicio de la participación ciudadana de veedurías, misiones de observación u otros grupos organizados	2
Inobservar los procedimientos previstos en la ley regulatorios del comportamiento de las autoridades que deben participar en el proceso electoral	5
Generar, propiciar o promover cualquier tipo de fraude electoral	14
No garantizar o impedir el derecho a sufragar	4
Impedir, restringir o limitar el derecho a elegir	10
Total general	56

Fuente: Informe consolidado DNATQ.

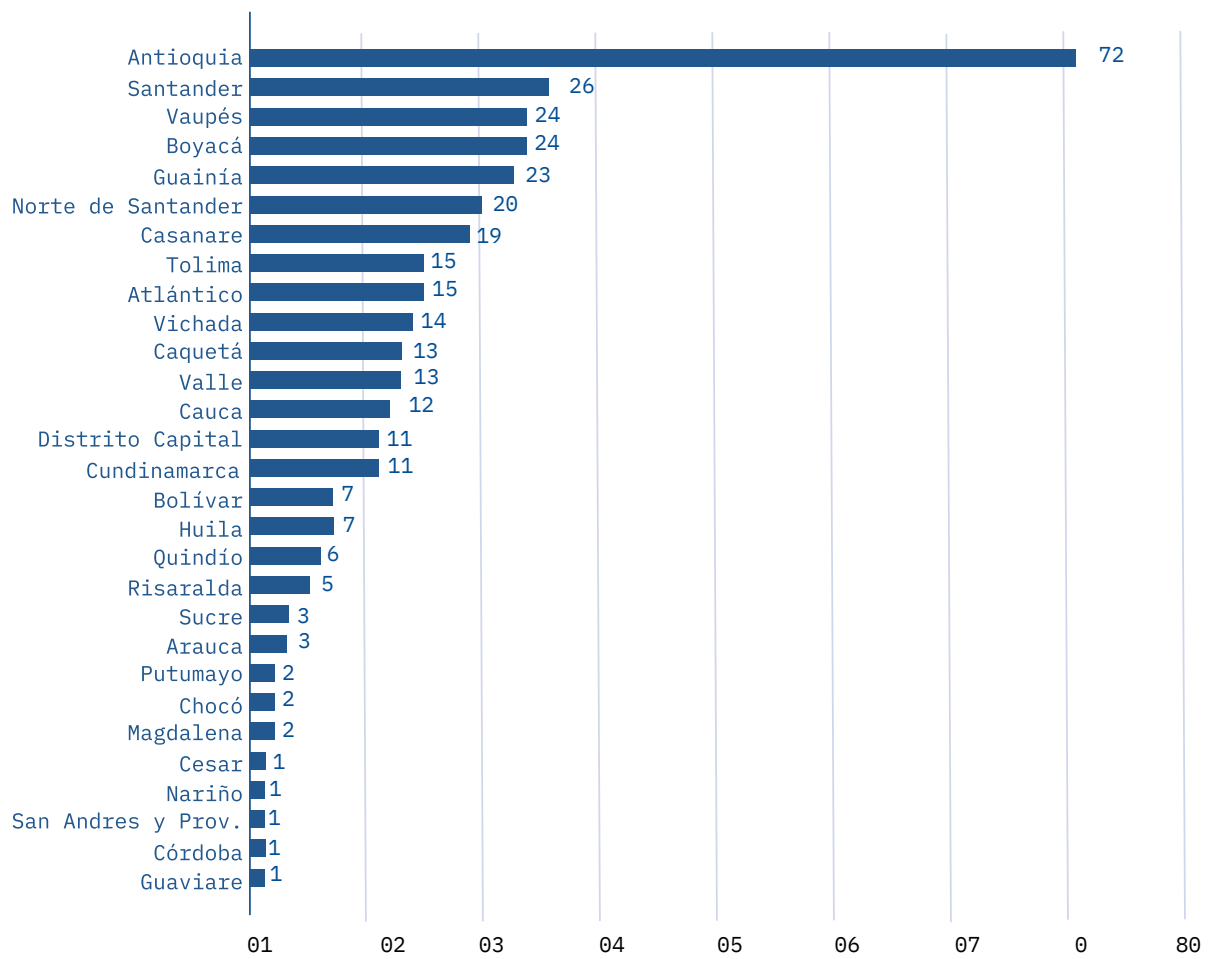
Se realizaron asesorías, en las cuales se brindó orientación al ciudadano en relación con las inquietudes que se presentaron durante las jornadas electorales:

Gráfico 5. Orientaciones al ciudadano durante las jornadas electorales



Fuente: Informe consolidado DNATQ.

En cuanto a las peticiones tipo solicitud, que involucraban derechos políticos, se realizaron gestiones ante las autoridades correspondientes, siendo Antioquia el departamento con el mayor número de solicitudes:

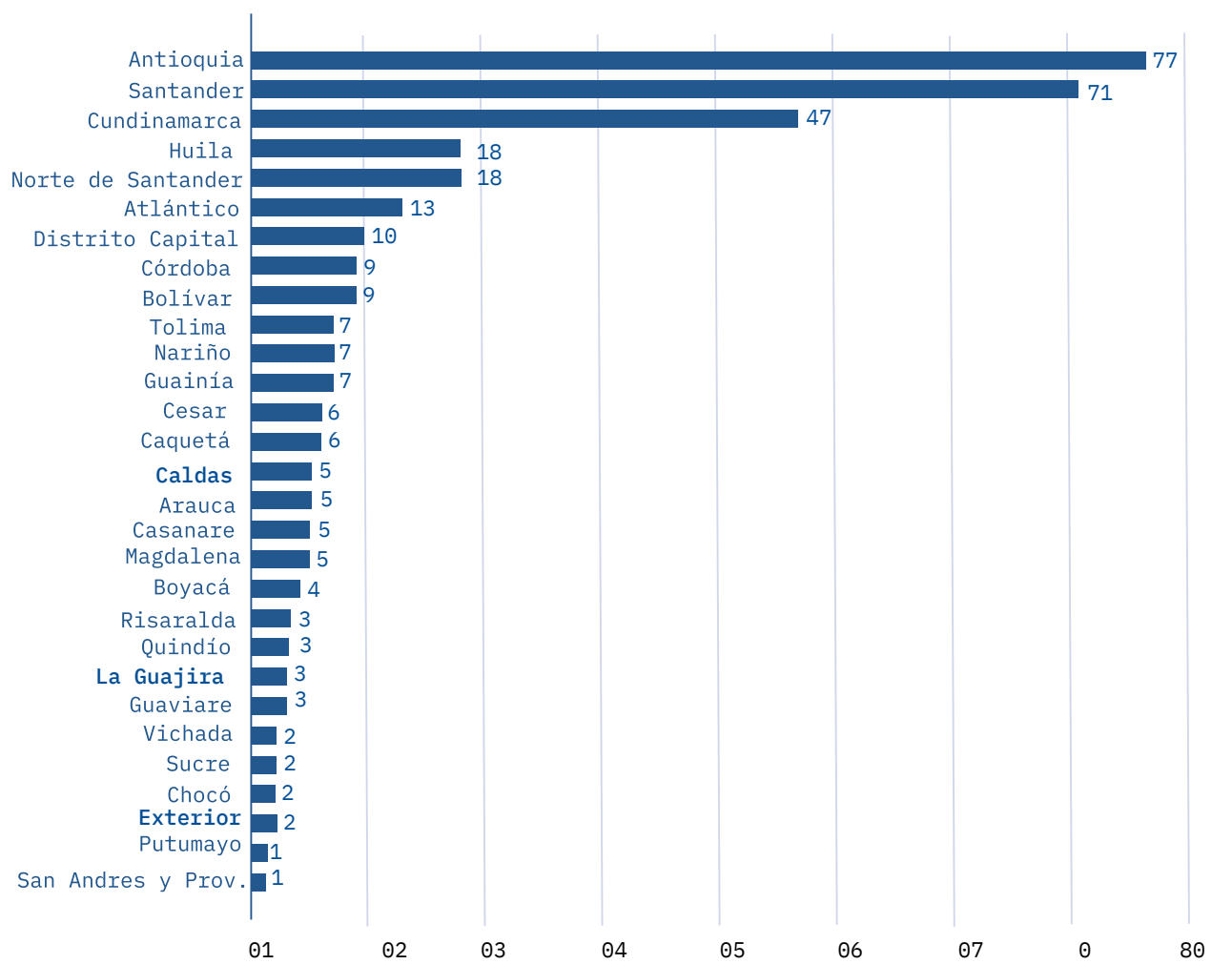
Gráfico 6. Peticiones tipo solicitud durante las jornadas electorales

Fuente: Informe consolidado DNATQ.

Con relación a las peticiones tipo queja que involucraban la vulneración o negación de un derecho político, se brindó atención urgente y directa ante las autoridades competentes con el objetivo de garantizar su protección, o lograr el

cese de la vulneración o negación del derecho afectado. Es importante destacar que en el departamento de Antioquia se presentó el mayor número de quejas.

Gráfico 7. Peticiones tipo queja durante las jornadas electorales



Fuente: Informe consolidado DNATQ.

1.7.3 Alerta Temprana Electoral y valoración de la respuesta estatal

El artículo 6.º del Decreto 2124 de 2017 establece que el componente de alertas tempranas a cargo de la defensoría del pueblo tiene como propósito principal advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas e infracciones al derecho internacional humanitario con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico y orientación sexual e identidad de género. Esto busca contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como al desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección. Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo emite las alertas tempranas de carácter preventivo y de manera autónoma.

De acuerdo con lo anterior, se emitió la AT 004-22 el 17 de febrero de 2022, considerando el desarrollo de tres procesos electorales: i) Elección de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP/CITREP2) - 13 de marzo de 2022, para 167 municipios en 19 de los 32 departamentos; ii) elecciones al Congreso de la República (108 Senado y 172 Cámara de Representantes) - 13 de marzo de 2022; y iii) elecciones presidenciales - 29 de mayo de 2022. Los escenarios de riesgo se presentaron bajo la siguiente estructura y enfoques:

- Escenarios de riesgo derivados de las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y capacidad institucional emanadas de las expresiones de la confrontación armada en el territorio.
- Una observación y análisis macrorregional del derecho a la participación política y los factores de amenaza y vulnerabilidad que se manifiestan en el territorio.

En ese mismo sentido, el documento abordó un análisis sobre la afectación a poblaciones y sectores específicos.

1.7.3.1 Sectores específicos

- Expresiones emanadas del movimiento social, grupos políticos o de ciudadanos y ciudadanas que se opongan a la presencia y/o accionar de los grupos armados ilegales en los territorios.
- Población víctima del conflicto armado que participa en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP/CITREP).
- Personas defensoras de los derechos humanos (PDDH), líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos, con especial observación de liderazgos asociados a juntas de acción comunal, líderes/as comunitarios/as, campesinos o agrarios, de víctimas, de mujeres, indígenas, afrodescendientes, que desarrollen actividades de defensa de derechos humanos y/o que participen en procesos políticos como vinculados o veedores de los mismos, servidores/as o funcionarios/as públicos/as en potencial riesgo.
- Nuevas expresiones políticas, como el partido COMUNES y excombatientes de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, que realicen proselitismo, bien al interior del Partido o en otras colectividades políticas.
- Mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD) con violencia específica en su contra basada en género y/o con riesgos en contextos electorales.
- Pueblos étnicos con violencia específica y/o con riesgos en contextos electorales.
- Asimismo, la Defensoría del Pueblo identificó algunas características importantes a conside-

rar en la descripción del escenario de riesgo para las elecciones 2022, teniendo en cuenta el funcionamiento del sistema electoral en Colombia. Destacaron dos aspectos relevantes:

- La desinstitucionalización del sistema de partidos a nivel regional y local en contextos de conflicto, narcotráfico y situaciones de fraude electoral, que ha influido considerablemente en la posibilidad de que se permee sin mayores restricciones el sistema político.
- El aumento de los costos de las campañas electorales financiados por privados que después se presume exigen el retorno de su inversión a los candidatos, con una ausencia substancial de mecanismos de control a estas campañas.
- Además de estos aspectos, se han manifestado otras tensiones sociales no resueltas sobre el sistema electoral y, más ampliamente, acerca del ejercicio de la democracia:
- El desconocimiento de las poblaciones y la insuficiente pedagogía sobre el sistema político electoral.
- La persistencia de la violencia política hacia líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos, sus organizaciones y colectivos, así como personas en proceso de reincorporación de las extintas FARC-EP.
- El reacomodo de grupos armados ilegales y economías criminales en estos territorios.
- Las barreras de acceso a puestos de votación y el déficit de cedulação en áreas rurales dispersas.
- La urgencia de ajustes institucionales al sistema político electoral que garanticen la ampliación no solo de la participación, sino de la representación política.

Teniendo en cuenta este escenario, la Defensoría del Pueblo señaló la gran importancia de las

presentes elecciones a la luz de la oportunidad de participación política directa que se les da a las víctimas en cumplimiento del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto del 2021, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP/CITREP) para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

Sin embargo, la elección de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP/CITREP) representó un contexto complejo, pues se evidenciaron dificultades de pedagogía sobre la elección misma con las víctimas y altos niveles de violencia que rodean las zonas donde se realizaron las campañas de los aspirantes. De igual manera, se presentaron dificultades logísticas y técnicas para llevar a cabo la elección en sí misma.

1.7.3.2 Municipios identificados en riesgo y mapa nacional del riesgo

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para los tres procesos electorales del año 2022 identificó 521 municipios y 6 áreas no municipalizadas en 32 departamentos con riesgo electoral por incidencia de grupos armados ilegales, así como por la conjunción de vulnerabilidades y capacidades, que corresponden al 47 % de los municipios del país.

De los 521 municipios señalados en riesgo para el proceso electoral, 79 han sido calificados en *riesgo extremo* (15 % del total advertido), 195 en *riesgo alto* (37 % del total advertido), 186 en *riesgo medio* (36 % del total advertido) y 61 en *riesgo bajo* (12 % del total advertido). Del total de municipios advertidos, el 32 % corresponde a zonas CTEP/CITREP.

La Alerta Electoral de nivel nacional cuenta con dos informes de seguimiento. El primero de ellos, emitido después del 13 de marzo de 2022, incluye como parte del análisis a la respuesta estatal el apartado por cada macrorregión denominado “Decisiones institucionales que limitaron el ejercicio de derechos políticos”. Mismo orden en el que bajo la actualización del escenario de riesgo se plantearon nuevas recomendaciones a tener en cuenta para la segunda etapa de las elecciones 2022.

Por su parte, el segundo informe de seguimiento hizo referencia, en el apartado denominado “Espacios de articulación interinstitucional del orden nacional”, a lo siguiente:

Disuasión, control y mitigación del contexto de amenaza:

(...) por parte de la Fuerza Pública, se informa la “neutralización de cabecillas” como alias “Pirry”, alias “Violeta Arango”, alias “Cabuyo” y alias “Mayimbu” y que para el mes de “mayo se logró con más tropa que en diferentes partes se minimizaran los riesgos y entonces la comunidad pudiera votar por quienes ellos quisieran”; esto, se corresponde con el reporte entregado por parte del gobierno nacional, según el cual los “mecanismos de seguridad utilizados fueron los que permitieron que no hubiese un solo movimiento de mesas de votación por situaciones de orden público” para la primera vuelta. A su vez, la Registraduría informó que para la segunda vuelta se cambiaron algunos puestos de votación “pero ninguno ha sido por orden público. Por otra parte, se observa la realización de una sesión de la CIPRAT, en seguimiento a la AT 004-22, con posterioridad a la emisión del primer Informe de Seguimiento, el día 18 de mayo de 2022.

(...) De acuerdo a lo observado, es posible

señalar que la información resulta demasiado general o que no se hace un seguimiento puntual a los factores de riesgo y vulnerabilidades advertidas como tampoco a las recomendaciones realizadas por la Defensoría en el sentido que lo determina el Decreto 2124 de 2017. Es decir, no se plantea un análisis concreto sobre el “efecto” de las medidas adoptadas en relación con el escenario de riesgo advertido (...).”

Acciones de inteligencia e investigación:

(...) es claro que el esfuerzo gubernamental se centró en la protección de los candidatos y candidatas a la presidencia y vicepresidencia; salvo algunas quejas presentadas referidas al mantenimiento y disponibilidad de los esquemas de protección en otras ciudades, se observa que los y las candidatas no tuvieron situaciones significativas que afectaran su ejercicio al derecho a ser elegidos/as derivado de la protección material o de medidas físicas por parte del gobierno nacional. No obstante, sí fue posible observar que en los territorios se presentaron afectaciones en contra de ciudadanos que realizaban su ejercicio de derechos en relación con el proceso electoral. (...).

Acciones de protección:

(...) De acuerdo a la información disponible, es claro que el esfuerzo gubernamental se centró en la protección de los candidatos y candidatas a la presidencia y vicepresidencia; (...). No obstante, sí fue posible observar que en los territorios se presentaron afectaciones en contra de ciudadanos que realizaban su ejercicio de derechos en relación con el proceso electoral. Frente a estas situaciones no es posible observar mayor desarrollo en las sesiones de trabajo de las instancias referidas anteriormente (...).

Acciones de articulación y coordinación interinstitucional para la participación y el ejercicio de las libertades y derechos políticos:

(...) los certámenes electorales a la Presidencia de la República se llevaron en medio de un ambiente sensible para la participación y el ejercicio de las libertades y derechos políticos. Esto, en razón a la recurrente solicitud de fortalecimiento de garantías por parte de los partidos y/o movimientos políticos, las preocupaciones respecto del ambiente de polarización presente en el país y los numerosos llamados a respetar los resultados por parte de diversos actores institucionales, organismos u organizaciones y de la sociedad civil.

Entre algunas de las situaciones de preocupación, se encuentran: el proceso dilatorio y complejo de inscripción y acreditación testigos electorales; los anticipos financieros a las campañas; asuntos informáticos referidos al software de escrutinio de las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares; la auditoría internacional; el acceso incremental a la información digitalizada de los E14; la participación en política por parte de funcionarios públicos; el acceso equitativo a medios de comunicación; los obstáculos o limitaciones para la presencia de observadores internacionales; jurados que cometieron irregularidades en las elecciones al Congreso; constreñimiento al elector por parte de empleadores; y el ambiente de tensión generado en redes sociales; etc.(...).

Finalmente, es de subrayar que, posterior a la primera vuelta, representantes de los partidos y movimientos políticos señalaron como muy positivo la reducida diferencia entre el preconteo y el escrutinio, así como la rapidez con la que se publicaron los resultados, lo que favoreció el restablecimiento de la confianza entre aquellos y las instituciones.

1.7.4 Conclusiones

- Se identifica que se vulneraron los derechos de la ciudadanía dentro de las jornadas electorales por diferentes factores que entorpecieron el normal ejercicio de las votaciones. Estos factores fueron consecuencia, entre otros, del contexto social, político y económico de cada una de las zonas o regiones. Algunos son debido a la violencia ejercida por los grupos ilegales, al abandono del Estado y a la corrupción que aumenta antes y durante las elecciones.
- Se evidencia que la legislación nacional, los acuerdos y los pactos internacionales reafirman y tienen bajo su consideración la importancia de ejercer el derecho al voto, ya que con ello se demuestra la libertad de las comunidades para determinar su camino político y social, lo cual tiene un impacto en el desarrollo del territorio y en estas mismas. No obstante, se demuestra que en la práctica esta legislación, los acuerdos y los pactos no se aplican, ya sea por razones propias del Gobierno o por circunstancias externas como los grupos ilegales.
- Sin embargo, la presencia de diferentes entidades del Estado disminuye y controla aquellas situaciones de violación de derechos que se presentan durante las elecciones a través de su acompañamiento y la gestión conjunta. Aun así, con la disposición de dichas entidades, se evidenció una baja presencia, ya que solo se cubrió el 13 % de los puestos de votaciones y solo el 29 % de las mesas de votación a nivel nacional. En territorios apartados y con poca presencia del Estado, las comunidades se sienten sin garantías e inseguras en su traslado al puesto de votación.
- Por otro lado, el SAT emitió la Alerta Temprana Electoral, que tiene como propósito advertir sobre los riesgos relacionados con las con-

ductas que en el marco de la confrontación armada puedan incidir en el ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y/o delitos contra los mecanismos de participación democrática. Por ejemplo, en abril del 2022 se emitió un mapa nacional de riesgo en el cual se identificaban los niveles de riesgos en los territorios de la siguiente forma: riesgo extremo, riesgo alto, riesgo medio y riesgo bajo, en donde se monitorean 521 municipios. En este mapa de riesgos se visibilizan 79 alertas de riesgo extremo, 195 de riesgo alto, 186 de riesgo medio y 61 de riesgo bajo por amenazas como control social y territorial de grupos armados ilegales (principalmente por el desarrollo de economías ilegales), disputas entre diversos grupos armados ilegales por el control territorial y corredores estratégicos de movilidad, amenazas a líderes sociales o candidatos cuyas propuestas políticas van en contravía de los poderes locales hegemónicos y sus intereses y continuidad del conflicto armado interno, con una fuerte influencia del narcotráfico.

1.7.5 Recomendaciones

A la Registraduría Nacional del Estado Civil:

- Realizar una mayor pedagogía sobre los tarjetones a diligenciar, especialmente en las regiones más apartadas.
- Robustecer las capacitaciones a los jurados de votación y delegados de puestos, testigos electorales, miembros de la Policía Nacional y otros participantes con relación al diligenciamiento del formato de acta de escrutinio de mesa E-14 a utilizarse en este proceso electoral. Se debe insistir en que adquieran el conocimiento de la clasificación de los votos (voto por candidato o partido, voto en blanco, voto nulo y tarjeta no marcada), debido a la cantidad de formatos a utilizar.
- Verificar con anticipación la logística que deben aportar las autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores, etc.), con el fin de no tener imprevistos al inicio de la elección.
- Implementar herramientas de evaluación de resultados sobre el fortalecimiento dirigido a los jurados de votación y delegados de puestos, como fortalecer talleres relacionados con la capacitación o hacer control a los jurados de votación a través de resoluciones y/o circulares, en los que se indique sanciones o multas a los jurados que incurran en irregularidades, como la no asistencia a las capacitaciones, la llegada tarde y el desconocimiento de sus funciones el día de las elecciones.
- Verificar el funcionamiento de las máquinas de biometría, en aras de que no se presenten dificultades durante los comicios, como largas filas y malestar ciudadano. Es importante que esto sea implementado en todos los municipios.
- Disponer de un mayor número de tarjetones en lenguaje braille.

A las gobernaciones y alcaldías:

- Que los lugares o sitios que se asignen para la instalación de puestos de votación cuenten con las condiciones adecuadas, como rampas, o se implementen las mesas de votación especiales, con el fin de que las personas con discapacidad y adultos mayores puedan ejercer su derecho al voto.
- Garantizar el transporte público para que los votantes puedan movilizarse y ejercer su derecho al voto.

Al Ministerio del Interior:

- Capacitar a los grupos significativos de ciudadanos inscritos, partidos y movimientos políticos en todo el territorio nacional, a fin de que tengan conocimiento del proceso electoral.
- Realizar pedagogía sobre el proceso electoral, especialmente en los territorios más apartados.
- A las autoridades electorales, como la Unidad Nacional de Protección, las gobernaciones, las alcaldías municipales y a la Fuerza Pública, crear planes de prevención y protección para adoptar las medidas de protección para los candidatos(as) a las corporaciones públicas y cargos de elección popular, en aras de garantizar el derecho a la vida e integridad personal y el libre ejercicio del proselitismo.

A la Fuerza Pública:

- Implementar de forma temprana las medidas de seguridad en las zonas urbanas y rurales donde se han identificado riesgos a través de las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, en las que se advierte la presencia y posible accionar de grupos armados al margen de la Ley. Esto para prevenir cualquier alteración al orden público que pueda afectar a la comunidad.

Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- Garantizar en todo el territorio nacional la efectiva comunicación, especialmente en las zonas más apartadas del país, con el objetivo de que se garantice la transmisión de los datos electorales sin inconvenientes.

A la Unidad Nacional de Protección:

Que se implementen las medidas de protección otorgadas de forma rápida a los candida-

tos y líderes políticos en situación de riesgo, en aras de garantizar los derechos a la vida e integridad personal.



**EL DEPORTE
COMO INSTRUMENTO
O ELEMENTO PARA
TRANSFORMACIÓN
DE CONFLICTOS
SOCIALES.**



ENCUENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN Y
TRANSFORMACIÓN DE LA
CONFLICTIVIDAD SOCIAL



1.8 Derechos humanos en el marco del deporte

Dando cumplimiento a una de las principales misiones de la Defensoría del Pueblo, que se centra en la formulación de diagnósticos sobre el estado actual de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia, se presenta a continuación un breve recuento que caracteriza la relación existente entre el acceso al derecho al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Durante décadas, la Defensoría ha hecho presencia en territorios que se debaten entre problemáticas relacionadas con el conflicto armado, la crisis migratoria e, incluso, la crisis derivada de la pandemia. Por este motivo, ha sido posible conocer de primera mano tanto las problemáticas locales como las acciones necesarias para su superación. Todo esto se enmarca en los deberes que las autoridades territoriales tienen frente a sus comunidades y el compromiso que desde la Defensoría se asume por fomentar empalmes solidarios y de trabajo en equipo.

En este contexto, una de las labores que emprende la Defensoría es la de promover el deporte como derecho fundamental, pero también como herramienta de movilización hacia la reconciliación y la superación del conflicto, especialmente en un país que ha sido afectado por una larga historia de violencia cuyas secuelas aún necesitan de un esfuerzo colectivo para su mitigación. De este modo, desde la Delegada para la Protección del Derecho al Deporte se promueve, divulga y protege esta garantía constitucional, a través de actividades que orientan a los ciudadanos sobre cómo proteger su derecho al deporte, a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre.

Así, después de 60 años de conflicto armado, Colombia se encuentra en un proceso de consolidación al que el Gobierno actual ha denominado como Paz Total. Sin embargo, y en medio de un tránsito que implica la superación de brechas de acceso y garantía a derechos fundamentales, la situación de derechos humanos en el país continúa siendo un tema de vital atención.

En este sentido, y tomando como referencia los asuntos que competen a esta Delegada, tras un análisis sobre el acceso a los escenarios recreo-deportivos y la garantía del derecho al deporte, especialmente en las zonas con mayores dinámicas de violencia en el país (Catatumbo, Magdalena Medio, sur de Bolívar, Chocó, Bajo Cauca Antioqueño, Cauca, Valle del Cauca, Pacífico Nariñense, Putumayo, Caquetá y Arauca), se encontró que la precariedad de las infraestructuras impiden la implementación del deporte como una estrategia de cuidado y desarrollo de las comunidades.

Es importante destacar que el deporte, en su calidad de derecho social, ha sido protegido como derecho fundamental, lo que significa que su vulneración constituye una violación misma a los estándares internacionales, así como a la legislación nacional. Por lo tanto, es necesario resaltar que el derecho al deporte asciende de categoría al ser considerado una herramienta que mejora la calidad de vida de quienes lo practican.

En el campo de la legislación nacional, se ha avanzado en identificar las principales vulneraciones del derecho al deporte de los colombianos, así como su acceso a la recreación, a la actividad física y al aprovechamiento del tiempo libre, todos estos servicios vinculados al derecho fundamental.

Para efectos de este informe, se presenta el análisis preliminar de Evaluación de operaciones, institucional y de resultados del Plan Decenal de Deporte 2009-2019, DNP – Econometría SA, en el que se identifican, entre otros, los siguientes puntos:

- Al igual que al resto de la economía, la pandemia afectó al sector deportivo. La inversión cayó un 48 % en 2020 y 29 % en 2021, frente a los tres años que los precedieron.
- El sector carece de un registro único nacional del deporte, lo que impide identificar cuántas personas acceden a programas de deporte, recreación y actividad física, y quiénes están vinculadas a un organismo deportivo. Este registro cobra especial importancia cuando se trata de identificar el número de deportistas de altos logros en Colombia.
- No se logró una efectiva coordinación de las políticas de bienestar, salud, educación y desarrollo social, así como la coordinación interinstitucional de las carteras que lideran este tema.
- Únicamente acceden a recursos de la empresa privada el 5,7 % de los entes municipales o departamentales y el 12 % de las federaciones y clubes.
- Solo el 19 % de la demanda de escuelas de formación deportiva es atendida por los programas estatales.
- Se observa una desconexión del deporte universitario con el resto del Sistema Nacional del Deporte.
- Solo el 10,7 % de la población colombiana practica de manera libre algún deporte, como bailar, hacer yoga, ejercicio físico o ir al gimnasio.
- Estas prácticas son menos probables en algunos grupos poblacionales:

1. Mujeres 7,9 % vs. Hombres 13,6 %.

2. Región Caribe (8,9 %) y oriental (9,4 %).
3. Estrato uno (8,0 %) y dos (9,9 %) frente a estrato cinco (25,9 %) y seis (27,0 %).
4. Población entre 5 y 17 años (20,9 %) frente a población de 18 a 22 años (8,4 %).

Si bien este análisis trasciende a las acciones estatales, y se precisa una efectiva articulación entre los organismos del Sistema Nacional del Deporte, tanto en la operación pública como privada, se hace especial énfasis en mejorar, aumentar y financiar los programas de fomento y desarrollo que buscan garantizar el acceso al deporte, la recreación y la actividad física para toda la población.

Por otro lado, el Ministerio del Deporte, como ente rector del deporte en Colombia, y tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 1967 de 2019, tiene como principal objetivo “formular, adoptar, dirigir, coordinar, inspeccionar, vigilar, controlar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos (en el sector)”. A la fecha, y posterior a la transformación del Departamento Administrativo a Ministerio, no se ha evidenciado un cambio en la estructura funcional y administrativa de la entidad, lo que dificulta migrar de la ejecución directa de planes, programas y proyectos a orientadores de política pública. Por lo tanto, el no consolidar esta adecuación institucional, supone un rezago en la dinámica y prospectiva de avance del sector.

Dicho lo anterior, en la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho al Deporte, adicionalmente a lo indicado por los estudios recientes, se han identificado posibles violaciones al derecho fundamental y conexo a otros derechos, que ha derivado en la construcción de herramientas de atención y prevención. Entre estas vulneraciones se encuentran:

1. Falta de socialización e implementación del protocolo de violencias basadas en género y

los lineamientos para la equidad de género en el sector, contruidos por el Ministerio del Deporte, en articulación con ONU Mujeres y que está en mora de territorializar por parte de los entes deportivos departamentales y municipales.

- 2. Se encuentra pendiente la implementación del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Deporte, en lo relacionado con la regulación del ingreso a los eventos de fútbol profesional como medida para garantizar la seguridad, comodidad y convivencia en los estadios.
- 3. No se ha realizado el cumplimiento total de los acuerdos suscritos con el Movimiento

Campesino Nacional, suscritos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en pro de la pervivencia de las prácticas ancestrales y tradicionales de esta población.

En consecuencia, con los cambios que se han evidenciado a nivel nacional e internacional en el sector deporte y ante la creación del Ministerio del Deporte mediante la Ley 1967 de 2019, se instaló una agenda de políticas públicas con el ánimo de fortalecer las disposiciones en cuanto al fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación y la evaluación de la práctica del deporte, la recreación, la actividad física, la búsqueda de la equidad de género y la relevancia de ejecutar las acciones relacionadas con un enfoque diferencial, territorial e incluyente.

Ilustración 1. Agenda de políticas públicas del sector DRAF⁴²



Fuente: MinDeporte.

⁴² DRAF: Siglas para el sector deporte, recreación y actividad física.

Sobre la agenda de política pública, se destacan las siguientes acciones que tuvieron una incidencia directa en la protección del derecho al deporte.

1.8.1 Equidad de género

Se protocolizaron acciones para el fomento del deporte femenino, así como para la erradicación de las violencias basadas en género en el sector, en línea con las siguientes disposiciones:

1. Aumento de la inversión en el deporte femenino de alto rendimiento.
2. Creación del Protocolo de prevención y erradicación de violencias basadas en género.
3. Creación de lineamientos de política en convenio con ONU Mujeres.

El Ministerio del Deporte, con apoyo de ONU Mujeres, inició la construcción de insumos técnicos para la formulación de la política pública para la equidad de género en el sector del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre. Esta política permitió, además de establecer lineamientos, promover las transformaciones culturales a través de la comunicación sin estereotipos de género en el sector deporte a través de alianzas con el sector privado.

Como resultado de estas líneas de política, se expide el Decreto 941 de 2022 “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 3 de la Ley 181 de 1995 y 4 de la Ley 1967 de 2019, y se adiciona la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1085 de 2015, Único Reglamentario del Sector Deporte, para promover y planificar el deporte femenino competitivo y de alto rendimiento”. En dicho decreto se establece que, en cada contrato o convenio que financie actividades a cargo de federaciones deportivas nacionales olímpicas o paralímpicas, el Ministerio del Deporte deberá establecer un

porcentaje mínimo del 30 %, destinado a la promoción y planificación del deporte femenino.

Se expide también el Decreto 1052 de 2022 (Adiciona la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1085 de 2015) en el que se indica que el Ministerio, de acuerdo con la disponibilidad de recursos en su presupuesto, promoverá y apoyará la organización y realización de los torneos o ligas profesionales del deporte femenino.

1.8.2 Reserva y talento deportivo (Decreto 1052 de 2022)

Con respecto a la reserva y talento deportivo, se propone reglamentar los lineamientos que permitan desarrollar y fortalecer la articulación del Sistema Nacional del Deporte para garantizar el proceso de formación deportiva. Dicho proceso desarrollará estrategias de preparación, competición y participación de los deportistas en eventos nacionales e internacionales, y busca alcanzar dos objetivos esenciales:

1. Definir los lineamientos para el desarrollo del proceso de formación, búsqueda, identificación, selección y entrenamiento de niños y jóvenes con habilidades, talento y potencial para convertirse en atletas de rendimiento o alto rendimiento del país. Asimismo, se busca conformar la reserva deportiva del país, integrada por aquellos atletas capaces de alcanzar los más altos niveles de rendimiento y convertirse en el cambio generacional de la élite deportiva.
2. Establecer las condiciones de programas para atletas de rendimiento y alto rendimiento, hasta su retiro de la práctica deportiva.

1.8.3 Cuenta Satélite del Deporte – DANE

Uno de los desafíos más grandes que enfrenta el sector está relacionado con la falta de una base de datos de información y seguimiento a los diferentes organismos y personas que conforman el Sistema Nacional del Deporte. Es por esto que, en el año 2021, el Ministerio del Deporte y el DANE desarrollaron una cuenta satélite que recopila la información existente y permite revisar el aporte del sector dentro de la economía y dinámica social del país. Esta cuenta satélite se ha convertido en la principal y más actualizada fuente de información para la construcción de política pública, proporcionando datos sobre la identificación de actividades económicas del sector, la participación de personas de 0 a 4 años en actividades deportivas con los cuidadores, personas de 5 a 17 años que estudian y asisten a cursos, prácticas o escuelas deportivas fuera de la jornada escolar, tiempo gastado en desplazamiento a pie para llegar a espacios deportivos más cercanos, entre otros datos.

1.8.4 Escuelas Deportivas para Todos

Si bien el programa insignia del 2022 no está constituido como una política pública sectorial, se resalta el aumento de la inversión y de beneficiarios, lo cual ha sido un hito en el país y ha contribuido a cerrar brechas de acceso.

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, para 2020 solo el 8,15 % de los niños, niñas y adolescentes entre los 6 y los 12 años practicaban algún deporte después de clase o asistían a una escuela deportiva. Este valor, sin embargo, mejoró en 2021 y de acuerdo con el último dato de la encuesta, la proporción de niños y niñas que

practica algún deporte después de clase para ese año fue del 10,24 %.

Esto significa que en el 2020 cerca de 470.000 niños y niñas practicaban deporte después de clase, y en 2021 este número aumentó a 591.000, lo que representa un crecimiento de 121.000. Sin embargo, es importante fortalecer esta área considerando que en el país hay 5.765.553 niños y niñas en el rango de edad entre 6 y 12 años.

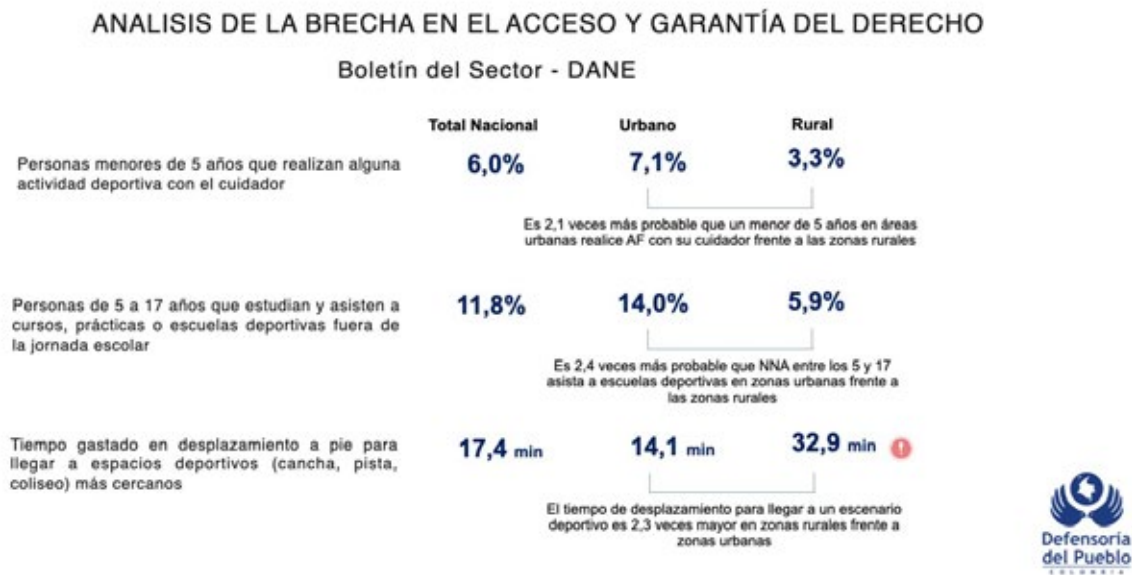
Por lo tanto, es necesario robustecer este programa de formación deportiva extraescolar, que además cuenta con acompañamiento psicosocial dirigido a deportistas y sus familias a través de profesionales en el área. Este programa busca fomentar el desarrollo físico, emocional y social de niños y niñas, proporcionando una iniciación y fundamentación deportiva que les permita aprovechar su tiempo libre, además de constituir una cantera de reserva deportiva para el país.

1.8.5 Becas por Impuestos

Si bien el manual operativo del programa está pendiente de publicación, a través del Decreto 985 del 2022, el Ministerio del Deporte reglamentó la aplicación del descuento tributario que otorga el programa Becas por Impuestos y los títulos negociables representativos del mismo, con el objetivo de acreditar la deducción en las declaraciones del impuesto sobre la renta. El estímulo está dirigido a deportistas talentos o reserva deportiva y a deportistas colombianos residentes en el país o en el extranjero, que cumplan los requisitos y que hayan obtenido el puntaje mínimo establecido. El programa se convierte en una fuente de financiación adicional para el fomento de los altos logros y el apoyo integral a los deportistas de nuestro país.

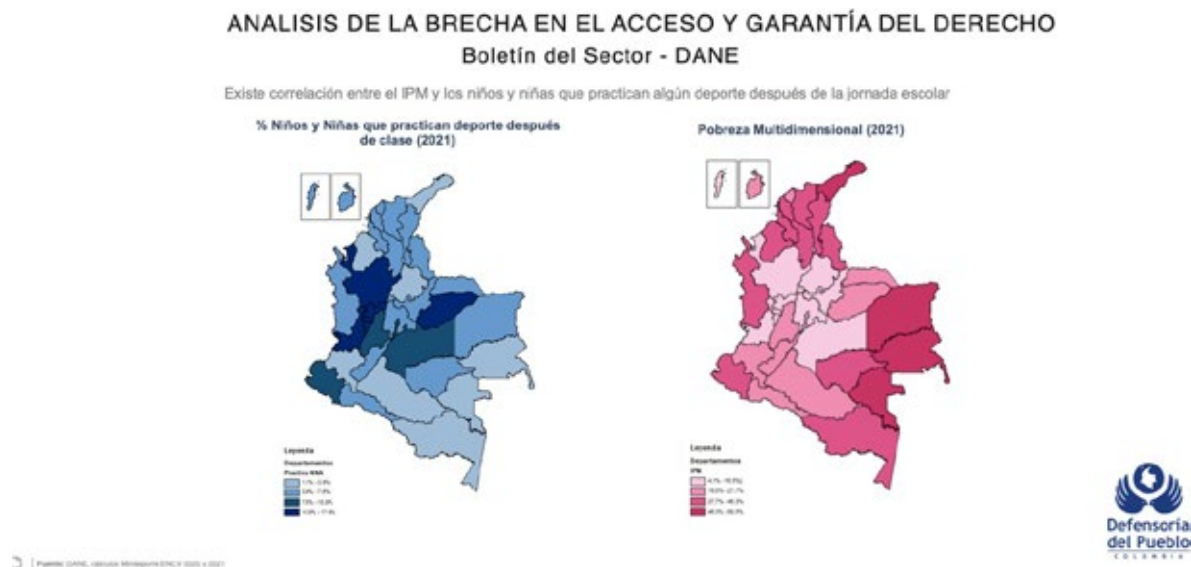
1.8.6 Conclusiones

Ilustración 2. Análisis de la brecha en el acceso y garantía del derecho de acceso al deporte



Fuente: DANE / Elaboración propia.

Ilustración 3. Análisis de la brecha en el acceso y garantía del derecho de acceso al deporte



Fuente: DANE / Elaboración propia.

- A partir de los gráficos, se puede advertir que existe una estrecha relación entre la pobreza multidimensional y la baja participación de niñas y niños en actividades deportivas. Esto se refleja en un alto número de departamentos en el territorio nacional, lo que indica el crecimiento de una problemática que debe ser atendida de forma prioritaria. A partir de la experiencia y las recomendaciones de organismos internacionales, el deporte propicia las condiciones para un entorno social sano, en donde el desarrollo de las comunidades se convierte en un proceso sostenible e incluyente. Todo esto da lugar a la superación de escenarios de conflicto y violencia y promueve el tránsito hacia procesos democráticos que garanticen una paz real.
- En las zonas de conflicto donde se han emitido alertas tempranas de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, se ha observado una marcada tendencia a la disminución de actividades deportivas, un factor que se ha convertido en el común denominador entre los sectores más afectados por la violencia. Por lo tanto, y como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, la falta de infraestructura deportiva básica en los municipios categoría 5 y 6 genera que, de alguna manera, los niños, niñas y adolescentes, al carecer de equipos, dotaciones o escuelas deportivas, se vean expuestos a grupos al margen de la ley. Por este motivo, es necesario hacer énfasis en que esta es una situación en donde, además de vulnerarse los derechos de las personas, se permite que grupos armados capitalicen la precariedad y pobreza de las comunidades y, con ello, se fortalezca el reclutamiento de cientos de menores.
- Por último, es de conocimiento general que la ausencia de actividad física y de la práctica deportiva tiene afectaciones en la salud mental y física de los jóvenes y, en general, de los seres humanos. En ese sentido, cualquier acción tomada por los Gobiernos nacionales y locales en pro de fomentar el Departamento de Recreación y Actividad Física (DRAF) contribuye a mitigar o reducir factores como la incidencia de los grupos al margen de la ley sobre los niños, niñas y adolescentes, así como los riesgos para su salud mental y física.
- Aunado a lo anterior, se expone como sustento los resultados de la última Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015 en Colombia, que mostraron que solo el 26 % de los niños y niñas de 3 a 5 años, el 31 % de los escolares, el 13% de los adolescentes y el 51,3 % de los adultos cumplen con las recomendaciones de actividad física, mientras que con relación al tiempo excesivo frente a pantallas, la encuesta demostró que el 62 % de niños y niñas, el 68 % de los escolares, el 77 % de los adolescentes y el 56,9 % de los adultos reportan tiempo excesivo frente a estas. Ante la situación de inactividad física reportada, es necesario unir esfuerzos y promover diversas estrategias para abordar este problema y mejorar la calidad de vida de los colombianos, así como su bienestar físico y mental.

1.8.7 Recomendaciones

Al Gobierno nacional:

- Con recursos del Fondo de Paz, se recomienda que se construyan infraestructuras modulares, donde se articulen dotaciones y actividades recreativas y deportivas que brinden opciones de esparcimiento y aprovechamiento del tiempo libre a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores. Estos lugares se convertirían en espacios de prevención y mitigación de riesgos en los territorios.
- Hacer seguimiento a nivel regional y local para que todos los organismos deportivos in-

tegrantes del Sistema Nacional del Deporte (SND) aprueben y adopten al interior de sus asambleas de afiliados dicho protocolo.

- Se espera que se acojan las recomendaciones propuestas al Proyecto de Ley 233 de 2022 de la Cámara de Representantes. Estas recomendaciones incluyen: la creación de una cultura deportiva mediante la sensibilización de la actividad física para la salud general y mental; el reconocimiento y la reglamentación de los juegos y deportes electrónicos en todo el territorio; la implementación de una plataforma de registro para todos los entrenadores que tienen a cargo menores de edad, que incluya su pasado judicial y antecedentes disciplinarios, y la creación de un régimen sancionatorio dentro de las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) del Ministerio del Deporte.





Siempre Santander

Defensoría del Pueblo

Defensoría del Pueblo



1.9 Derechos humanos en ambientes digitales

1.9.1 Situación de la libertad de prensa en Colombia 2022

La libertad de prensa es uno de los pilares fundamentales de una sociedad democrática y es una manifestación clara del derecho humano de la libertad de expresión, tal como lo establece el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia.

Sin embargo, en Colombia la libertad de prensa ha sido históricamente una cuestión sensible debido al conflicto armado, la violencia y la corrupción que ha atravesado el país. A pesar de los esfuerzos por mejorar la situación, aún hay desafíos que enfrentar, especialmente en lo que respecta a la seguridad de los periodistas y las restricciones en el ámbito digital, donde enfrentan amenazas, agresiones, censura y represalias que buscan limitar la libertad de expresión y su capacidad para informar con independencia.

En el año 2022 se evidenció que, si bien en Colombia existe una amplia diversidad de medios de comunicación, periodistas y medios independientes, lo que es un indicador positivo, la

libertad de prensa se ha visto afectada por las agresiones y amenazas contra los periodistas en medios físicos y digitales. De acuerdo con el 32.º informe de la Federación Internacional de Periodistas (FIP), publicado el 7 de febrero de 2023, en el mundo 68 periodistas fueron asesinados a lo largo de 2022. La lista la encabeza Ucrania con 12 profesionales asesinados, México le sigue con 11 víctimas y Colombia con 4 víctimas.⁴³

Los homicidios de Leiner Moreno y Dilia Contreras tuvieron lugar en agosto de 2022, en una carretera del municipio de Fundación (Magdalena), mientras regresaban de cubrir unas fiestas patronales. La Policía informó que un grupo de hombres armados, que se movilizaban en moto, atacó el vehículo en el que se encontraban los periodistas. La región donde ocurrió el crimen es conocida por la presencia de grupos criminales como el Clan del Golfo, así como bandas dedicadas al narcotráfico como Los Pachencas o la Oficina del Caribe.⁴⁴ Por su parte, Rafael Moreno fue asesinado en Montelíbano (Córdoba) en el mes de octubre, mientras se encontraba en su negocio de comida rápida. Desde 2019, Moreno había recibido amenazas debido a su investigación sobre casos de corrupción en el

⁴³ International Federation of Journalists. [2023]. IFJ'S Annual Report on Journalists and Media Staff Killed in 2022. https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/FIJ_2022_Killed_List.pdf

⁴⁴ Oquendo, C. [2022, 28 de agosto]. Asesinados a tiros dos periodistas cuando volvían de una cobertura en Colombia. En El País. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-28/asesinan-a-tiros-a-dos-periodistas-cuando-volvian-de-una-cobertura.html>

municipio.⁴⁵ En el caso de Wilder Alfredo Córdoba, fue asesinado a balazos por dos sicarios en una vereda de La Unión (Nariño). Córdoba se dedicaba a denunciar casos de inseguridad y a compartir información de servicio en su canal privado Unión Televisión.⁴⁶

En ese sentido, para la ONG Reporteros Sin Fronteras, Colombia se ubicó en el lugar 145 de 180 países en su índice de libertad de prensa. En el ranking, Colombia sigue siendo calificada como uno de los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo.⁴⁷ Además, de acuerdo con la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), el departamento de Arauca es en donde más se registran actos de intimidación contra la prensa, siendo las disidencias de las FARC el actor que más ataca la libertad de prensa. Mientras tanto, las bandas criminales demuestran su control en los territorios de Antioquia y Chocó, lo que los convierte en los principales responsables de las amenazas a la prensa. En Bogotá, también se presentan hostigamientos por parte de los paramilitares.

Sumado a estas graves violaciones, en su informe anual Páginas para la libertad de expresión, la FLIP expone otro tipo de violaciones a la libertad de prensa que se materializan también en el mundo digital. Así, se reportó que en el 2022 se presentaron 596 violaciones, incluyendo casos de hostigamiento (84) en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Magdalena y Risaralda, acceso a la información (51), estigmatización (56), obs-

trucción al trabajo periodístico (37), ciberataque a páginas web (12), robo o eliminación del material periodístico (9), acciones arbitrarias de redes sociales (8), solicitud de remoción o bloqueo de contenidos en internet (5), daño a la infraestructura (5) y violación a la reserva de la fuente (5).⁴⁸ Asimismo, entre abril y julio se observó un aumento en los casos de violencia contra la prensa durante la campaña electoral presidencial, caracterizada por constantes y hostiles mensajes contra los medios por parte de funcionarios públicos.

Lo anterior refleja que Colombia aún carece de garantías plenas para el ejercicio del periodismo, lo que se traduce en afectaciones a los derechos humanos a la vida, integridad personal y libertad de expresión reconocidos en diversos instrumentos internacionales, no solo para los periodistas, sino también para los ciudadanos colombianos, pues no hay que perder de vista la doble dimensión que conlleva este derecho.

En los términos del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretado por la Corte Interamericana, la libertad de expresión se analiza en dos dimensiones: i) la dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás; y ii) la dimensión social, que identifica el derecho que tienen los receptores a recibir el mensaje. Ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente, dado que cada una ad-

⁴⁵ Maestre, L. (2022, 18 de octubre). Asesinado en Córdoba un periodista de investigación que había pedido más protección al Estado. En El País. <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-18/el-periodista-asesinado-en-cordoba-habia-pedido-mas-proteccion-al-estado.html>

⁴⁶ Franco, L. (2022, 29 de noviembre). Asesinado en Nariño el director de un canal de televisión regional durante un reportaje. En El País. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-29/asesinado-en-narino-el-director-de-un-canal-de-television-regional-durante-un-reportaje.html>

⁴⁷ Reporteros Sin Fronteras. Ranking libertad de prensa. <https://www.rsf-es.org/clasificacion-2022-tabla-de-paises/>

⁴⁸ Fundación para la Libertad de Prensa [FLIP]. Mapa de violaciones a la libertad de prensa. <https://flip.org.co/index.php/es/atencion-a-periodistas/mapa-de-agresiones>

quiere sentido y plenitud en función de la otra.⁴⁹

Por tanto, en opinión de la Corte IDH cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no solo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, esta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.⁵⁰

Sobre la naturaleza de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

La libertad de expresión ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional colombiano, no sólo por cuanto juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas (CP art. 16) y en el desarrollo del conocimiento y la cultura (CP art. 71) sino, además, porque constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa (CP arts. 1º, 3º y 40). Por ello, en numerosas decisiones, esta

Corporación ha destacado la importancia y trascendencia de esta libertad, que protege no sólo la facultad de difundir y expresar opiniones e ideas, o libertad de expresión en sentido estricto, sino también la posibilidad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, o derecho y libertad de informar y ser informado.⁵¹

En esta misma línea, de acuerdo con la OEA los actos de violencia contra periodistas tienen un triple efecto:

Vulneran el derecho de las víctimas a expresar y difundir sus ideas, opiniones e información; Generan un efecto amedrentador y de silenciamiento en sus pares; y Violan los derechos de las personas y las sociedades a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo. Más aún, la falta de debida diligencia en la investigación, persecución y sanción de todos los responsables puede generar una violación adicional a los derechos al acceso a la justicia y a las garantías judiciales.⁵²

Por parte del Estado colombiano se resalta la respuesta a estos desafíos en materia de libertad de expresión en el año 2022. Por ejemplo, a nivel judicial, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca reconoció la existencia de un marcado patrón de violencia en línea contra mujeres periodistas considerando que dicha sentencia era la oportu-

⁴⁹ García, S. [2007]. La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de periodistas [Artículos 13 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos], Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N.º 5, párr. 30. Anexo A.

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias SU274/19, T-609 de 1992, T-066 de 1998 y C-087 de 1998.

⁵² Organización de los Estados Americanos [OEA]. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/pedagogicos/violencia-periodistas.asp#:~:text=Obligaciones%20de%20los%20Estados%20con,Prevenir%2C%20Proteger%20y%20Procurar%20justicia>.

nidad para “visibilizar que las redes sociales se han convertido en un instrumento de violencia contra las mujeres, y especialmente contra las mujeres periodistas”. Por lo tanto, exhortó a los partidos y movimientos políticos a lo siguiente:

*a) adoptar en los Códigos de Ética directrices de comportamiento y decoro de sus miembros y afiliados, en el uso de redes sociales, en aras de evitar que estas herramientas de comunicación, propios de la era de la información, se conviertan en instrumentos de violencia o de incitación a la violencia en línea, especialmente contra las mujeres periodistas. b) Se adopte un papel más proactivo por parte de los Comités de Ética de los partidos y movimientos políticos, en aras de evitar que sus miembros y afiliados, efectúen en el ejercicio de su actividad política, un uso inadecuado de las redes sociales, que pueda conllevar a la incitación de la violencia en línea. c) Se realice al interior de partidos y movimientos políticos, socialización de esta providencia, especialmente de la parte considerativa, relacionada con el derecho a la libertad de expresión y sus límites, y las responsabilidades de los miembros e integrantes de partidos y movimientos políticos, por el uso inadecuado de las redes sociales, cuando dicho uso conlleva a la generación de violencia en línea.*⁵³

Asimismo, el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la decisión que declaró res-

ponsable al Estado por el homicidio del periodista Edison Molina, al considerar que no se adoptaron las medidas razonables de acuerdo con el riesgo del periodista por las amenazas recibidas y denunciadas. En la sentencia se indica que el periodista no tenía ningún tipo de escolta o sistema de protección, pese a las graves amenazas y la orden de la Procuraduría. Por lo tanto, se ordenaron medidas de reparación: una ceremonia pública de disculpas por parte de las autoridades y talleres sobre derechos humanos y la libertad de expresión.

De igual manera, no hay que perder de vista que la libertad de expresión debe leerse en conjunto con una perspectiva de género. De este modo, según la OEA, los estados están obligados a garantizar la seguridad de las mujeres que ejercen el periodismo, de acuerdo con los múltiples y específicos riesgos que enfrentan⁵⁴. Esto implica que se adopte un enfoque de género en todas las políticas y programas relacionados con la seguridad de periodistas y se reconozca la discriminación y las barreras adicionales que enfrentan las mujeres periodistas debido a su género.

Por último, según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y las comunicaciones, solo el 63 por ciento de la población mundial utiliza actualmente internet, lo que supone que 3.000 millones de personas están privadas de acceso⁵⁵. En Colombia, el panorama es similar; de acuerdo con el DANE, en la encuesta de

⁵³

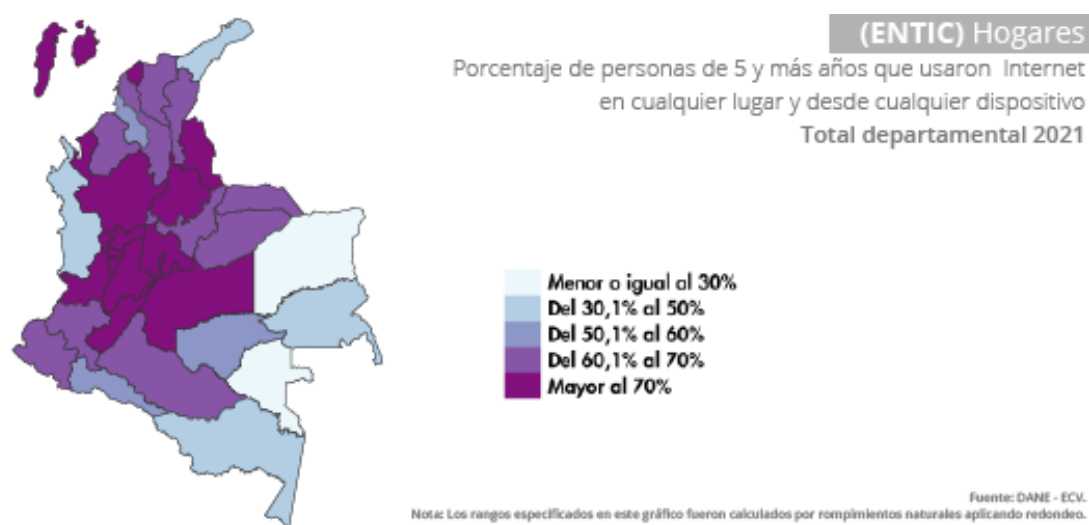
⁵⁴ OEA. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/pedagogicos/violencia-periodistas.asp#:~:text=Obligaciones%20de%20los%20Estados%20con,Prevenir%2C%20Proteger%20y%20Procurar%20justicia.>

⁵⁵ International Telecommunication Union. Global Connectivity Report 2022. ISBN:978-92-61-33551-9. Disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/d-ind-global.01-2022-pdf-e.pdf

tecnologías de la información y las comunicaciones en hogares (ENTIC Hogares) de 2021, solamente el 60,5 por ciento de los hogares contaban con conexión a internet y de ellos, el

70 por ciento estaban ubicados en cabeceras, mientras que el 28,8 por ciento está en los centros poblados y rural disperso.⁵⁶

Mapa 9. Porcentaje de personas que usaron internet



Fuente: DANE

⁵⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE, 2022]. Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares 2021. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares.pdf>

1.9.2 Conclusiones

La libertad de expresión es un derecho humano esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática el cual debe ser garantizado desde sus dos dimensiones: la individual y la social. Resulta imperioso brindar medidas que garanticen la seguridad de los periodistas y con ella la libertad de prensa en aras de cumplir con las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos, así como adoptar un enfoque de género que tenga en cuenta los desafíos que conlleva la nueva era de internet.

1.9.3 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Se deben adoptar medidas tendientes a proteger y garantizar este derecho. Al respecto, la OEA considera que la seguridad de los y las periodistas es una obligación estatal que comprende tres deberes especiales resumidos en las tres “P”: prevenir, proteger y procurar justicia.
- Es necesario que el Estado implemente medidas efectivas de prevención contra todo tipo de violencia contra periodistas, para lo cual se propone establecer programas de capacitación y sensibilización dirigidos a autoridades gubernamentales, cuerpos de seguridad y justicia, como la Policía Nacional y Fiscalías, medios de comunicación y la sociedad en general, con el fin de promover un mayor respeto por la libertad de expresión y la labor periodística.
- De cara a garantizar la seguridad a periodistas, se deberán crear protocolos claros y efectivos para la prevención e investigación de ataques y agresiones en su contra y se debería establecer una línea de comunicación directa entre las autoridades y los periodistas para informar

sobre amenazas o incidentes en cabeza de la Unidad Nacional de Protección.

- En el marco de esta propuesta se podría crear una comisión especializada en la protección de periodistas y la investigación de delitos en su contra, con la participación de representantes de los medios de comunicación, organizaciones de derechos humanos y las autoridades competentes, para monitorear la situación y desarrollar medidas para prevenir futuras agresiones.
- Crear un sistema integral de monitoreo y recopilación de datos sobre la violencia contra periodistas, con el fin de producir información precisa y confiable sobre la magnitud y las características de este fenómeno. Este sistema podría incluir la creación de un registro nacional de casos de violencia contra periodistas, la capacitación de funcionarios públicos y periodistas para la identificación y denuncia de estos casos y la adopción de estándares y protocolos para la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas.
- Fomentar la colaboración entre las autoridades, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar que la información recopilada sea compartida y utilizada de manera efectiva para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de prevención, protección y juzgamiento penal de la violencia contra periodistas. Finalmente, se debería garantizar la disponibilidad de recursos y capacidades técnicas suficientes para mantener y actualizar regularmente el sistema de monitoreo y recopilación de datos, con el fin de asegurar la calidad y la fiabilidad de la información producida.
- Establecer mecanismos efectivos de protección y apoyo a las víctimas de este tipo de violencia que incluyan la asignación de medidas de protección y asistencia legal y psicológica.

- Modificar el programa de protección especial para periodistas en riesgo, el cual debería ser desarrollado no solo por la UNP, sino también por otras entidades del Estado como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo en colaboración con organizaciones de la sociedad civil que incluyan asociaciones de periodistas y expertos en seguridad; además, contar con un sistema de identificación de periodistas en riesgo y un protocolo para la evaluación del nivel y tipo de riesgo al que se enfrentan.
- Definir medidas específicas de protección para cada caso identificado que incluyan medidas de seguridad física, psicológica y social.
- Capacitar a las fuerzas de seguridad y otras autoridades pertinentes en el respeto de los derechos humanos de las mujeres periodistas, incluida la no discriminación, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la protección contra la violencia de género.
- Establecer protocolos de protección específicos para mujeres periodistas que aborden las amenazas y los riesgos específicos que enfrentan, incluida la violencia de género. De igual forma, establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento para evaluar la efectividad de las políticas y programas de seguridad de periodistas en relación con la protección de los derechos humanos de las mujeres que ejercen la profesión.
- Adoptar medidas positivas de acuerdo con situaciones coyunturales como los nuevos desafíos de la libertad de expresión en internet; si bien internet ha ofrecido a miles de millones de personas posibilidades de acceso a la información y a herramientas de comunicación sin precedentes, la mayoría de los ciudadanos en todo el mundo aún no tienen acceso o es limitado.⁵⁷
- Implementar medidas para contrarrestar esta desigualdad en el acceso resulta indispensable para la defensa y protección de derechos humanos; los grupos vulnerables mantienen su condición en el mundo digital. Según la ONU, las brechas digitales reflejan y amplifican las desigualdades sociales, culturales y económicas existentes.⁵⁸
- Implementar estrategias que permitan reducir las brechas digitales y que garanticen que internet y otras soluciones digitales estén disponibles para todos sin distinciones. Para ello se propone garantizar y promover el derecho a internet como servicio público esencial; ofrecer, desde el Estado, wifi pública como garantía mínima de conectividad; implementar herramientas de medición de conectividad y coordinar con el sector privado la prestación de este servicio esencial.

⁵⁷ El relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE] para la Libertad de los Medios de Comunicación, la relatora especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la relatora especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos [CADHP]. Declaración conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década.

⁵⁸ Naciones Unidas, Asamblea general. "Hoja de ruta para la cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital", A/74/821 [29 de mayo de 2020], disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/102/54/PDF/N2010254.pdf?OpenElement>



2. Grupos históricamente marginados: igualdad, no discriminación y enfoques diferenciales

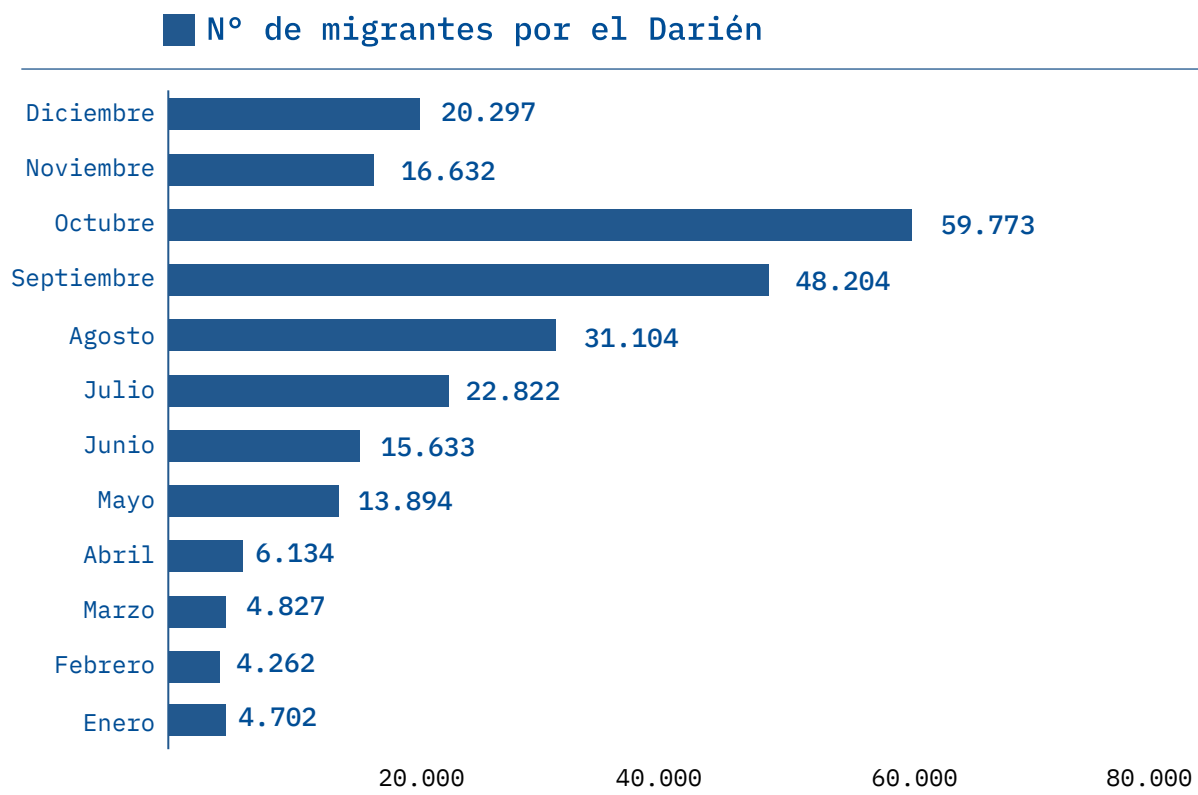
2.1. Migración y derechos humanos

2.1.1 *Dinámicas migratorias en frontera*

Los flujos migratorios irregulares en la frontera entre Colombia y Panamá datan de hace más de 50 años. Sin embargo, desde 2016 se empezaron a identificar movimientos migratorios mixtos compuestos por personas migrantes y refugiados de procedencia extracontinental y del Caribe, de países como Haití, Cuba, India, entre otros.

En 2022, de acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Migración de Panamá, se registró un total de 248.284 personas migrantes y con necesidad de protección internacional en la frontera entre Colombia y Panamá.

Gráfico 8. Tránsito irregular de población migrante y personas con necesidad de protección internacional por el Darién durante 2022

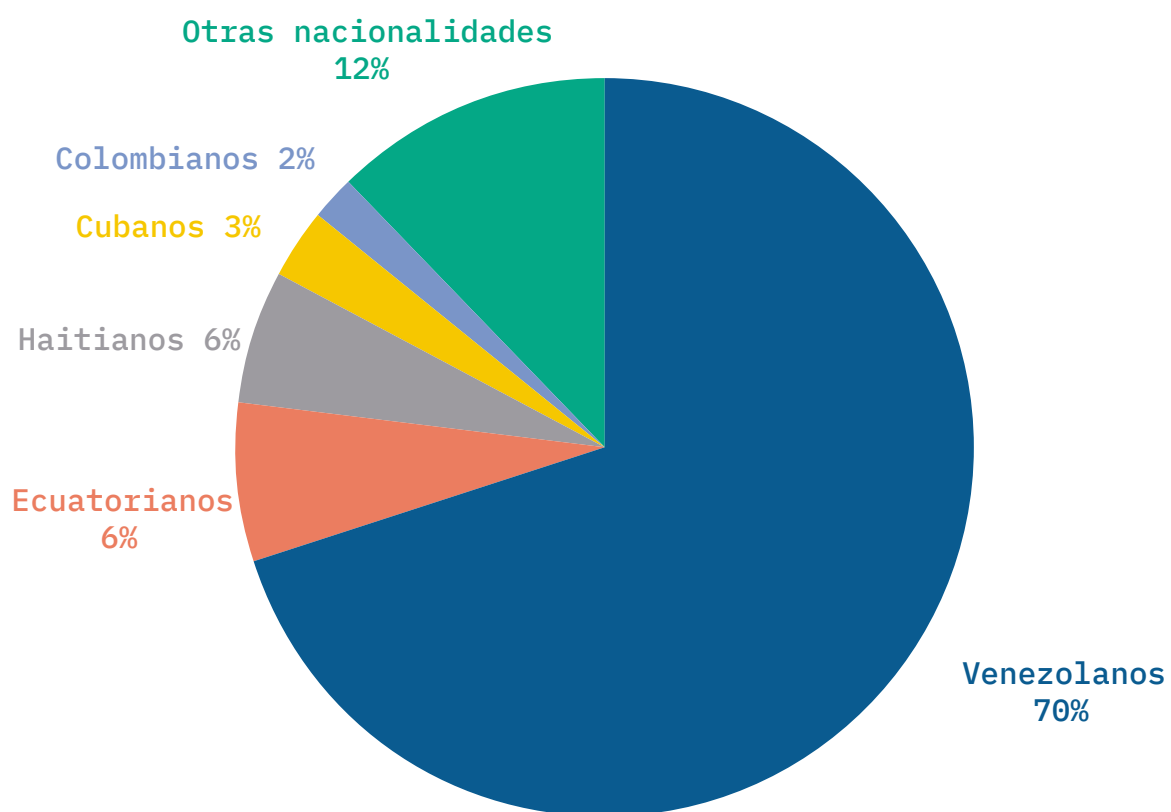


Fuente: elaboración propia, Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

A pesar de que en 2021 el flujo migratorio estaba compuesto en su mayoría por haitianos, en 2022, el flujo estuvo determinado principalmente por personas de nacionalidad venezolana, seguida de haitianos, senegaleses y cubanos.

Asimismo, se destaca el aumento significativo de personas nacionales que se han comenzado a unir a los movimientos migratorios mixtos que transitan por el Tapón del Darién.

Gráfico 9. Perfiles migratorios en tránsito por la frontera entre Colombia y Panamá 2022.



Fuente: elaboración propia, Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

2.1.2 Rutas migratorias destacadas en 2022

Entre las rutas identificadas en el transcurso de 2022, en lo que corresponde al ingreso de población migrante y con necesidad de protección internacional en tránsito por nuestro país, se encuentran las siguientes:

Cuadro 1. Rutas migratorias destacadas en 2022

Frontera con Ecuador: Ipiales - Pasto (Nariño), Popayán (Cauca) - Cali (Valle del Cauca) - Pereira (Risaralda) - Medellín, Turbo y Necoclí (Antioquia).

Frontera con Ecuador: San Miguel (Putumayo) – Pitalito, Neiva (Huila) – Ibagué (Tolima) - La Dorada (Caldas) – Medellín, Turbo o Necoclí (Antioquia).

Frontera con Ecuador: Ipiales – Pasto (Nariño), -Tumaco (Nariño) – Buenaventura (Valle del Cauca) – Bahía Solano – Juradó (Chocó) para llegar a Jaqué en Panamá.

Frontera con Perú: Leticia (Amazonas) – Flor de Agosto (Perú) – Puerto Asís (Putumayo) - Pitalito, Neiva (Huila) – Ibagué (Tolima) - La Dorada (Caldas) – Medellín, Turbo o Necoclí (Antioquia).

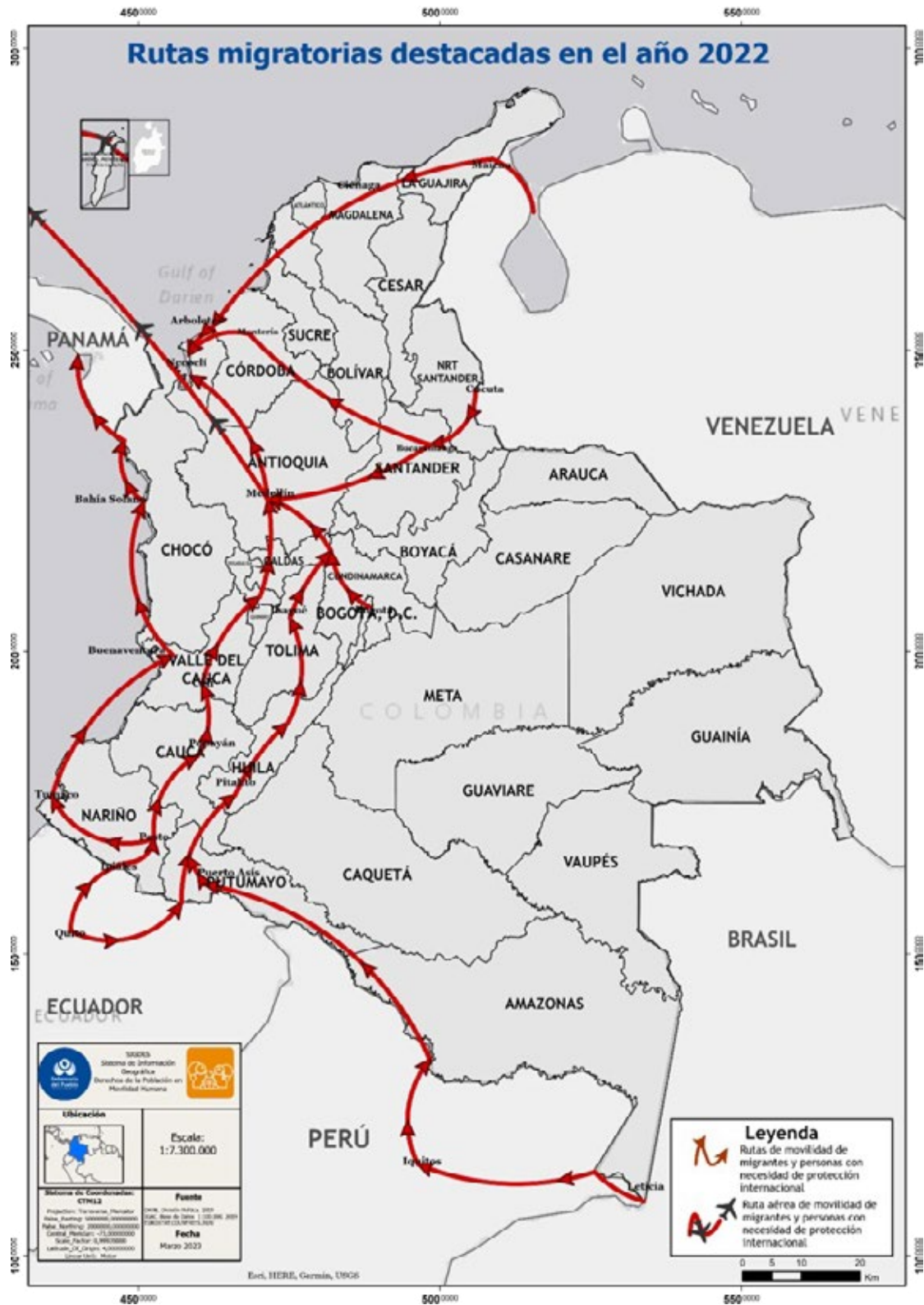
Frontera con Venezuela: Maicao (Guajira) – Ciénaga (Magdalena) -Sur de Bolívar- San Marcos (Sucre) – Los Córdoba (Córdoba) - Arboletes y Necoclí (Antioquia).

Frontera con Venezuela: Cúcuta (Norte de Santander) - Bucaramanga (Santander) – Montería (Córdoba) -Necoclí (Antioquia).

Frontera con Venezuela: Cúcuta (Norte de Santander) – Medellín (Antioquia) -San Andrés islas -Nicaragua.

Fuente: elaboración propia, Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Mapa 10. Rutas migratorias destacadas en 2022



Fuente: elaboración propia, Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

2.1.3 Nueva ruta migratoria

Se identificó una nueva ruta en la que parten embarcaciones ilegales, con migrantes de diferentes nacionalidades, con el fin de transportarlos a países de Centroamérica y evitar la peligrosa selva el Darién, ubicada entre Panamá y Colombia. La ruta utilizada inicia en San Andrés con destino a Great Corn Island (Nicaragua), continua a El Bluff y Bluefields (Nicaragua) vía terrestre para seguir con la ruta terrestre a México.

Es importante señalar que los migrantes en tránsito por esta ruta tienen un perfil diferente; cuentan con mayores recursos económicos que les permite llegar a la isla por vía aérea como turistas y, posteriormente, tomar las lanchas pesqueras a mar abierto para llegar a Nicaragua.

2.1.4 Riesgos asociados a los procesos migratorios

En su mayoría, los riesgos reportados asociados a los procesos migratorios están interconectados con el “aprovechamiento” de la situación de vulnerabilidad que trae consigo la migración forzada, entre los más frecuentes se encuentran: utilización por bandas criminales nacionales e internacionales, trata de personas, tráfico de migrantes, explotación sexual, explotación infantil, ejercicio de economías ilegales, explotación laboral, discriminación y estigmatización de la migración forzada [xenofobia y aporofobia], entre otras situaciones que ponen en riesgo su integridad y su vida.

Ahora bien, con respecto a la respuesta del Estado frente a los procesos migratorios se resalta lo siguiente:

- Decreto 216 de 2021 por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. El objetivo del Estatuto Temporal de Protección es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario.
- Ley 2135 de 2021 por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política.
- Política Integral Migratoria – Ley 2136 de 2021 por medio del cual establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria (PIM) del Estado colombiano y se dictan otras disposiciones.

2.1.5 Conclusiones

- Las principales necesidades de la población migrante, refugiada y con necesidad de protección internacional son la seguridad alimentaria, el acceso a medios de vida, salud, educación y condiciones óptimas de vivienda y habitabilidad.
- La situación de movilidad humana de esta población migrante, refugiada y con necesidad de protección internacional dificulta su identificación y localización por lo que se requieren medidas conducentes a brindar una respuesta coordinada entre las autoridades del orden nacional y territorial para garantizar su acceso a oferta social que facilite su asen-

tamiento y su integración local junto con las comunidades de acogida.

- La población migrante con mayor vulnerabilidad tiene un alto riesgo de vinculación a economías ilícitas, reclutamiento forzado, explotación sexual, mendicidad, explotación laboral y violencia basada en género (VBG). Todos estos riesgos se agudizaron en el marco de las medidas gubernamentales de aislamiento preventivo ante la pandemia por COVID-19.
- Fortalecer todo el profesorado en materia del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV), junto con la socialización y sensibilización sobre las crisis migratorias, deberes y derechos de la población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional.
- Incidir ante las autoridades territoriales para que en los planes de desarrollo municipales y departamentales se incluyan estrategias para la prevención de la discriminación por xenofobia y aporofobia.

2.1.6 Recomendaciones

- Se requiere continuar el trabajo en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las autoridades del orden nacional y territorial con el fin de garantizar la integración local de la población migrante y con necesidad de protección internacional.
- Se recomienda realizar incidencia en el ámbito nacional con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas hacia la inclusión y reconocimientos cuando las personas inmersas en los movimientos migratorios mixtos hayan sufrido los hechos victimizantes contemplados en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.
- Continuar la gestión y articulación con cooperación internacional e institucionalidad local para el acceso, garantía de derechos y asistencia humanitaria de la población migrante o con necesidad de protección internacional en tránsito y con vocación de permanencia regularizada e irregular.
- Continuar el fortalecimiento del tejido comunitario con la comunidad de acogida para la protección de la integridad y vida de los refugiados provenientes de Venezuela.



2.2. Derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes

2.2.1 Los derechos de la infancia y adolescencia en Colombia durante 2022

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su labor constitucional y legal, realizó durante 2022 un trabajo continuo de seguimiento a las situaciones que vulneran los derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia, en el que se evidencia que las violencias en su contra y la afectación a los derechos a la salud, la vida, la integridad personal, la alimentación, entre otros, fueron constantes. En el presente apartado se presenta la consolidación de cifras monitoreadas y los principales hechos vulneratorios identificados.

En Colombia, según cifras oficiales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)⁵⁹, 54.872 niños, niñas y adolescentes ingresaron al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) durante 2022, de los cuales el 61,2 por ciento son niñas y adolescentes y el 38,8 por ciento niños y adolescentes. El mayor número de registros corresponden a violencia sexual, donde se reportaron 19.065 ingresos, seguido por la omisión o negligencia con 14.562 y en tercer lugar la falta absoluta o temporal de responsables con 8.261.

Las entidades territoriales que durante 2022 presentaron el mayor número de ingresos a PARD son: Bogotá (14.008), Valle del Cauca (7.162), Antioquia (3.630), Cundinamarca (2.850) y Nariño (2.403); sin embargo, es importante resaltar que desde la Defensoría del Pueblo se ha evidenciado la existencia del subregistro de ingresos al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, derivado de la falta de un sistema de información en el que comisarías de familia también hagan el registro de ingresos.

Durante 2022, la Defensoría del Pueblo alertó sobre diferentes hechos que vulneran los derechos de niños, niñas y adolescentes como el maltrato infantil, la violencia sexual, incluida la explotación sexual comercial (ESCNNA), la afectación del derecho a la salud y el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, entre otras situaciones. En virtud de lo anterior, a continuación se presenta la descripción por conductas y hechos vulneratorios.

⁵⁹ Ingresos a Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dirección de Protección. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestarinenez/tablero-pard>

2.2.1.1 Violencias contra niños, niñas y adolescentes

Frente al maltrato, en todas sus formas, se identifica que el entorno familiar fue uno de los escenarios más conflictivos para los niños, niñas y adolescentes del país. Al respecto el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)⁶⁰ reporta que de enero a diciembre de 2022 se presentaron 6.361 casos de violencia intrafamiliar contra NNA. El grupo etario con mayor número de casos reportados es el comprendido en el rango de edad de 14 a 17 años, en el que se concentra el 32,2 por ciento de los casos. En este grupo, las niñas y adolescentes son las que mayoritariamente se ven afectadas; concentran el 63,7 por ciento de los casos reportados. Asimismo, se identifica que los padres y madres son los actores que principalmente ejercen la acción violenta y representan el 66,5 por ciento de los presuntos agresores en este tipo de violencia.

Según el INMLCF⁶¹, en 2022 se realizaron 20.887 exámenes médico-legales por presunto delito sexual en niños, niñas y adolescentes. Dentro de este grupo, las niñas y adolescentes son las principales víctimas; representan el 87,3 por ciento de los casos. Las entidades territoria-

les con mayor número de exámenes realizados son: Bogotá (4.142), Antioquia (2.154), Cundinamarca (1.566), Valle del Cauca (1.323), Tolima (1.087), Atlántico (886), Santander (838), Bolívar (751), Meta (716) y Risaralda (714).

Frente a la Explotación Sexual Comercial (ESCNNA) se encuentra que durante 2022, la Fiscalía General de la Nación⁶² reporta un total de 1.801 denuncias por delitos relacionados con este hecho vulnerador, de los cuales el 69 por ciento son por el delito de pornografía con menores; el 15,2 por ciento por el delito de utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de 18 años; el 11,1 por ciento por el delito de demanda de explotación sexual comercial de menores de 18 años; el 3,9 por ciento por el delito de proxenetismo con menor de edad y el 0,8 por ciento por el delito de estímulo a la prostitución de menores.

La violencia sexual afecta directamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, estipulado en el artículo 44 de la Constitución Política⁶³, y contraria postulados de carácter internacional y nacional que propenden por la protección integral de los derechos de la infancia. Por lo anterior, esta situación repercute en el bienestar físico, psicológico, social y emocional, que impacta el transcurso de vida, el desarrollo integral y el proyecto de vida de las víctimas.

⁶⁰ Observatorio de Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: https://drive.google.com/uc?id=IDb-ELFBI4CGSPn9_nJDXJ9sRtSOBZI7j&export=download

⁶¹ Ibid

⁶² Sistema Penal Oral Acusatorio. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>

⁶³ “la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

2.2.1.2 *Desnutrición en la primera infancia*

En 2022 se presentaron las cifras más altas del último quinquenio de muertes por desnutrición en menores de cinco años. Según el último boletín epidemiológico de 2022 del INS⁶⁴ se reportaron 308 defunciones por desnutrición y causas asociadas en menores de cinco años. La Guajira es el departamento con el mayor número de muertes notificadas con 85 casos, seguido por Chocó con 35; Cesar con 25; Bolívar con 21 y Magdalena con 19 casos. Asimismo, es necesario anotar que el 64,3 por ciento de las muertes notificadas en este informe epidemiológico corresponden a niños y niñas menores de 12 meses de edad, situación que preocupa a la Defensoría del Pueblo; esta cifra afecta la tasa de mortalidad infantil, indicador utilizado para la medición de condiciones de salud del país y dato base para el cálculo de la esperanza de vida al nacer.

Con relación a la desnutrición en niños y niñas menores de cinco años, de acuerdo con el informe preliminar del Instituto Nacional de Salud (INS)⁶⁵, en 2022 se notificaron 21.483 casos por desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años, el 72,6 por ciento se encuentra con desnutrición aguda moderada y el 27,4 por ciento con desnutrición aguda severa, lo que da cuenta de falta de implementación de medidas preventivas de la enfermedad y de medidas concretas con enfoque diferencial que garanticen de manera integral la seguridad alimentaria de la primera infancia.

Las entidades territoriales con mayor número de casos notificados son: Bogotá (4.089), La Guajira (1.954), Antioquia (1.951), Cundinamarca (1.502), Valle del Cauca (1.091), Chocó (811), Norte de Santander (738), Atlántico (727), Cesar (720) y Magdalena (702). Sin embargo, desde la Defensoría del Pueblo, se ha alertado en diferentes oportunidades por la situación nutricional en otras regiones del país como la Amazonía y la Orinoquia en donde se infiere que puede existir un alto grado de subregistro de la información, situación que puede estar directamente relacionada con la ausencia de institucionalidad en el territorio.

2.2.1.3 *Derechos de la niñez y adolescencia beneficiaria del PAE*

La Defensoría del Pueblo ha insistido en la importancia de fortalecer los entornos estudiantiles y dar prioridad a las estrategias que promueven la permanencia en los establecimientos educativos. En este sentido se ha realizado seguimiento al Programa de Alimentación Escolar (PAE), en respuesta a las quejas y solicitudes que llegan permanentemente a esta Institución, por lo cual fue necesario realizar requerimientos de información a las entidades territoriales certificadas para que dieran cuenta del estado del PAE. Como resultado se identificaron demoras en el inicio de operación del programa, desconocimiento de los criterios de priorización de beneficiarios y cambios en la modalidad de prestación del servicio, entre otras situaciones.

⁶⁴ Boletín epidemiológico 52. Instituto Nacional de Salud. Disponible en: https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2022_Bolet%C3%ADn_epidemiologico_semana_52.pdf

⁶⁵ Informe de evento desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años XII. Instituto Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/DESNUTRICION%20AGUDA%20P%20XIII%202022.pdf>

En 2022, la Defensoría del Pueblo elaboró el *Protocolo defensorial para la verificación de derechos de la niñez y adolescencia beneficiaria del PAE* y, durante el proceso de construcción, se realizaron visitas defensoriales a instituciones educativas priorizadas, en donde se identificó, entre otras cosas, que los alimentos suministrados a los estudiantes en muchas oportunidades no aportan al componente nutricional establecido, no cuentan con las raciones que deben contemplar todos los grupos de alimentos, ni con el número de menús con el respectivo aporte nutricional.

Según el último *Informe operacional del PAE de 2022 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar*⁶⁶, el PAE benefició a aproximadamente a 5.8 millones de niños, niñas y adolescentes, los cuales contaron con un promedio de atención anual de 180 días en 43 mil sedes educativas; sin embargo, aún persisten situaciones que afectan el servicio adecuado del programa y, en consecuencia, los derechos de niños, niñas y adolescentes beneficiarios.

2.2.1.4 Reclutamiento, usos y utilización de NNA

El reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes persiste en todo el territorio como una de las más graves violaciones a los derechos humanos que afecta directamente

a la infancia y la adolescencia en condiciones de vulnerabilidad y con factores de riesgo como pobreza extrema, existencia de economías ilegales, riesgos psicosociales asociados a la violencia al interior de las familias, deserción escolar y falta de pertinencia y calidad de oferta educativa en el territorio, existencia de normas sociales que validan la violencia, la débil presencia institucional y el control social y territorial que con más frecuencia ejercen los grupos armados ilegales a lo largo del país.

Según cifras oficiales de la Fiscalía General de la Nación⁶⁷, en 2022 se recibieron 385 denuncias por el delito de reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, lo que supone 67 denuncias más que en 2021. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reportó que en 2022 ingresaron 220 niños, niñas y adolescentes al “Programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos y contribución al proceso de reparación integral de niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley”. De estos, el 67,7 por ciento son hombres y el 32,3 por ciento son mujeres. El mayor número de ingresos se identifica para el rango etario de 13 a 17 años donde ingresaron 215 niños, niñas y adolescentes y los tres departamentos con mayor número de NNA desvinculados para ese año fueron Cauca con 57 casos, Nariño con 42 y Valle del Cauca con 29.

⁶⁶ Informe Operacional del PAE. Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Disponible en: <https://www.alimentosparaaprender.gov.co/tema/informes-semanales-uapa>

⁶⁷ Sistema Penal Oral Acusatorio. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>

⁶⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dirección de Protección. Disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/Desvinculados/ProgramaDesvinculados>

La Defensoría del Pueblo, por medio de la Estrategia Defensorial contra el Reclutamiento de NNA, durante 2022 conoció por medio del botón de registro de casos de reclutamiento un total de 45 registros. El departamento con mayor número de casos notificados es Arauca, donde se reportaron 14 casos, seguido de Cauca con diez, Nariño con seis, Norte de Santander y Caquetá con cinco cada uno, Bogotá con dos y Amazonas, Tolima y Valle del Cauca con uno, cada departamento. Del total de esta cifra, 17 son mujeres y 28 hombres: tres de pertenencia étnica, uno migrante; las edades oscilaron entre 13 y 18 años de edad. Es oportuno resaltar que la Defensoría del Pueblo ha identificado una afectación diferencial por hechos de reclutamiento en niños, niñas y adolescentes con alguna pertenencia étnica, lo que indica la necesidad de generar acciones de prevención con enfoque diferencial.

Es importante resaltar que desde la Defensoría del Pueblo hemos advertido el alto índice de subregistro como consecuencia de la falta de un sistema de información que unifique los casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes que son conocidos por autoridades en territorio, sumado a la falta de denuncia de familiares por miedo a represalias, dificultades en la implementación de la línea de política pública de prevención y falencias en la activación de forma oportuna y pertinente de las rutas de prevención y protección por los equipos de acción inmediata en territorio.

Ahora bien, el Estado ha impulsado diferentes estrategias, políticas públicas y programas que buscan proteger de manera integral los derechos de la infancia y la adolescencia; sin embargo, se ha evidenciado que resultan insuficientes para afrontar las situaciones que vulneran los derechos humanos de este grupo poblacional; persisten dificultades durante su ejecución, específicamente en temas relacionados con la ar-

ticulación interinstitucional y la comprensión integral del territorio.

Para hacer frente a las violencias de las cuales son víctimas niños, niñas y adolescentes, el Gobierno Nacional lanzó la estrategia denominada Alianza nacional contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes, que convoca a las diferentes entidades públicas de orden nacional, regional y local, a empresas privadas, academia, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional para sumar acciones tendientes a prevenir y atender casos de violencia contra la infancia; sin embargo, su implementación no ha contribuido de manera significativa para la disminución de los diferentes tipos de violencia contra la niñez y la adolescencia.

En aspectos como la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, se encuentra la necesidad de articular la ruta de atención a las víctimas por parte de las instituciones estatales, particularmente en lo que concierne a la no revictimización que se genera por la repetición del testimonio de los hechos de violencia en múltiples instancias y la falta de empatía de algunos funcionarios en el abordaje de estas situaciones.

El Estado ha realizado esfuerzos como la estrategia 1000 días para cambiar el mundo, Unidades de Búsqueda Activa (UBA) y la Política de cero a siempre, establecida en la Ley 1804 de 2016. La estrategia nacional contra las muertes por desnutrición Ni 1+, que incluye aspectos relacionados con la adecuada nutrición; creación de instancias nacionales y territoriales de coordinación para el impulso de la seguridad alimentaria como la Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, entre otras. Sin embargo, se evidencia que a pesar de la existencia de los lineamientos y fundamentos, algunas entidades territoriales y entidades prestadoras de servicios de salud y de servicios dirigidos

a la primera infancia no adoptan las acciones de prevención y atención que allí se presentan como una medida para atender de manera adecuada la desnutrición de los niños entre 0 y 5 años.

Con relación a la niñez víctima de reclutamiento, uso y utilización se tiene la creación de la “Línea de política pública de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por GAO y GDO”, la implementación de los equipos de acción inmediata y la puesta en marcha de las rutas de prevención y protección; sin embargo, en territorio se evidencia la falta de capacidad institucional para afrontar los casos de riesgo de reclutamiento, sumado al aumento del control territorial y social que ejercen los grupos armados ilegales en todo el territorio, lo que dificulta en mayor medida la toma de acciones pertinentes y oportunas para evitar que esta grave afectación a los derechos de la infancia continúe.

2.2.2 Los derechos de las juventudes en Colombia en 2022

En la actualidad existen dos paradigmas que marcan la agenda internacional de juventudes desde las que se propone el curso de acción de los estados en materia de garantía de derechos para las juventudes: **i)** ser actores clave para la transformación social⁶⁹ y **ii)** la juventud como actor estratégico para el desarrollo⁷⁰.

En Colombia, la Ley 1622 de 2013⁷¹, Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, definió que toda persona joven es aquella que se encuentra en el rango de edad de 14 a 28 años, para definir las acciones estatales en materia de juventud. Según proyecciones del DANE⁷² para 2022 habrá una población joven de 12.603.721 personas que representan el 24,4 por ciento de la población total del país, de los cuales el 50,4 por ciento de los jóvenes son hombres y el 49,5 por ciento mujeres. De esta población, el 75,9 por ciento se encuentra ubicada en las cabeceras municipales y el 24,1 por ciento en centros poblados y rural disperso. Por su parte, según el Registro Único de Víctimas⁷³ existen 1.045.046 víctimas en el rango de 12 a 17 años y 2.135.711 en el rango de edad de 18 a 28 años.

⁶⁹ Desde este paradigma se aborda el concepto de ciudadanía juvenil donde se enfatiza en el derecho a la participación y la garantía de los derechos humanos desde una perspectiva de ser sujetos de derechos.

⁷⁰ Este paradigma se basa en los análisis sobre el bono demográfico y el papel trascendental de las juventudes como un momento del transcurso de la vida donde se está en edad productiva. Contar con mayor población en este rango etario, supone mayores posibilidades para el desarrollo para los países, siempre y cuando se acompañe con acciones efectivas para la garantía de los derechos humanos.

⁷¹ Ley 1622 de 2013. Disponible es: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52971>

⁷² Proyecciones de población. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Censos y Demografía. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

⁷³ Registro Único de Víctimas. Unidad para las víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Respecto a dónde se encuentran las juventudes, para 2022, los departamentos de Vaupés, Guainía, Vichada, La Guajira y Amazonas cuentan con un mayor porcentaje de jóvenes en relación con su población, mientras que los departamentos con mayor número de jóvenes son el Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Santander y Tolima.

Frente a la categoría de estrato socioeconómico, a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018⁷⁴, según la categoría de estrato que aparece en el servicio de energía⁷⁵, en el país, el 40,9 por ciento de la población, de 14 a 28 años, se encuentra en el estrato socioeconómico uno; Chocó es el departamento con mayor porcentaje de jóvenes en ese estrato con el 92,3 por ciento, seguido de Córdoba (85,2 por ciento), Putumayo (84,5 por ciento), Sucre (82,1 por ciento), Vichada (77,9 por ciento) y Arauca (76,7 por ciento).

2.2.2.1 Derecho a la vida y a una vida libre de violencias

En Colombia, según las cifras preliminares del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), de enero a diciembre de 2022 se reportaron 5.831 lesiones fatales por

homicidio en el grupo de edad de 14 a 28 años, lo que representa el 43,7 por ciento del total de homicidios del país. Se identifica que el 93,6 por ciento de los homicidios se dieron en hombres, el 6,4 por ciento en mujeres y el 0,1 por ciento indeterminado. Frente al comportamiento por departamento, el mayor número de homicidios contra las juventudes se presenta en los departamentos de Valle del Cauca (1.006), Antioquia (883) y Cauca (454).

La segunda dimensión en el área de violencias son los exámenes médico-legales por presunto delito sexual realizados por el INMLC. Entre enero y diciembre de 2022 se realizaron 9.011 exámenes médico-legales en personas de 14 a 28 años. El mayor porcentaje se realizó en mujeres, quienes representan el 91,9 por ciento de los exámenes en este grupo etario. Frente al departamento de ocurrencia, el mayor número de casos se presentan en la ciudad de Bogotá (2.006), seguido por Antioquia (825) y Cundinamarca (663).

La tercera dimensión en el área de violencias son las violencias interpersonales. De enero a diciembre de 2022, el INMLC⁷⁶ reportó 35.881 casos de violencia interpersonal en el grupo de 14 a 28 años, estas representan el 41,4 por ciento de las violencias en todos los grupos etarios. El 66,8 por ciento se reporta en hombres y 33,2 por ciento en mujeres.

⁷⁴ Censo Nacional de Población y Vivienda. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de censos y demografía. Disponible en: <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>

⁷⁵ Es importante tener en cuenta que en cada departamento hay un grupo poblacional que se encuentra en la variable de no aplica, para el total nacional por todos los grupos de edad 2.057.881 se encuentran en dicha variable.

⁷⁶ Observatorio de Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: https://drive.google.com/uc?id=1YOq6UyEjbGuu3i03Cs0nu2nsS3p_XXcE&export=download

Para la categoría de suicidio, entre enero y diciembre de 2022, el INMLCF reporta 1.124 casos de suicidio en las juventudes, las cuales representan el 39,6 por ciento de los suicidios en todos los grupos etarios. El 73 por ciento de los suicidios se dieron en hombres y el 27,0 por ciento en mujeres. El rango de edad con mayor número de casos reportados, en el grupo de edad de las juventudes, es de 20 a 24 años, allí se concentran el 37,5 por ciento de los suicidios de las juventudes.

Finalmente, si bien no se tienen cifras totales a la fecha, diferentes entidades como el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Juventud, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, hemos reportado en el Comité de Seguimiento al Estatuto de Ciudadanía Juvenil creado por la Procuraduría, un aumento de casos de amenazas, riesgos y desplazamientos de los que son víctimas los y las Consejeras de Juventud y las Plataformas de Juventudes en varios departamentos y municipios del país, sin que se den respuestas efectivas y oportunas por parte de las entidades competentes.

2.2.2.2 Derecho al trabajo como motor de proyectos de vida

Para la dimensión del derecho al trabajo, dado que este tiene una dimensión legal y reglamentaria diferente en la población de 14 a 17 años, a diferencia a las personas entre los 18 y 28 años,

se tomó la información de la Gran encuesta integrada de hogares realizada por el DANE⁷⁷. Para el periodo de reporte de octubre a diciembre de 2022 se identificó una tasa de ocupación de 46,0 por ciento para las juventudes y una tasa de desempleo del 16,7 por ciento. Al revisar ambos indicadores, con respecto al total general, se identifica que se presenta una menor tasa de ocupación y un mayor desempleo en las juventudes; sin embargo, se encuentra un reporte positivo frente al mismo periodo en 2021.

Según la información por sexo, la mayor tasa de desempleo para el trimestre móvil de 2022 se da en las mujeres, con un 21,6 por ciento y para los hombres 13,2 por ciento. Según la información desagregada para las veintitrés (23) ciudades y áreas metropolitanas que hacen parte de la encuesta, se identifica que las mayores tasas de desempleo en las juventudes se da en Quibdó (33,9), Ibagué (24,9) y Armenia (24,3).

2.2.2.3 Derecho a la participación: Sistema de participación juvenil

Para el desarrollo del derecho a la participación de las juventudes se tomó como fuente de información los datos compartidos mediante oficio de respuesta a derecho de petición por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el marco de las elecciones de los Consejos de Juventud en 2021.

⁷⁷ Gran encuesta integrada de hogares, diciembre de 2022. Departamento Administrativo. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_empleo_dic_22.pdf

El 5 de diciembre de 2021 asistieron a las urnas 1.266.857 jóvenes entre 14 y 28 años, correspondiente al 10.3 por ciento del potencial electoral⁷⁸. Fueron elegidos 10.467 Consejos municipales y 496 Consejos locales de juventud, para un total de 10.963 consejeros y consejeras que se constituyeron como autoridades juveniles, además de las 1.911 designaciones de las curules especiales. Del total de consejeros y consejeras electas en las urnas, 2.669 fueron menores de edad.

Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes se identifican como áreas no municipalizadas, por lo que no fueron incluidas como potencial electoral, ni se realizaron elecciones de los consejos de juventud e, igualmente, de acuerdo con la información brindada por la Consejería Presidencial para la Juventud, tampoco cuentan con plataformas de juventud. Preocupa a la Defensoría del Pueblo que la inexistencia de estos mecanismos de participación ponga en riesgo la implementación del conjunto de garantías y derechos contenidos en la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil.

⁷⁸ La percepción general sobre la participación de las juventudes coincide en medios de comunicación y percepciones de los y las jóvenes, en que ganó el abstencionismo y, por lo tanto, se le valora negativamente. Las opiniones de los adultos, versan sobre falta de compromiso o interés de las juventudes en participar, para los y las jóvenes la principal razón radica en la falta de pedagogía y socialización del proceso electoral. Sin embargo, no es dable atribuir los resultados a una falta de interés de las juventudes si se toman en consideración las cifras de abstencionismo en Colombia relacionadas con la cultura política, menos aun cuando el descenso de dichas cifras por debajo del 50% para 2018 (47%) y 2020 (42%) en las elecciones presidenciales, fue gracias a este grupo poblacional.

Tabla 22. Identificación de áreas no municipalizadas en Colombia

Departamento	Áreas no municipalizadas	Censo de personas de 14 a 28 años (DANE)
Amazonas	El Encanto	577
	La Chorrera	780
	La Pedrera	1.175
	La victoria	164
	Miriti – Paraná	610
	Puerto Alegría	184
	Puerto Arica	233
	Puerto Santander	443
	Tarapacá	1.126
Guainía	Mapiripana	0
	San Felipe	524
	Puerto Colombia	576
	La Guadalupe	78
	Cacahual	243
	Pana Pana	622
	Morichal	312
Vaupés	Pacoa	1.449
	Papunaua	232
	Yavaraté	384
Total		9.712

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dirección de Censos y Demografía, 2020.

Cabe resaltar la situación que se presenta en el distrito de Buenaventura en donde, si bien se realizaron las elecciones, a la fecha solo están reguladas dos localidades, por lo que la mayor parte de su territorio no cuenta con la regulación de la división político-administrativa que permita constituir nuevas localidades. Esta es una deuda que persiste desde 2014 cuando se expidió el acuerdo 07: “Por el cual se crean las localidades urbana y suburbana en el distrito especial, industrial, portuario, biodiverso, y ecoturístico de Buenaventura y se establece su organización y funcionamiento y se otorgan facultades al alcalde distrital”, que a la fecha no se ha implementa-

do y que requiere un proceso de consulta previa. Esta situación fue advertida por las juventudes, quienes adelantaron consultas a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que se garantizara su derecho a la participación, sin que tuviera un efecto positivo debido a esta falta de regulación.

Ahora bien, de acuerdo con la información brindada por la Consejería Presidencial para la Juventud, el panorama de las políticas públicas de juventud en Colombia no es alentador. A continuación se presentan el número de municipios que cuentan con política pública por departamento.

Tabla 23. Número de municipios con Política Pública de Juventudes, según departamento

Departamento	# de municipios con Política Pública	Departamento	# de municipios con Política Pública
Amazonas	0	Guaviare	0
Antioquia	29	Huila	1
Arauca	1	Magdalena	0
Atlántico	2	Meta	1
Bogotá D. C.	1	Nariño	1
Bolívar	0	Norte de Santander	0
Boyacá	1	Putumayo	0
Caldas	0	Quindío	0
Caquetá	0	Risaralda	0
Casanare	2	San Andrés	0
Cauca	2	Santander	7
Cesar	1	Sucre	2
Chocó	1	Tolima	3
Córdoba	1	Valle del Cauca	13
Cundinamarca	5	Vaupés	0
Guainía	0	Vichada	0
Guajira	0		
		Total	74

Fuente: Consejería Presidencial para la Juventud, 2022

Respecto a la asignación presupuestal para la implementación de políticas públicas, no se cuenta con información; sin embargo, en diálogos con las juventudes se ha tenido conocimiento que en algunos territorios si bien existen políticas públicas, no se implementan de manera adecuada, por falta de presupuesto o porque se incluye como parte de la política la construcción de indicadores o planes estratégicos para su implementación. Ante lo cual es importante resaltar que la Ley Estatutaria de Juventud señala que, una vez electos los consejos de juventud, los municipios debían iniciar la formulación de las políticas

públicas en un plazo de seis meses, los departamentos y distritos en un plazo no mayor a nueve meses y la nación en un plazo de 12 meses.

En relación con los casos de riesgos y amenazas a la vida y a la integridad de las que son víctima los y las consejeras de juventud, la Unidad Nacional de Protección construyó un protocolo para la protección de los candidatos a las elecciones de los consejos locales y municipales de juventud; sin embargo, a la fecha no es claro que dicho protocolo sea aplicado para los y las consejeras electas, como tampoco que constituya una medida

efectiva de protección. Igualmente, la respuesta de los entes territoriales es insuficiente toda vez que se reportan casos de desplazamiento interno y migración internacional.

2.2.3 Conclusiones

- El entorno familiar presenta un doble carácter: es espacio protector, pero a su vez se ha convertido en el escenario en donde mayormente son vulnerados los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, si bien el entorno familiar resulta en un espacio clave para la detección de señales de violencia en especial la violencia sexual y es una de las redes de apoyo más importantes para los procesos psicosociales, durante 2022 también fue uno de los escenarios donde se desarrollaron gran parte de las violencias hacia los niños, niñas y adolescentes.
- Existe desconocimiento de las rutas de atención para el abordaje integral en especial de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, lo que impide que funcionarios y funcionarias garanticen una atención con calidad y el restablecimiento de los derechos de las víctimas.
- Frente a la Explotación Sexual Comercial (ESCNA) se evidencia falta de articulación institucional y ausencia de campañas y estrategias que busquen prevenir este delito con enfoque interseccional.
- La Defensoría del Pueblo ha alertado sobre la necesidad de atender con especial cuidado la población indígena y migrante, las cuales son fuertemente afectadas por problemas de inseguridad alimentaria. Según información del INS⁷⁹ en 2022 de los casos notificados por desnutrición aguda moderada y severa el 17,7 por ciento corresponden a población indígena y el 3,3 por ciento a población migrante.
- Frente al programa del PAE se evidencia la necesidad de fortalecer los criterios de priorización de forma que tenga en cuenta especialmente el enfoque étnico y esto se pueda de una u otra forma evidenciar en la cobertura del programa. De igual forma, un hallazgo encontrado por la Defensoría del Pueblo es que los departamentos de Caquetá, Cesar, Neiva, Magdalena, Sincelejo, Riohacha, Buenaventura y Sucre empezaron su operación con un retraso entre cuatro y seis meses después del inicio del calendario escolar en 2022, con lo cual se afectó a cerca de tres millones de estudiantes.
- Con relación al reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes se evidencia el alto subregistro de la problemática, sumado a la falta de presencia institucional y el desconocimiento por parte de funcionarias y funcionarios públicos, familiares y educadores de los niños, niñas y adolescentes de las rutas de prevención y atención, sin dejar a un lado la naturalización y normalización del conflicto en algunos departamentos del país.
- Las dimensiones de los derechos que se presentan aquí como el derecho a la vida, al trabajo y a la participación evidencian la interrelación de los derechos de las juventudes y la necesidad de poner la lupa del Estado en brindar mayores garantías para esta población. Cada uno de los hitos de la participación juvenil han estado marcados por exacerbaciones de la violencia contra las juventudes.

⁷⁹ Informe de evento periodo epidemiológico XIII Colombia, 2022. Instituto Nacional de Salud. Disponible es: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/DESNUTRICION%20AGUDA%20P%20XIII%202022.pdf>

- Prueba de ello son las afectaciones que han sufrido, especialmente las juventudes, a partir del ejercicio de derecho a la participación lo que genera vulneraciones a su integridad, en espacios de manifestaciones públicas, instancias de participación, espacios públicos a partir de sus diferentes liderazgos y formas organizativas. Es decir, a mayor violencia, las juventudes reclaman mayor participación.
- Ante este panorama puede observarse cómo las juventudes reclaman públicamente el riesgo de vulneración de sus derechos, ante lo cual la acción estatal debe estar a la altura de dichas exigencias y constituir una respuesta efectiva que traduzca dichos mecanismos de participación en mayores garantías de derechos con enfoque territorial, a través de las políticas públicas.
- La Defensoría del Pueblo emitirá un informe de diagnóstico y seguimiento a la implementación del Sistema Nacional de Juventud donde una de las fuentes más importantes fueron los diálogos y la información recabada de las juventudes. En dichos diálogos, de manera reiterada, se mencionaron faltas en las garantías de participación de las juventudes rurales. Si se toman en cuenta los datos sociodemográficos brindados a lo largo del presente informe, esta observación resulta de la mayor relevancia de acuerdo con el rol de las juventudes para las transformaciones profundas de la sociedad y, por lo tanto, la importancia de su participación, así como la necesidad de apostar por una mayor garantía de derechos como medio para la superación de la pobreza y el desarrollo del país.
- A la luz de las reformas a la Ley estatutaria de ciudadanía juvenil que harán curso en el Congreso de la República, desde la Defensoría del Pueblo nos permitimos poner el foco en la necesidad de mejorar los mecanismos de participación ya contemplados en la ley, entre ellos, los puestos de votación para las zonas rurales, la pedagogía en áreas sin cobertura de internet, la necesidad imperiosa de dar una respuesta efectiva a los escenarios de interlocución y diálogo contenidos en la ley por parte de los entes territoriales y la nación como un medio para la reducción de la conflictividad social, así como la garantía de las medidas de prevención, promoción y protección que contempla la ley. Como está diseñada actualmente la ley, limita las elecciones y las posibilidades de participación a las áreas no municipalizadas, lo cual constituye una barrera de acceso para el ejercicio del derecho a la participación que no existe para otros escenarios de elección popular.
- Otro indicador relevante es la tasa de desempleo juvenil de un 16,7 por ciento para el grupo de edad de 15 a 28 años. Si bien el empleo constituye la posibilidad de realización material de la vida y es constituyente de la autonomía económica, resulta preocupante y constituye un factor de riesgo y exposición constante de las juventudes a la violencia, como actores o víctimas, ante la presencia de estructuras al margen de la ley, quienes, en varios territorios del país, se presentan como la oportunidad de solventar el acceso a un ingreso económico.
- Preocupan igualmente las cifras de suicidio en relación con la salud mental y las percepciones de desesperanza que llevan a las juventudes a tomar decisiones drásticas. La comprensión de los contextos juveniles y la promoción de los espacios seguros y acciones que, de manera articulada con las agendas juveniles, logren una mayor garantía de sus derechos, permite minimizar las vulneraciones de derechos y la limitación a sus proyectos de vida. Para ello, es fundamental brindar mayores garantías para la participación y la consolidación de espacios de incidencia pública que dinamicen las agen-

das juveniles y las políticas públicas, desde la movilización del Sistema de Participación Juvenil en su conjunto.

2.2.4 Recomendaciones

Al Sistema Nacional de Bienestar Familiar:

- Realizar acciones que fortalezcan el conocimiento y reconocimiento de los derechos dirigido a niños, niñas, adolescentes, padres, madres y cuidadores con un enfoque diferencial y que tenga en cuenta herramientas para la identificación de riesgos y situaciones de violencia.
- Fortalecer los procesos de búsqueda activa de casos de niños y niñas menores de cinco años con desnutrición, de forma que se logre llegar a territorios y lugares en donde la institucionalidad no se encuentra con oferta que supla necesidades, ajustada al contexto poblacional

A las entidades partícipes en la ruta de atención de víctimas de violencia sexual:

- Realizar procesos de fortalecimiento a funcionarios y funcionarias especialmente en temas relacionados con derechos de la infancia y la adolescencia con rutas de atención, protocolos, procedimientos, enfoques de acción sin daño, con el fin de evitar la revictimización durante los procesos de atención.

Al Gobierno Nacional:

- Se insta a todas las entidades contenidas en la ruta de atención de violencia sexual contra NNA a incorporar lógicas de adaptación del

lenguaje dentro de sus comunicaciones escritas y presenciales, lo anterior con un enfoque particular a los aspectos jurídicos, puesto que la falta de comprensión en estos asuntos tiene implicaciones en la obstaculización del acceso de las víctimas a sistemas de justicia.

- Generar acciones desde la CIPRUNNA que permitan evaluar e identificar los principales cuellos de botella que existen en la implementación de la línea de política pública de prevención de forma que permita ajustarse en el ámbito local y que incluya enfoques diferenciales como el de género, étnico y migratorio.
- Armonizar las medidas de prevención, protección y promoción contenidas en la Ley estatutaria de ciudadanía juvenil, con el Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas públicas nacionales y territoriales, así como generar indicadores claros de seguimiento y asignación del presupuesto para las juventudes que permitan dar respuesta a las principales problemáticas en materia de derechos de las juventudes.
- Armonizar los rangos etarios para la producción de cifras estadísticas, de manera que coincidan el conjunto de instituciones públicas con las definidas por ley, con el fin de poder contar con información que permita mejorar la toma de decisiones e, igualmente, poner en marcha el Sistema de Gestión del Conocimiento de la Ley 1622 de 2013.
- Implementar de manera efectiva y oportuna los escenarios de participación contenidos en la Ley 1622 de 2013, como las asambleas juveniles y las comisiones de concertación y decisión, así como brindar las garantías para la operación de los consejos y las plataformas como autoridades juveniles.
- Adelantar acciones que contribuyan a la participación de las juventudes rurales en el marco de las reformas a la Ley estatutaria de juventud.

Al Ministerio de Salud y Sistema Nacional de Bienestar Familiar:

- Formular e implementar políticas públicas para abordar la desnutrición en las regiones y con las poblaciones más vulnerables. Esto implica: **i)** comprender las dinámicas y la situación nutricional de los territorios; **ii)** retos en el proceso de focalización y **iii)** una correcta segmentación demográfica de acuerdo con las necesidades de cada población, que permitan romper con los círculos de pobreza que se derivan de las insuficiencias nutricionales.
- Al Ministerio de Educación y a la Unidad de Alimentos para Aprender (UAPA):
- Priorizar el seguimiento a la conformación de bolsas comunes por parte de las entidades territoriales no certificadas con el fin de contribuir a la garantía de cobertura total para todos los niños, niñas y adolescentes inscritos en el SI-MAT, en el sistema educativo y durante todo el calendario escolar.

A la Unidad de Alimentos para Aprender UAPA:

- Incidir en la inversión del PAE para el mejoramiento de la dotación que permita brindar una correcta prestación del servicio dentro de los requisitos de inocuidad y calidad que exige el programa.

- Fortalecer las estrategias de permanencia en el ámbito escolar como PAE o transporte escolar, especialmente en zonas rurales de alta vulnerabilidad. Este aspecto incide directamente en la continuidad y contribuye a mitigar la deserción escolar y el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

A la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad Nacional de Protección:

- Fortalecer la ruta de atención efectiva y oportuna de casos de amenaza y riesgo a la vida y la integridad en el entorno nacional, departamental y territorial para jóvenes líderes de los consejos y de las plataformas de juventud, que tenga en cuenta medidas especiales para los y las jóvenes menores de edad como sujetos de especial protección, a partir de los marcos normativos nacionales e internacionales.



2.3. Personas mayores

La desprotección económica, la exclusión social y los actos de violencia de que son víctimas las personas de 60 años o más⁸⁰ en Colombia son las principales problemáticas que enfrenta este grupo poblacional que además experimenta un incremento sostenido y acelerado en relación con el resto de los grupos de edad, fenómeno denominado como envejecimiento demográfico.

Dichas problemáticas se agravan por la discriminación por edad que está presente en el país, conocida como “edadismo” en términos generales y “viejismo” para el caso de la discriminación en razón a la edad por vejez. Dicha discriminación es ejercida de manera diferenciada por parte de familiares, la sociedad y el Estado.

La estigmatización de la vejez, sumado a la discriminación y las condiciones de desprotección socioeconómica de este grupo poblacional, especialmente de las personas mayores en las zonas rurales, afectan la garantía y el goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores en Colombia; a pesar de la legislación existente, la política nacional de envejecimiento y vejez y la prestación de los servicios sociales dirigidos a las personas mayores, se identifica que persisten graves y serias vulneraciones de sus derechos, causado entre muchos otros factores, por el paradigma y el enfoque asistencialista que permeó desde sus orígenes, las normas, las políticas y los servicios dirigidos a la vejez en Colombia y que aún hoy persisten, en lugar de paradigmas y enfoques realmente garantistas de derechos.

En síntesis, en Colombia los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores no son protegidos ni garantizados, a pesar de contar con dos valiosos avances e instrumentos: la actualización reciente de la Política Pública Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez 2022-2031⁸¹ y la reciente adhesión de nuestro país a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁸².

⁸⁰En adelante personas mayores.

⁸¹Política pública nacional adoptada a través del Decreto 681 del 2 de mayo de 2022 “Por medio del cual se adiciona el capítulo 7 al título 2 de la parte 9 del libro 2 del Decreto 780 de 2016 relativo a la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031”.

⁸²Colombia depositó el instrumento de adhesión de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en la sede de la OEA, el 27 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp#Colombia.

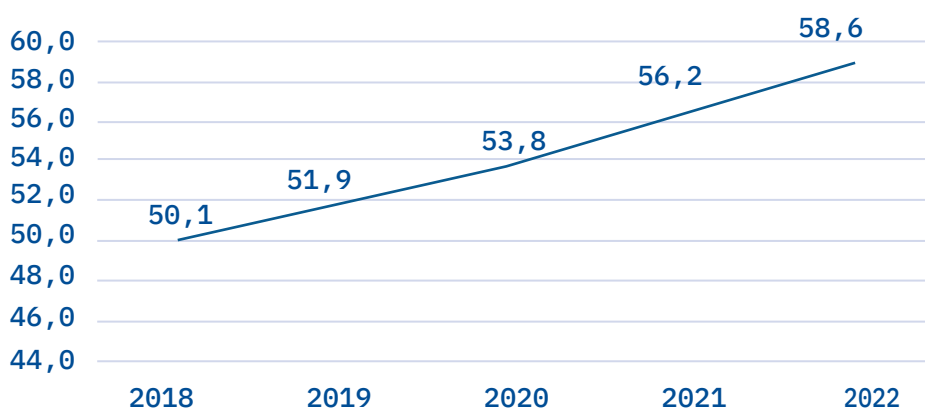
2.3.1 Características demográficas

La población mayor estimada en Colombia para 2022 ascendía a un total de 7.412.407 personas mayores, las cuales representan el 14,4 por ciento del total de la población colombiana; en otras palabras, de cada 100 personas en Colombia algo más de 14 son personas mayores.

Del total de personas mayores, el 55 por ciento son mujeres y el 45 por ciento son hombres. Estos 10 puntos porcentuales que registran las mujeres por encima de los hombres es la mayor brecha porcentual presente en toda la estructura general por edades que presenta el país y es el resultado de diferentes situaciones que se presentan en el transcurso de la vida y que genera que los hombres tengan una esperanza de vida menor. En Colombia para 2022, por cada 100 mujeres mayores había 81 hombres mayores.

Las anteriores cifras reflejan una situación especial de la transición demográfica en Colombia. Al revisar la tendencia se identifica un aumento progresivo del porcentaje de personas mayores en el país y según el índice de envejecimiento por cada 100 personas menores de 15 años, hay 59 personas de 60 años o más. La tendencia en los últimos años es la siguiente:

Gráfico 10. Índice de envejecimiento en Colombia



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dirección de Censos y Demografía, 2020.

La tendencia en el crecimiento del número y del porcentaje de las personas mayores en el país sugiere grandes retos para la política pública y las medidas adoptadas por el Estado, quien debe priorizar y desarrollar mecanismos que permitan la garantía plena de derechos humanos. Es necesario tener en cuenta que los 32 departamentos del país se encuentran en una situación demográfica diferente, como se puede observar en la siguiente tabla:

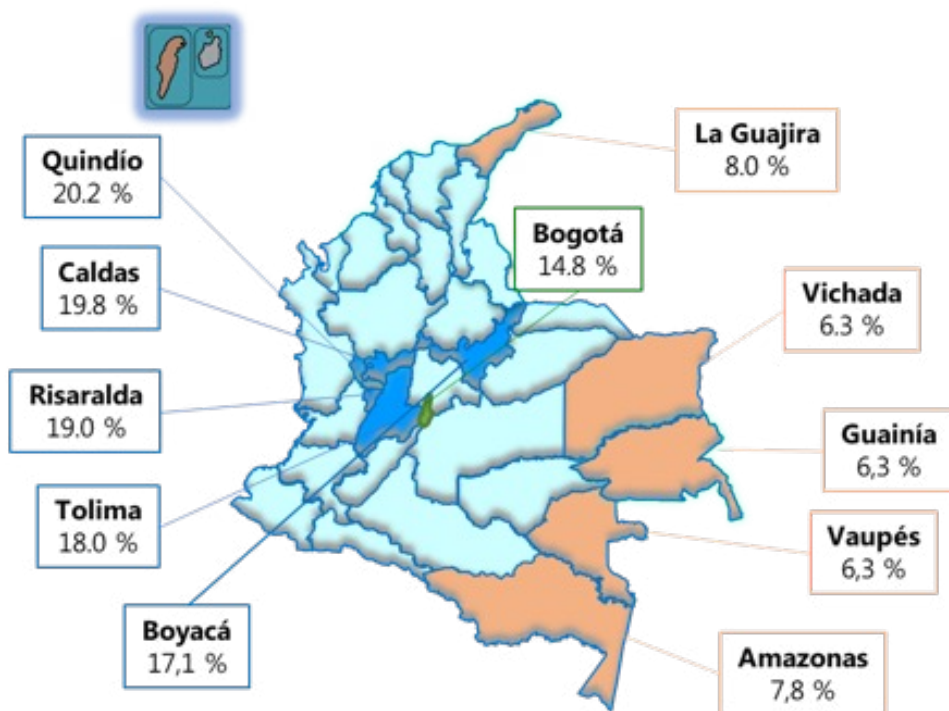
Como lo muestra la tabla, los departamentos de Quindío, Caldas, Risaralda, Tolima y Boyacá son los cinco departamentos con mayores porcentajes de personas mayores, incluso muy por encima del promedio nacional de 14,4 por ciento. En situación opuesta se encuentran los cinco departamentos con menor porcentaje de población mayor como son Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y La Guajira. Aunque estas diferencias responden a múltiples factores, es evidente que el factor geoespacial es uno de los aspectos más relevantes.

Tabla 24. Porcentaje de personas mayores según departamento y Distrito Capital 2022

Entidad territorial	Porcentaje
Quindío	20.2
Caldas	19.8
Risaralda	19.0
Tolima	18.0
Boyacá	17.1
Valle Del Cauca	16.8
Antioquia	15.5
Santander	15.3
Archipiélago de San Andrés, P y SC	15.3
Bogotá, D. C.	14.8
Nariño	14.7
Cundinamarca	13.9
Cauca	13.7
Córdoba	13.5
Sucre	13.2
Atlántico	12.9
Norte de Santander	12.6
Huila	12.5
Bolívar	12.5
Meta	12.3
Magdalena	11.6
Caquetá	10.2
Putumayo	10.0
Cesar	10.0
Chocó	9.7
Casanare	9.3
Arauca	8.9
Guaviare	8.9
La Guajira	8.0
Amazonas	7.8
Vaupés	6.3
Guainía	6.3
Vichada	6.3

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dirección de Censos y Demografía, 2020

Departamentos con mayores y menores porcentajes de población mayor en Colombia - 2022



Fuente: DANE

Las diferencias porcentuales dan cuenta de realidades territoriales que dependen principalmente de factores como las tasas de natalidad, las tasas de mortalidad y los fenómenos de migración; ello implica que tanto los departamentos con mayores porcentajes de personas mayores, como los que presentan los menores porcentajes y también aquellos que tienen porcentajes medios, requieren mayor actuación de política pública y la necesaria identificación de las situaciones y problemáticas relacionadas con la menor esperanza de vida en otras regiones.

2.3.2 Vulneraciones a los derechos humanos

Las afectaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores en Colombia son muchas y de muy variado corte; sin embargo, las principales que se destacan en el presente informe son:

Inseguridad económica

- Según el *Informe mensual de los fondos de pensiones y cesantías*⁸³ de la Superintendencia Financiera de Colombia, con corte a diciembre de 2022, en el país había un total de 1.282.532 de personas pensionadas en el Sistema General de Pensiones en la modalidad de vejez, por lo que se infiere que de cada 100 personas mayores solo 17 accedieron a una pensión durante 2022.
- Lo anterior evidencia la inseguridad económica y la desprotección que enfrenta la población mayor, lo que pone en riesgo o vulnera sus derechos y libertades fundamentales, al no acceder a bienes, servicios y actividades que les permita tener un mínimo vital y lograr la participación e integración social y comunitaria.

Inseguridad alimentaria

- Según información preliminar del Departamento Administrativo Nacional de Estadística⁸⁴ (DANE), del primero de enero al 31 de diciembre de 2022 se presentaron 1.661 defunciones por causa de deficiencias y anemias nutricionales en el grupo de edad de 65 años o más.
- Se evidencia un alto riesgo de inseguridad alimentaria en hogares donde solo viven personas mayores; además, la edad y el sexo del cabeza del hogar son aspectos determinantes en la inseguridad alimentaria.

Deficiencias en la prestación de salud

- Según cifras oficiales de la base de datos única de afiliados (BDUA)⁸⁵, principal fuente de información de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), con corte a diciembre de 2022 se reportaron 7.530.123 personas afiliadas en el rango de 61 años o más; el 54,1 por ciento mujeres y el 45,9 por ciento hombres. Según el tipo de régimen, el 51,3 por ciento pertenece al régimen subsidiado y el 48,7 por ciento, al régimen contributivo. Según distribución por zona, el 82,7 por ciento se encuentra en la zona urbana y el 17,3 por ciento, en la zona rural.

⁸³ Informe mensual de los fondos de pensiones y cesantías. Superintendencia Financiera de Colombia. Diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1064958/do122022.pdf>

⁸⁴ Defunciones no fetales 2022 – Preliminar. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Censos y Demografía. Marzo de 2022. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/2023/24-marzo-2023/defunciones-no-fetales2022p-cuadro-acumulado-2022.xls>

⁸⁵ Reporte de afiliados por entidad. Ministerio de Salud y Protección Social. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud [ADRES]. Disponible en: <https://www.adres.gov.co/eps/bdua/Paginas/reporte-afiliados-por-entidad.aspx>

- Adicionalmente y según tipo de afiliación, la misma entidad reporta que, el 49,1 por ciento es por el tipo de afiliación de cabeza de familia, el 33,9 por ciento por cotizante, el 16,9 por ciento beneficiario y el 0,1 por ciento, adicional.
- Si bien el porcentaje de personas mayores afiliadas a salud por régimen de afiliación es significativamente alto, cuando se trata de calidad entendida como la disponibilidad, accesibilidad, oportunidad y pertinencia en la atención en salud, el número de quejas y tutelas referencian otro panorama.
- El último informe de la Defensoría del Pueblo *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social*⁸⁶ señala que los principales motivos de la ciudadanía para elevar una tutela referida a la atención en salud son: demora o no autorización de exámenes, seguido de la demora y falta de completitud en la entrega de medicamentos, prótesis, órtesis e insumos; procedimientos diagnósticos, citas, procedimientos quirúrgicos, tratamientos y produc-

tos nutricionales; solicitudes que coinciden con las expresadas por las personas mayores en los diferentes territorios donde la Defensoría del Pueblo escucha su voz.

- Según este mismo informe, la población mayor es la que concentra el más alto número de tutelas en salud, lo que permite cuestionar los indicadores de cobertura casi universal y de calidad reportados por el Ministerio de Salud y Protección Social. El tiempo de espera para la asignación de cita con médico general se comporta como una barrera en el acceso a los servicios de salud especializada de las personas mayores.

Violencias

- Según datos del Observatorio de Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses⁸⁷, entre enero a diciembre de 2022, se reportaron 3.891 lesiones fatales en personas mayores, se identifican 359 lesiones más para 2022, las cuales se dividen de la siguiente manera:

Tabla 25. Comparativo de lesiones fatales en personas mayores, años 2021 y 2022

Contexto	Casos 2021	Casos 2022	Variación	Variación %
Violenta - homicidio	586	578	-8	-1,4
Violenta - Suicidio	488	467	-21	-4,3
Violenta - Transporte	1424	1668	244	17,1
Violenta - Accidental	1034	1178	144	13,9
Total	3532	3891	359	10,2

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Observatorio de Violencia, 2022.

⁸⁶ La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2021. Defensoría del Pueblo. Delegada para el Derecho a la Salud y la Seguridad Social. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/tutelas-en-salud-aumentaron-58-31-en-el-promedio-mensual-a-septiembre-de-2022-frente-a-2021>

⁸⁷ Observatorio de Violencia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: https://drive.google.com/uc?id=1YOq6UyEjbGuu3i03Cs0nu2nsS3p_XXcE&export=download

- Es importante resaltar que, según la información del Observatorio de Violencias, el mayor número de lesiones fatales que se presentan en personas mayores está relacionada con las muertes por eventos de transporte, las cuales representan el 42,9 por ciento de las defunciones presentadas en ese grupo de edad⁸⁸. Lo cual genera un llamado importante para evaluar las condiciones y el equipamiento del sector vial del país, el cual debe contar con una comprensión con enfoque interseccional.
- Según el anterior cuadro, entre enero y diciembre de 2022, se presentaron 467 defunciones en personas mayores relacionadas con suicidio, el 90,1 por ciento eran hombres y el 9,9 por ciento mujeres.
- En Colombia, las tasas de suicidio en personas mayores son alarmantes y se considera un problema grave de salud pública. De acuerdo con el observatorio de Bogotá, sobre la tasa de suicidios, en lo que corresponde al grupo de edad judicial al realizar el análisis por curso de vida, se evidencia mayor proporción en juventud, adultez y vejez los cuales concentran el 91 por ciento de los casos reportados para el periodo anual 2020.⁸⁹

Tabla 26. Comparativo de lesiones no fatales en personas mayores año 2021 y 2022

Contexto	Casos 2021	Casos 2022	Variación	Variación %
Violencia interpersonal	3.774	5779	2005	53,1
Presunto delito sexual	78	122	44	56,4
Violencia de pareja	613	831	218	35,6
Violencia intrafamiliar	1.938	2394	456	23,5
Total	6403	9126	2723	42,5

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Observatorio de Violencia, 2022.

- Según el anterior cuadro, entre enero y diciembre de 2022⁹⁰ se presentaron 9.126 lesiones no fatales, que equivale a 2.723 lesiones más que en 2021. El 63,3 por ciento de las lesiones no fatales presentadas en 2022 se encuentran relacionadas con violencia interpersonal, el 26,2 por ciento con violencia intrafamiliar contra persona mayor, el 9,1 por ciento con violencia de pareja y el 1,3 por ciento por presunto delito sexual.
- Frente a otros tipos de violencia como el abandono de personas mayores y según cifras de la Fiscalía General de la Nación⁹¹, de enero a diciembre de 2022, se presentaron 203 denuncias por el delito de maltrato por descuido, negligencia o abandono de persona mayor, al revisar la información para el año inmediatamente anterior se identifican 75 denuncias más para 2022.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Observatorio de Bogotá. Secretaría de Salud. Disponible en: <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/salud-mental/suicidio/>

⁹⁰ Observatorio de Violencia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: https://drive.google.com/uc?id=1Db-ELFBI4CGSPn9_nJDXJ9sRtSOBZ17j&export=download

⁹¹ Sistema Penal Oral Acusatorio. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>

- Es importante destacar que estos delitos muchas veces no son reportados o denunciados debido a la falta de conciencia sobre la gravedad del problema, desconocimiento de la ruta de denuncia o por el temor a posibles represalias por parte de la persona agresora. Además, el abandono de personas mayores puede manifestarse de diferentes maneras que incluyen el abandono físico, emocional y económico. Esto puede incluir la falta de cuidado, atención médica, nutrición adecuada y el abuso económico, financiero o patrimonial.

Vulneraciones en centros de larga estancia

- Los centros de protección social, también denominados centros de larga estancia, no cuentan con la definición de estándares de calidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social que les exija a los operadores de estos servicios garantizar las calidades y los niveles exigidos para un real y verdadero bienestar que garantice los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores que allí residen.
- En el artículo de opinión del periódico El Heraldo, el defensor del pueblo, Carlos Camargo Assis sostiene que:

La mayoría de los centros no cuentan con condiciones óptimas, hay hacinamiento habitacional; deficiencias en la infraestructura y mobiliario que no facilita el tránsito de las personas mayores con movilidad reducida; tampoco se cuenta con minutas alimenta-

rias diferenciadas por condición de salud; en ningún centro visitado se ha construido participativamente el manual de convivencia que aporte a un mejor relacionamiento; en algunos centros las personas mayores se quejan del trato desobligante de algunos cuidadores, e incluso en todos los centros visitados, no se le reconoce a la persona mayor el derecho al ejercicio de su sexualidad⁹².

- Sumado a lo anterior, la mayoría de los centros de larga estancia en Colombia restringen los derechos a la autonomía, la libertad personal y la libre movilidad de las personas mayores con alta y media capacidad funcional, al no permitirles salir de estos centros.
- Ahora, en materia de instrumentos internacionales y nacionales para la protección y garantía de los derechos humanos de la población mayor se reconocen los siguientes avances en Colombia en lo corrido de 2022:
- El Ministerio de Salud y Protección Social lideró la formulación participativa de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2022 – 2031, adoptada por Decreto 681 de mayo de 2022, producto de 67 jornadas territoriales con más de 1.600 participantes de entidades del orden nacional, territorial, academia y con el Consejo Nacional de Personas Mayores.
- Colombia se adhirió a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁹³. El 27 de septiembre de 2022, a través de la Ley 2055 de

⁹² Artículo de opinión, SER ADULTO MAYOR, Defensor del Pueblo en El Heraldo, 2 de octubre de 2021. Disponible en <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/carlos-camargo/ser-adulto-mayor-columna-de-carlos-camargo-assis-854561>

⁹³ En adelante la Convención Interamericana.

2020 por medio de la cual se aprobó la mencionada convención, adoptada en Washington el 15 de junio de 2015⁹⁴.

- El Ministerio de Salud y Protección Social lideró la realización de las cuatro sesiones del Consejo Nacional de las Personas Mayores y se dio la creación del Observatorio Nacional de Envejecimiento y Vejez como herramienta para la implementación, el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política.
- Durante los meses de noviembre y diciembre de 2022 se adelantaron cerca de 25 sesiones de los grupos de enlace con todos los ministerios y las entidades de control para la construcción del Plan de acción intersectorial de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031.
- La Defensoría del Pueblo en materia de instrumentos de protección de los derechos humanos de la población mayor destaca los siguientes logros alcanzados:

- Publicación ilustrada en versión impresa, digital y audiolibro de la Convención Interamericana, con el fin de facilitar el conocimiento y la apropiación de los derechos contenidos en este importante instrumento internacional⁹⁵.

- Se elaboró el Protocolo defensorial para la verificación de los derechos humanos de las personas mayores en centros de larga estancia⁹⁶, presentado el 15 de junio de 2022, a partir de las visitas realizadas a centros de larga estancia en diferentes regiones del país⁹⁷, con el fin de escuchar a las personas mayores y, de su propia voz, conocer la situación que viven en estos centros.

- Realización de jornadas pedagógicas de promoción y divulgación de la Convención Interamericana durante todo 2022, con el fin de aportar al conocimiento y apropiación de este importante instrumento internacional y al cambio de paradigma del asistencialismo a la garantía de los derechos.

⁹⁴ Cuyo objetivo es “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”.

⁹⁵ Publicación. Disponible en: <https://campusvirtual.defensoria.gov.co/archivos/news/OEA%20VEJEZ.pdf>.

⁹⁶ Protocolo disponible en: <https://repositorio.defensoria.gov.co/handle/20.500.13061/442#page=1>

⁹⁷ Se realizaron diez visitas a centros de larga estancia en ocho departamentos: Tolima, Vaupés, Antioquia [2], Quindío, Nariño, Chocó, La Guajira y Magdalena [2].

2.3.3 Conclusiones

La normatividad, la política pública y los servicios sociales dirigidos a la población mayor no cuentan con los enfoques, la prioridad y las voluntades necesarias que permitan progresivamente garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores en Colombia; tampoco con las estrategias o acciones concretas que implementen de manera transectorial e intersectorial lo dispuesto en la normativa y en la política pública. Esta falta de correspondencia se traduce en la desprotección y vulneración de los derechos humanos de las personas mayores en Colombia.

Las diferentes formas de violencia contra las personas mayores como lo son el abandono, la negligencia, el maltrato físico, psicológico, emocional y el abuso sexual, financiero, económico y patrimonial vienen en aumento año a año, se presenta en todos los estratos socioeconómicos y no se cuenta con los mecanismos especializados ni con las rutas específicas para esta población en particular.

La falta de lineamientos y especialmente la demora en la elaboración de los estándares de calidad para los centros de larga estancia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social hacen que el panorama encontrado sea preocupante; la mayoría de los centros no cuentan con las condiciones mínimas requeridas para la estadía de esta población.

Dada la situación de desigualdad y discriminación que presenta nuestro país contra las personas mayores, es indispensable que el Estado adecúe el ordenamiento interno a la Convención Interamericana. Lo anterior permitiría que a esta población se le reconozcan y garanticen sus derechos de manera efectiva y acorde con sus necesidades, particularmente en razón a que este instrumento establece, por un lado, estándares normativos y derechos que son interpretados y ampliados para atender las particularidades de la vejez y, por otro, dispone de directrices de políti-

ca pública que orientan el modo de implementar la convención y de garantizar cada uno de los derechos allí reconocidos.

2.3.4 Recomendaciones

Convención Interamericana

Al Congreso de la República, al Gobierno Nacional en cabeza de la Vicepresidencia, los Ministerios de Salud y Protección Social, de la Igualdad, de Justicia y del Derecho y en general a todos los ministerios:

- Adelantar la armonización del ordenamiento interno colombiano (arquitectura institucional, enfoques, normativa, políticas públicas, programas y servicios) a la luz de los principios, derechos protegidos y obligaciones estatales contenidos de la Convención Interamericana.

A todas las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, academia, organizaciones:

- Dar a conocer ampliamente los contenidos de la Convención Interamericana a las personas mayores, sus organizaciones, funcionarios y ciudadanía en general.

Fundamentos y enfoques

Al Congreso de la República, al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN):

- Reorientar, desde la perspectiva del curso de la vida del desarrollo humano, los fundamentos, enfoques, normas, políticas y servicios que aporten a desfragmentar el proceso de la vida y concebir este transcurso como un continuo de vida en cualquier momento en que se encuentre el desarrollo humano.

Al Congreso de la República, las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, al Gobierno Nacional, en particular al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y a las gobernaciones y alcaldías distritales y municipales:

- Reconocer las particularidades territoriales que respondan a los desafíos que impone el envejecimiento demográfico en el país, así como mejorar los sistemas y mecanismos de protección a la vejez, para lo que se requiere reconocer a las personas mayores como actores del desarrollo y a la feminización del envejecimiento, como una característica poblacional propia de este fenómeno.

Cumplimiento a la normatividad

A las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales:

- Emitir la estampilla para el bienestar del adulto mayor de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 687 de 2001 y a las gobernaciones, alcaldías distritales y municipales, para que recauden, distribuyan y destinen adecuadamente los recursos por dicho concepto, dirigidos al funcionamiento y dotación de los centros de larga estancia y centros vida/día que atienden a las personas mayores.

A las entidades territoriales, gobernaciones y distritos, para que reporten al Ministerio de Salud y Protección Social, al de la Igualdad o quien haga sus veces:

- De acuerdo con la Ley 687 de 2001, modificada por la Ley 1955 de 2019, la información sobre el recaudo, distribución e implementación de la estampilla para el bienestar del adulto mayor en su jurisdicción. Al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, para que la información reportada por las entidades territoriales sea de público conocimiento, a fin de lograr una mayor transparencia en el uso de estos recursos.

Política pública

Al Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social, al de la Igualdad o quien haga sus veces:

- Para que la Política Pública Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez 2022 – 2031 y su plan de acción intersectorial cuente con un sistema de monitoreo y seguimiento que dé cuenta del cumplimiento progresivo de las obligaciones estatales contenidas en la Convención Interamericana y de su gestión e impacto en la calidad de vida de las personas mayores y en la garantía y goce efectivo de sus derechos.

Al Gobierno Nacional, a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación:

- A través de un estudio demográfico y socioeconómico elaborar el documento CONPES que permita contar con la asignación de re-

cursos para la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 - 2031.

Al Gobierno Nacional, a las gobernaciones, alcaldías distritales, municipales y a las entidades territoriales:

Al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, al de la Igualdad o quien haga sus veces:

- Adelantar el procedimiento de trámite de iniciativa legislativa, que permita armonizar la Ley 1251 de 2008 a la Convención Interamericana para generar una participación amplia, informada e incidente de las organizaciones e instancias de representación de las personas mayores.

- Promover y fortalecer espacios de participación informada e incidente de las personas mayores, en la formulación, implementación y monitoreo de políticas, planes y programas que les afecte o interese.

A las personas mayores y las organizaciones que les representan:

- Realizar el control social a la implementación de las políticas públicas que les interesan o afectan, a los recursos públicos destinados a la población mayor, así como a la adecuada prestación de los servicios sociales.

Servicios

Al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Trabajo, de Salud y Protección Social, al de la Igualdad o quien haga sus veces:

A todas las autoridades nacionales y territoriales:

- Crear estrategias y mecanismos para la protección y seguridad económica de las personas mayores que no alcanzaron una pensión, para que accedan a una renta básica que les permita vivir una vejez con mayor independencia y autonomía, lo cual impactaría positivamente en su seguridad económica y alimentaria.

- Aunar esfuerzos que sensibilicen a la sociedad colombiana ante las situaciones de maltrato de que son víctimas las personas mayores. Asimismo, la Defensoría del Pueblo insta a cumplir con lo estipulado en las leyes 1251 de 2008 y 1850 de 2017, en donde se establece el cuidado de las personas mayores y, de igual forma, se dictan medidas que busquen evitar, erradicar y sancionar todo tipo de violencias.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, al de la Igualdad o quien haga sus veces:

- Reglamentar la Ley 1315 de 2009 y definir los lineamientos técnicos y los estándares de calidad que deben cumplir y que permita garantizar los derechos de las personas mayores que asisten o residen en estos centros.

Sistemas de información

Al Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística:

- Adelantar la revisión y ajuste de los sistemas de información institucionales, que permitan la unificación de la edad a partir de la cual una persona es mayor (60 años o más) y la incorporación de variables relevantes y significativas para la vejez.

Al Gobierno Nacional, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Nacional de Salud, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- Ajustar la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de la Población Colombiana, para que incluya como población colombiana a las personas de 64 años o más.



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

2.4. Personas con orientación sexual e identidad de género diversas

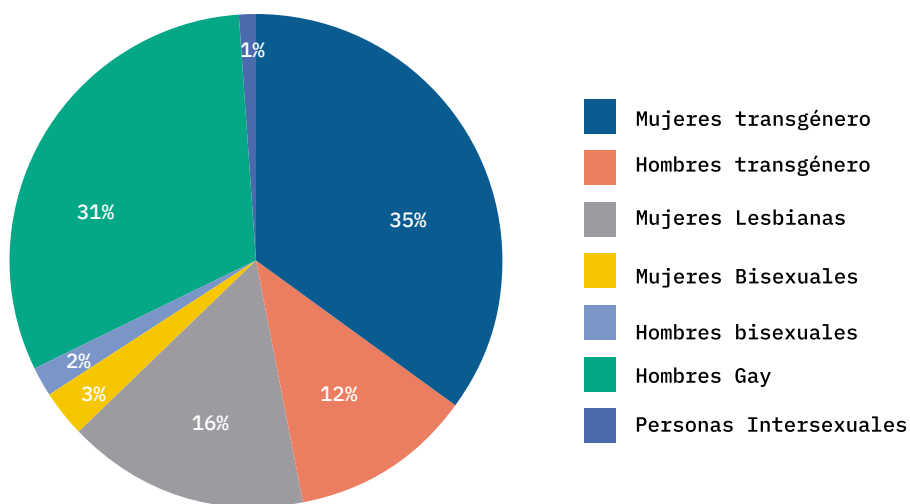
2.4.1 *Panorama general*

En Colombia, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas aún son objetivo de amenazas, discriminación y violencia por prejuicio, la cual, en razón a considerarse naturalizada, permea y es argumento de legitimidad institucional y social para generar múltiples barreras y limitaciones para la materialización de sus derechos humanos. A la fecha, aún existen represalias hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y no binarias por apartarse de las normas sociales de género y de sexualidad.

La presencia de la Defensoría del Pueblo en los territorios, a través de la acción de las duplas de género adscritas a la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, permitió durante 2022 acompañar, asesorar y activar rutas institucionales en 394 casos de violencia por prejuicio. De esas atenciones, 138 fueron en casos de violencia por prejuicio hacia mujeres transgénero, 124 hacia hombres gay, 61 hacia mujeres lesbianas, 49 hacia hombres transgénero, 20 hacia personas bisexuales y dos hacia intersexuales. Asimismo, la Entidad tuvo conocimiento de la difusión de panfletos, persecución, atentados, lesiones y homicidios que en términos generales agudizan las posibilidades de movilización y acción de esta población.

Gráfico 11. Casos acompañados por la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género 2022

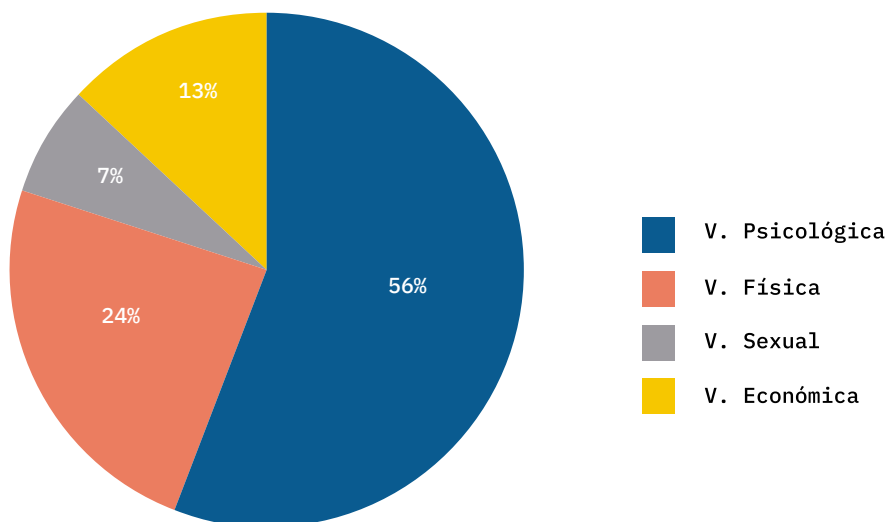
La mayor parte de estos hechos se registraron en el Valle del Cauca y Bogotá con 62 casos cada uno, seguidos por Cauca con 27 casos y Magdalena con 21 casos. Asimismo, las principales agresiones reportadas por esta población ante la entidad fueron: la violencia psicológica con 211 casos, 93 casos por violencia física, 49 por violencia económica y 27 por violencia sexual.



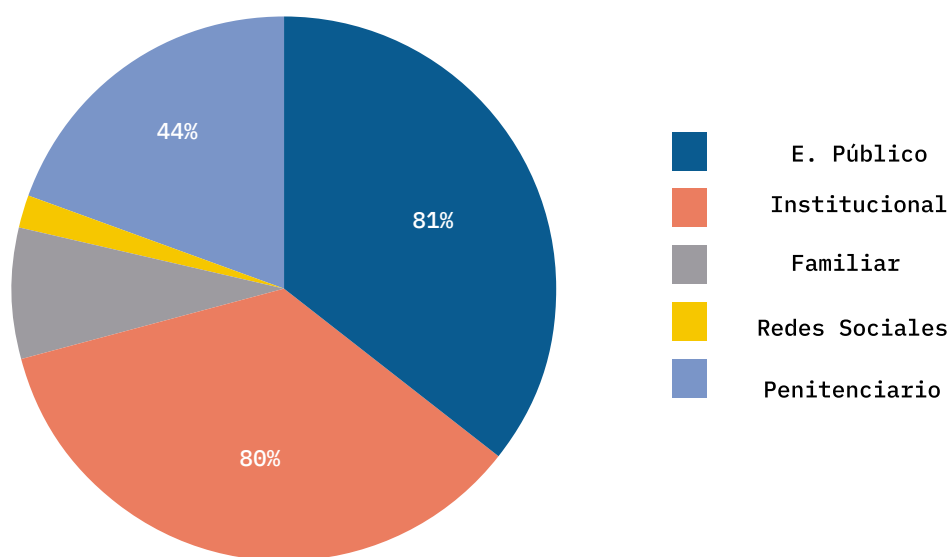
Fuente: Defensoría del Pueblo – Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. 2022

Gráfico 12. Tipos de violencia ejercida contra población OSIGD 2022

Asimismo, se evidenció como principales ámbitos donde se presentan las violencias, el espacio público y comunitario con 81 casos, institucional con 80, en contextos carcelarios penitenciarios y carcelarios 44 casos, 34 casos contra personas migrantes, 18 en contextos familiares, 17 donde se evidencia violencia policial y cuatro hechos ocurridos en redes sociales.



Fuente: Defensoría del Pueblo – Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. 2022



Fuente: Defensoría del Pueblo – Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. 2022

La Defensoría del Pueblo, durante 2022, realizó visitas de seguimiento a la gestión de las Direcciones Territoriales de la UARIV y realizó acciones de fortalecimiento a los tres sujetos de reparación colectiva LGBTI incluidos por la UARIV: Casa Diversa en Medellín, Colectivo Crisálida en San Rafael Antioquia y Mesa LGBTI en Carmen de Bolívar, en las que se evidenciaron las dificultades en el marco de la ruta de reparación y la necesidad de fortalecer, por parte de la Unidad de Víctimas, el Plan de reparación colectiva de la mesa LGBTI de la Comuna 8. Asimismo, se evidenció la necesidad de fortalecer el acercamiento para la elaboración del diagnóstico del daño con el Colectivo Crisálida y la Mesa en el Carmen; a su vez evidenció situaciones de riesgo a las personas que integran Casa Diversa, en donde se solicitó a la UNP garantías de seguridad para su coordinador.

En relación con las amenazas y situaciones de riesgo hacia liderazgos LGBTI, la Defensoría

identificó 31 casos, donde sus principales víctimas fueron 13 hombres gay, 11 mujeres transgénero, tres hombres transgénero, tres mujeres lesbianas y una bisexual. Los hechos ocurrieron en Magdalena, Bolívar, Boyacá, Chocó, Cauca, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Quindío, Magdalena Medio, Valle del Cauca y Bogotá. En relación con la identificación de los victimarios se identifican seis casos referidos a actores armados, uno a personal de seguridad y las demás a personas desconocidas.

En estos casos se solicitaron las medidas de protección ante las autoridades competentes: UNP, Fiscalía y se impulsaron con las entidades territoriales medidas para el restablecimiento de sus derechos; se encontraron múltiples barreras para su atención, entre ellas desinformación sobre los derechos, falta de articulación con los otros actores de la ruta de protección, como policía y entidades territoriales, lo que deja a las personas que solicitan protección desprotegidas; nadie asume

sus competencias. De igual manera, persisten demoras en la evaluación de las solicitudes, pese a los riesgos visibilizados en las alertas tempranas. Asimismo, persisten las barreras actitudinales por parte de algunos servidores públicos en relación a incluir un enfoque de género, diferencial e interseccional en la recepción de las denuncias y en las orientaciones frente a los procesos judiciales.

Sobre estas barreras, la Defensoría del Pueblo elevó oficio en el que se informaron las dificultades en la implementación del Decreto 1139 de 2021 y de la Resolución 805 de 2012 y se evidenció la falta de activación de la Mesa de Género de la UNP, desmonte progresivo de esquemas de seguridad en zonas de recrudecimiento del conflicto armado y visibilización de casos donde las mujeres transgénero solicitan protección, pero por no tener documento de identificación ajustado a su identidad de género han sido valorados por el Cerrem poblacional, por lo que se ha perdido la posibilidad de que estos casos se analicen en el debido enfoque de género que brinda el Cerrem mujeres.

2.4.2 Conclusiones

- Persisten dificultades en la contratación de equipos de profesionales y de programas para las 21 entidades con competencia en la Política Pública Nacional LGBTI.

- Lo anterior limitó la participación de las personas OSIGD-LGBTI, los cuales como respuesta instauraron dos acciones de tutela: la tutela 2018-00118-00 que tuvo como accionante Laura Frida Weinstein (QEPD) instaurada en junio de 2020 y la tutela 20220016400 interpuesta por Cristina González Hurtado y otros en julio de 2022 contra el Ministerio del Interior amparados en la vulneración al derecho a la participación, igualdad y no discriminación. En

ambas tutelas, la Defensoría ha presentado coadyuvancia y ha impulsado diferentes acciones para su cumplimiento.

- Finalmente, se hace necesario trabajar de manera consistente para que las personas OSIGD-LGBTI logren vivir a plenitud sus derechos en todos los escenarios de su cotidianidad.

2.4.3 Recomendaciones

- Fortalecer el cumplimiento y seguimiento al plan de acción 2019 - 2022 de la Política Pública Nacional LGBTI (PPNLGBTI) establecida con el Decreto 762 de 2018.

Al Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, DANE, DAFP, Ministerio de Cultura, UNP, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, DPS, ICBF, UARIV, Centro Nacional de Memoria Histórica y la ARN:

- En cumplimiento de los acuerdos establecidos, presentar y hacer entrega de los productos de sus acciones dentro del plan de acción.



2.5. Personas en situación de discapacidad

2.5.1 Panorama general

Las condiciones a las que se enfrentan las personas con discapacidad (PcD) en Colombia son alarmantes. Tal como ha sido históricamente, las barreras del entorno hacen que sean percibidos como personas no aptas para realizar actividades básicas diarias al igual que el resto de los individuos, lo que constituye una de las barreras aptitudinales a las que tienen que enfrentarse, la cual dificulta sus probabilidades de mejorar su condición de vida al no poder acceder de igual forma al mercado laboral o al sistema educativo.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en su documento Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia (2022)⁹⁸, la situación laboral de la población con discapacidad es precaria, puesto que, en su mayoría, se concentran en el sector informal. Pese a que casi tres de cada diez personas con discapacidad (29,3 por ciento) laboran como obreros o empleados de empresa particular, el 48,7 por ciento de la población encuestada lo hace como independiente o por su cuenta.

Lo anterior no garantiza el pago de prestaciones sociales como son salud y pensión. Asimismo, según el mismo documento, el 21,9 por ciento de la población con discapacidad participó en la fuerza laboral del país en el último trimestre de 2021, frente al 63,6 por ciento de las personas sin discapacidad, una brecha significativa.

Finalmente, se debe señalar que solo el 31,2 por ciento de los hombres y el 16,9 por ciento de las mujeres con discapacidad mayores de 12 años trabajan -la mitad de la población sin discapacidad- mientras que el 34,6 por ciento de hombres y 25,4 por ciento de mujeres con discapacidad mayores de edad se encuentran incapacitados permanentemente para trabajar.

En otro orden de ideas, en términos de participación en el sistema educativo, el documento del DANE muestra que aproximadamente 2.217.000 personas con discapacidad mayores de cinco años tienen algún nivel educativo, lo que equivale al 83,8 por ciento del total de población con discapacidad. En contraste, 35.466.000 colombianos sin discapacidad mayores de cinco años tienen algún nivel educativo lo que equivale al 97,4 por ciento de la población sin discapacidad, una brecha de casi el 15 por ciento.

Por su parte, casi 43 por ciento de las personas con discapacidad, mayores a cinco años, dicen no asistir a una institución educativa por dos razones principales: por enfermedad y por falta de recursos económicos. Lo anterior, repercute directamente en los altos niveles de analfabetismo entre la población con discapacidad; el 4,8 por ciento de la población sin discapacidad es analfabeta, mientras que el 17,7 por ciento de la población con discapacidad lo es.

⁹⁸ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/nota_estadistica_Estado%20actual_de_la_medici%C3%B3n_de_discapacidad_en%20Colombia.pdf

2.5.2 Conclusiones

- De acuerdo con lo anterior, la política pública de discapacidad e inclusión social ha buscado reivindicar la situación de las personas con discapacidad, siempre en aras de implementar el modelo social de la discapacidad. Lo que se busca es establecer medidas que permitan a las PcD actuar por su propia voluntad, sin que tengan que enfrentar ninguna clase de discriminación al momento de tomar decisiones y así puedan llevar a cabo su proyecto de vida de manera autónoma.
- Poner en marcha el Ministerio de la Igualdad para que así el ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad -la Consejería para la Participación de las Personas con Discapacidad- pueda cumplir debidamente con sus funciones.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- Continuar con la reglamentación e implementación del artículo 30 de la Ley 1618 de 2013 para que la población con discapacidad cuente con un mecanismo independiente que les permita monitorear las políticas públicas que les afectan.

2.5.3 Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Garantizar el acceso, accesibilidad y permanencia de la población con discapacidad en el sistema educativo. Esto, dado que los niveles de analfabetismo son alarmantes y es de suma importancia que esta población, que se encuentra en condición de pobreza, sea capaz de educarse, obtener un trabajo digno y remunerado y poder subsistir.

Al Ministerio del Trabajo:

- Desarrollar políticas públicas que generen incentivos para que los empresarios contraten formalmente a personas con discapacidad, pero no por su condición, sino por sus capacidades. Asimismo, incentivar la construcción de emprendimientos y pequeñas empresas entre la población con discapacidad.



2.6. Mujeres

2.6.1 Panorama general

En 2022, la Fiscalía General de la Nación⁹⁹ reportó que 471 mujeres fueron víctimas del delito de feminicidio. El Valle del Cauca fue el departamento con más altas cifras, con 54 casos, seguido por Antioquia con 46 casos. Esta misma entidad reportó que existen tres grupos de delitos que más afectan a las mujeres: a) Los delitos sexuales con 19.207 mujeres víctimas, donde Antioquia es el departamento con las cifras más altas con 2.684 víctimas y Bogotá con 1.583 víctimas. b) El delito de violencia intrafamiliar con 17.988 víctimas mujeres, donde nuevamente Antioquia es el departamento con las cifras más altas con 2.599 víctimas. c) Los delitos de injuria y calumnia con 9.634 víctimas mujeres. Antioquia ocupa el primer lugar en cifras con 1.163 mujeres víctimas. Estos últimos están ligados al trámite de muchas denuncias de acoso como injuria y calumnia, así como al auge de las denuncias públicas por violencias contra las mujeres o escrache, que acarrea en muchos casos una contradenuncia por estos delitos.

En relación con 2021 hubo una reducción del feminicidio, con 52 casos menos. Sin embargo, en materia de violencia intrafamiliar se dio un incremento; en 2022 se reportaron 3.493 casos más que en 2021.

Referente a cifras relacionadas con el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, la Fiscalía reportó 911 mujeres víctimas de este delito en Colombia para 2022. El Cauca, con 114 víctimas, fue el departamento con mayor número de mujeres víctimas.

Por otro lado, el INML¹⁰⁰ para 2022 reportó 1.016 muertes violentas de mujeres, 47.771 casos de violencia intrafamiliar contra mujeres, de los cuales 35.657 provienen de la violencia de pareja y 22.376 exámenes médico-legales a mujeres por presunto delito sexual.

En relación con el delito de trata de personas, que también afecta principalmente a las mujeres, el Ministerio del Interior, en su rol de Secretaría Técnica

⁹⁹ Fiscalía General de la Nación. Estadísticas contenidas en la plataforma de Datos Abiertos

¹⁰⁰ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Boletín de recopilación de casos de VBG.

del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas¹⁰¹, reportó que en el periodo comprendido entre 2020 y 2022 se han registrado 316 casos. 2021 es el año en el que se han reportado el mayor número de casos (2020: 104; 2021: 181; 2022: 31).

Desde la Defensoría del Pueblo, a través de los casos atendidos por las duplas de género en 2022¹⁰², se reportaron 214 casos de feminicidios, 86 en modalidad de delito consumado y 128 en grado de tentativa. Por su parte, la región del Magdalena es la que más casos de feminicidio reporta (10), mientras que la dupla de la región del Norte de Santander es la que más casos atendió de tentativas (17). Por otro lado, las niñas y adolescentes no han sido ajenas a estas situaciones de violencia; se han reportado seis casos contra esta población, uno contra una niña de 17 años perteneciente a la comunidad Afro.

Frente a las violencias basadas en género (VBG), la violencia psicológica fue la más perpetrada con 3097 casos reportados, seguida de la violencia física (1824 casos) y la sexual (714 casos). A pesar de lo anterior, si se tienen en cuenta los casos cometidos solo contra menores de edad, la violencia sexual toma mayor protagonismo con 99 casos reportados, solo la violencia psicológica está por encima con 126 casos y dobla a la violencia física (49 casos) la cual se encuentra en tercer lugar.

Frente al delito de trata de personas, las duplas reportaron 47 casos en 2022, de los cuales más de la mitad (30) fueron cometidos con fines de explotación sexual. Por su parte, la región que más

casos presentó de trata de personas en 2022 fue Norte de Santander con ocho casos reportados, seguido por Caldas y Bogotá con siete cada uno.

Estas cifras reflejan que las mujeres, más allá de las situaciones de conflicto en determinadas zonas rurales y urbanas, y la situación de seguridad del país y apuesta en la construcción de paz, son víctimas de violencias basadas en género, reflejadas en delitos particulares como el feminicidio, los delitos sexuales y la trata de personas con este fin, así como también las violencias al interior o en el contexto de una pareja. En aquellos casos que las mujeres ejercen liderazgos, su riesgo se incrementa; adicional a las situaciones de violencias a las que se pueden enfrentar por el hecho de ser mujeres, el ejercicio de visibilidad aumenta la vulnerabilidad.

Ahora bien, el derecho a vivir una vida libre de violencias está reconocido en el ámbito internacional por la Convención Belem do Pará y en el país por la Ley 1257 de 2008 y la Ley 1761 de 2015, normativa en la que se reconoce que el derecho a la vida en su generalidad requiere una protección específica para las mujeres, en razón a la discriminación histórica sufrida que el Estado colombiano se ha comprometido a erradicar. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al decir que:

...una comprensión sistemática de nuestra Constitución Política, arroja como resultado una interpretación que exige de la totalidad de los actores que conforman la

¹⁰¹ Reporte del Observatorio del Delito de Trata de Personas, que centraliza la información de los casos nacionales, a cargo del Ministerio del Interior. Para mayor información se puede consultar la página <https://www.mininterior.gov.co/datos-abiertos-atencion-al-ciudadano/>. Los datos incluidos en referencia a esa fuente se encuentran actualizados al 31 de marzo de 2022.

¹⁰² Se tenía presencia en los siguientes departamentos: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guanía, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Pacífico, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, San Andrés y Providencia, Sucre, Valle Del Cauca, Vaupés, Vichada

vida en sociedad, el compromiso no solamente de evitar la comisión de actos que discriminen y violenten a la mujer, sino el de adelantar acciones que en armonía con el cumplimiento de las obligaciones propias de un Estado social de derecho, generen un ambiente propicio para que de manera efectiva, la mujer encuentre en el Estado, la sociedad y en sus pares -hombres y mujeres-, la protección de sus derechos, elevados a la categoría de derechos humanos, como lo es precisamente el derecho a vivir libre de violencia y, en general, a no ser discriminada.

En esta línea, el Estado colombiano reconoce que cuando existe una vulneración al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, se afecta el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Frente a la definición de violencias, la Ley 1257 plantea:

Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado¹⁰³.

De igual manera, la Corte Constitucional establece:

Sobre la definición de la violencia de género contra la mujer, se puede precisar que

esta implica la existencia de las siguientes tres características básicas: “a) El sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce: la ejercen los hombres sobre las mujeres. b) La causa de esta violencia: se basa en la desigualdad histórica y universal, que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres. c) La generalidad de los ámbitos en que se ejerce: todos los ámbitos de la vida; la desigualdad se cristaliza en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión, etc. Adicionalmente, esta clase de violencia se puede presentar en múltiples escenarios. Específicamente en las relaciones de pareja se puede manifestar a través de actos de violencia física, bajo los cuales se pretende la sumisión de la mujer a través de la imposición de la mayor fuerza o capacidad corporal como elemento coercitivo. De igual forma, se puede expresar con actos de violencia psicológica que implican “control, aislamiento, celos patológicos, acoso, denigración, humillaciones, intimidación, indiferencia ante las demandas afectivas y amenazas”¹⁰⁴.

En este sentido, reconocer las violencias contra las mujeres, como violaciones a los derechos humanos, implica apropiarse del concepto de violencia basada en género, para aterrizarlo de manera transversal a la actuación estatal y aplicar el enfoque de género no solo en la atención, investigación y sanción de las violencias, sino en todos los escenarios y campos del ejercicio de los derechos de las mujeres.

¹⁰³ Artículo 2°. Ley 1257 de 2008.

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU -080 de 2020.

Esta actuación se debe realizar bajo el estándar de debida diligencia, el cual opera como indicador de garantía del derecho a una vida libre de violencias, así lo ha reconocido la Ley 1761 de 2015 que establece, que en materia de investigación y juzgamiento del delito de feminicidio, la debida diligencia es un principio rector y la Corte Constitucional¹⁰⁵ a su vez ha señalado que esta tiene origen en la Convención Bélem do Pará y que implica al menos tres contenidos esenciales; **(i)** prevenir; **(ii)** investigar y sancionar; y **(iii)** reparar. Existe el compromiso estatal en adelantar una investigación en la que se establezca la verdad de lo ocurrido; no solo reparación integral, sino una declaración judicial relacionada con los responsables y circunstancias que rodearon la vulneración. El deber de debida diligencia viene a reforzar las obligaciones internacionales y constitucionales al acceso a la administración de justicia y debido proceso. En casos de violencia contra mujeres, un documento internacional parte del Bloque reitera y robustece los derechos fundamentales contenidos en la Constitución. Este deber es a su vez consistente con la obligación internacional de los estados de proveer un recurso judicial efectivo que permita a los ciudadanos y ciudadanas la posibilidad real de solicitar ante las autoridades competentes: **(i)** la declaración de que un derecho es vulnerado, **(ii)** el cese de la vulneración y **(iii)** la reparación adecuada por los daños causados.

De otra parte, en el contexto de construcción de paz y los escenarios territoriales de conflicto se vulnera doblemente los derechos humanos de las mujeres, cuando en razón a su liderazgo, su condición de excombatientes o verse inmersas en dinámicas de conflicto sufren hechos de

violencia o amenaza de estos. En el marco de la implementación del acuerdo de paz por parte del Gobierno Nacional se reconoce que solo se logrará una paz estable y duradera si se da la eliminación de las brechas existentes entre hombres y mujeres, la discriminación y la estigmatización a poblaciones vulnerables.

En 2022 se creó la Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país, contemplada en el CONPES 4080 de 2022, que establece la necesidad de fortalecer las políticas de prevención y atención integral de las violencias contra las mujeres, para lo cual establece una serie de actividades que incluyen la elaboración de protocolos sectoriales sobre violencias basadas en género que afectan a las mujeres y la implementación de estrategias de sensibilización y transformación cultural de estereotipos de género para servidores públicos. Esta política pública reitera el compromiso del Estado colombiano en materia de derechos de las mujeres y atención integral a las violencias.

En el mismo año se expidió la Ley 2215 de 2022, por medio de la cual se establecen las casas de refugio en el marco de la ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres, que tiene como objetivo avanzar en la materialización del deber de protección de las mujeres víctimas de violencia.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-026 de 2022.

2.6.2 Conclusiones

A pesar de los avances normativos en los últimos años, particularmente en 2022 con la creación de la política pública nacional y la ley que busca avanzar en casa refugio, las barreras de las mujeres para acceder a la justicia persisten en cada una de las entidades. El acceso a la justicia comprende la atención, protección, justicia y reparación:

Atención

Servicios de atención: existe la necesidad de fortalecer los servicios de atención en ciudades, municipios y departamentos; aún persisten muchos lugares donde no hay servicios especializados para atender las violencias contra las mujeres y esto hace que en el momento de activación de las rutas, las mujeres no tengan información clara y deban acudir a múltiples escenarios, lo que genera, desde el primer momento, situaciones de revictimización y errores y vacíos en la interposición de denuncias, en la realización de valoraciones de riesgo, entre otras.

- En materia de medidas de atención se identifica que el proceso de implementación del Decreto 1630 de 2019 ha generado una serie de obstáculos y dificultades para las entidades territoriales, toda vez que la formulación y concertación de este decreto no contó con la participación de las entidades territoriales; es decir, no se consultaron las necesidades y realidades del territorio, lo que no solo ha generado la imposibilidad de ejecución de los recursos asignados desde el rubro de salud mediante la Resolución 366 de 2021, sino que ha causado una gran confusión en el territorio sobre el sector responsable de la implementación, situaciones que redundan en la falta de garantía de atención a las mujeres en términos de hospedaje temporal, alimentación y transporte o subsidio monetario.
- La mayoría de departamentos no cuentan con casas albergue o refugio por los recursos que implica su funcionamiento, por lo que lo hacen a través de terceros (operadores) que no cumplen con los requisitos para una debida protección, ni con servicios con perspectiva de género que además brinden apoyo psicológico a las mujeres, ni acompañamiento para el fortalecimiento productivo y económico a estas, lo que lleva a que la mujer víctima incurra en los mismos ciclos de violencia, por la dependencia económica respecto de su agresor.
- De otra forma, de acuerdo con los movimientos migratorios mixtos que se han generado, principalmente en zonas frontera del país, a las mujeres migrantes susceptibles a la condición de refugiado, migrantes con vocación de permanencia y en tránsito se les presenta barreras de acceso en la respuesta institucional como exigencia de documentos que demuestre un estatus regular como población refugiada y migrante, especialmente en servicios de salud. Asimismo, se presentan demoras en la atención en la Comisaría de Familia lo cual dificulta la activación de la ruta de atención ante casos de violencias basadas en género. Adicionalmente, no existe un seguimiento de los casos atendidos; las mujeres de nacionalidad venezolana con estatus irregular muchas veces deciden no presentar denuncias por miedo a la deportación o ante un posible abandono de sus parejas quienes son su principal agresor y también el proveedor económico. De igual manera, no existe difusión de las rutas de atención en VBG en los lugares donde transita o pernoctan la población refugiada y migrante con vocación de tránsito, como tampoco rutas en idiomas distintos al castellano que le sean de fácil entendimiento para las mujeres de población no hispanohablante.

- En lo que respecta a la atención en salud física y mental no existe claridad en el territorio a qué entidad le corresponde la responsabilidad de atención de mujeres víctimas que no se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Protección

- En las comisarías de familia persisten barreras en el manejo de casos de violencia contra las mujeres a partir de un enfoque de género y no de un enfoque familista, como:

- Desconocimiento de los avances normativos (Ley 1959 de 2019 y Ley 2126 de 2021) y la interpretación adecuada de conceptos como núcleo familiar, lo cual hace que se continúe la negación del conocimiento de casos entre parejas de novios o contextos que no sean de una familia tradicional.

- Las medidas se dan de manera limitada; por ejemplo, en pocos casos se toman medidas en relación con los bienes, hijos e hijas. En algunas persiste solamente otorgar la medida de alejamiento, pero no la de desalojo y en la mayoría de ocasiones se limita a la orden policial de realizar rondas de acompañamiento, así dejan de lado la posibilidad ampliada de otorgamiento de medidas que faculta las comisarías de familia a través de la Ley 2126 de 2021.

- No se otorgan las medidas de protección en el tiempo establecido, ni se tienen mecanismos efectivos para la compulsa debida a Fiscalía para que inicie de oficio la investigación penal.

- Persistencia de estereotipos que se traducen en citar a conciliación a las partes y plantear barreras para la garantía del dere-

cho a la no confrontación, barrera que se refuerza cuando a través de una conciliación para asignación de cuota alimentaria y custodia cuando hay hijos menores de edad en común entre la mujer víctima y el agresor o cuando se adelanta un trámite de separación de bienes cuando hay un patrimonio común.

- No hay acciones claras que permitan hacer seguimiento al riesgo de las mujeres, en muchos casos no se aplican los instrumentos de valoración de riesgo, ni se plantean acciones efectivas para el seguimiento de las medidas de protección y sus incumplimientos, razón por la cual hay una falta de efectividad en las sanciones de multa y de arresto.

- Es necesario apropiarse la ponderación entre derechos de las mujeres y derechos de niños, niñas y adolescentes, a través de medidas a favor de los derechos del agresor respecto a su hijo o hija, que en muchos casos incrementa el riesgo en la vida de las mujeres.

- Por otra parte, tanto la Fiscalía como las comisarías de familia recargan a las víctimas con la responsabilidad de solicitar y comunicarles las medidas de protección y desalojo de los agresores para hacerlas efectivas, cuando debe ser la autoridad competente la que envía directamente a Policía Nacional y coordina de manera eficaz para hacerla efectiva.

- Con Policía Nacional, que tiene un rol central en la efectividad de las medidas de protección, existen también múltiples barreras en la apropiación de sus competencias frente al tema, puesto que persiste el inadecuado manejo de una situación de violencia como situación de riña o de acoso como situación de conflicto

callejero. Asimismo, se deben fortalecer los sistemas de información que les permita dar cuenta de las mujeres en riesgo y hacer seguimiento integral de los casos. En materia de incumplimientos de las medidas de protección por parte de los agresores no hay efectividad de la sanción de arresto por incumplimiento de estas medidas.

- De igual manera, existe un vacío en la protección de situaciones que exceden el ámbito de violencia de pareja y situaciones de acoso y violencia sexual en escenarios laborales, universitarios, deportivos, en el espacio público, entre otros, las cuales quedan desprovistas de protección ante la ausencia de aplicación de la competencia de solicitud de medidas de protección por parte de la Fiscalía General de la Nación ante jueces de control de garantías, como lo establece la Ley 1257 de 2008.
- Por último, existen dificultades para acceder a los mecanismos de protección especializada como los de la Unidad Nacional de Protección o el Programa de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, lo cual deja en muchos casos desprovistas de protección a mujeres víctimas de violencia cuyo contexto se entrecruza con otras necesidades que implican mecanismos más especializados. En estos escenarios no se tiene en cuenta el enfoque de género en la asignación del esquema de protección.

Justicia y reparación

- Con la Fiscalía General de la Nación persisten las barreras históricas como lo son: en el momento de la toma de denuncia una inadecuada tipificación de los hechos que afecta todo el desarrollo del proceso, ausencia en muchos territorios del país de espacios que garanticen

un abordaje digno y con enfoque a los casos de violencias contra las mujeres, que garanticen a su vez derechos como la no confrontación, así como la falta de canales virtuales claros para este fin. En general existe desinformación hacia las mujeres víctimas de lo que implica un proceso penal y del desarrollo del mismo, lo que hace que se sientan totalmente revictimizadas al acceder al proceso.

- En materia de la investigación de los delitos que principalmente afectan a las mujeres se tiene:

- En violencia intrafamiliar (VIF), no es aún aplicada y conocida en todo el territorio nacional; la directiva 001 de 2021 de la Fiscalía sobre investigación de casos de VIF que, entre otras cosas, impone un deber de actuar de manera diligente en la identificación y manejo del riesgo. No en todos los casos se aplica el FIR; por ejemplo, en el marco de los actos urgentes, no se realizan actuaciones claves como práctica de prueba anticipada, solicitud de medidas de protección ante jueces de control de garantías y construcción del contexto de violencia.

- En violencia sexual persisten los estereotipos de género y en muchos territorios del país existe la necesidad de fortalecer la articulación con el sector salud, lugar por donde muchos casos de violencia sexual ingresan, lo cual afecta el recaudo adecuado de elementos materiales probatorios y la activación adecuada de la ruta. El delito de acoso sexual tiene aún muchas dificultades; el elemento de relaciones de poder no es aún comprendido por muchos funcionarios y en la práctica, muchas situaciones de acoso se tramitan bajo otros tipos penales como injuria.

- En el ámbito de las lesiones personales no toda la institucionalidad lo enmarca con el agravante de ser mujer, ni construye el contexto de violencia requerido que implica en estos procesos tomar en cuenta medidas como la garantía de no confrontación o solicitud de medidas de protección y demás herramientas del abordaje de violencias contra las mujeres.
- En materia de feminicidio, en muchos territorios del país no existen aún fiscales especializados para estos casos y se desconoce la premisa bajo la cual cualquier asesinato contra una mujer debe partir de ser investigado como feminicidio. El delito se aplica en mayor medida cuando ocurre en el ámbito de una relación de pareja, pero es más difícil de aplicar en otros contextos.
- Por parte de la Policía Nacional, las mujeres identifican barreras de algunos agentes de policía que no realizan la activación de rutas en los casos de mujeres en contexto de prostitución, víctimas de violencias de género y que por el contrario existe exceso de la fuerza o violencia psicológica contra ellas. En otros casos de mujeres víctimas de amenazas y extorsiones por grupos armados al margen de la ley, las mujeres manifiestan que algunos miembros de la SIJIN les orientan que deben colaborar con la investigación para lo que les solicitan sostener comunicación con quienes las amenazan y extorsionan sin brindarles medidas de protección, ni activar la ruta de protección a testigos, lo que aumenta el riesgo de las mujeres. De igual manera, algunas mujeres manifiestan que la policía no acude a los llamados insistentes de emergencia durante casos de violencia y persecución y que, en unos casos, los agentes se presentan en el lugar de los hechos, horas después de ocurridos. En otras ocasiones, cuando las mujeres se presentan ante los CAI de policía no son atendidas y les refieren que deben comunicar el hecho a Fiscalía por medio de un correo electrónico.
- En el juzgamiento se conocen situaciones en las cuales, en el marco de los preacuerdos y negociaciones, se afectan los derechos de las víctimas; degradan las conductas y afectan la reparación integral que contempla un componente de verdad. Asimismo, se han conocido casos en los cuales, en virtud de la aplicación de figuras como principio de oportunidad, se remiten a los agresores a cursos virtuales o charlas presenciales que tienen diversas entidades, como forma de cerrar los procesos penales. Una barrera central, sobre todo en casos de feminicidio, es el vencimiento de términos, que genera la libertad de incluso agresores capturados en flagrancia, por la falta de debida diligencia en el actuar de la Fiscalía y en algunos casos de la judicatura, que tarda largos periodos para resolver recursos y solicitudes.

Trata de personas

- En particular, desde la Defensoría del Pueblo se realiza seguimiento a la actuación del Estado en esta materia, a través de la asesoría legal a las víctimas, el acompañamiento en el proceso penal con la asignación de representantes judiciales de víctimas, capacitación y sensibilización a funcionarias y funcionarios del orden nacional y territorial en el abordaje efectivo de casos, así como a organizaciones sociales de base que pueden encontrarse en escenarios de riesgo por esta grave violación a los derechos humanos y seguimiento a las políticas públicas que han sido diseñadas e implementadas con el fin de restablecer los derechos de la población más afectada por este delito: las mujeres. Ellas representan el 85 por ciento del total víctimas reportadas en el periodo 2014-2022.

- En el marco de lo anterior, en 2022 se realizó el seguimiento a las recomendaciones del informe defensorial *Panorama de la Asistencia a Víctimas de la Trata de Personas en Colombia*, las cuales fueron enviadas a las entidades públicas que integran el Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas (CILTP), para que desde allí se adelanten las acciones que permitan la materialización de estas recomendaciones en el ámbito nacional y territorial. Una de las barreras identificadas se relaciona con la falta de tipificación del delito de trata de personas; estos casos se tipifican como inducción a la prostitución o injuria por vía de hecho, sobre todo en los casos relacionados con mujeres venezolanas.

Cumplimiento de la implementación del acuerdo de paz

- Desde la Defensoría se realiza el seguimiento a la incorporación del enfoque de género en la implementación del acuerdo de paz por parte del Gobierno Nacional, a través de la revisión de los indicadores de género definidos en el plan marco de implementación a través de la herramienta del sistema integrado de información para el posconflicto (SIIPO), diseñada para facilitar la verificación de los avances en la implementación del acuerdo final. De la información aportada por las entidades se identifica lo siguiente:

- Se evidencia que algunos indicadores solo hacen referencia a las mujeres y dejan de lado la población OSIGD. Se recomienda incluir a esta población en los indicadores; el enfoque debe hacerse con perspectiva de género para que sea incluyente y realmente se cumpla con los compromisos establecidos en el acuerdo. En ese mismo sentido es necesario que las en-

tidades aporten la información de manera que permita hacer un seguimiento desagregado de las iniciativas contempladas dirigidas a la población OSIGD.

- La manera como se plantearon algunos indicadores específicos señalados en el punto uno de la RRI sobre los cuales se hizo seguimiento, “Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras”, “Viviendas nuevas entregadas a mujeres”, “viviendas mejoradas entregadas a mujeres” no permite visibilizar las necesidades reales de la población LGTBI en esta materia, ni identificar cómo las políticas implementadas impactan su vida. En consecuencia, a pesar de que el Gobierno Nacional adelanta esfuerzos importantes para avanzar en la implementación de medidas de género, no se logra identificar los alcances reales en clave de género.

- Las entidades se limitan a dar reportes del número de mujeres beneficiarias con las medidas y con la política de paz; sin embargo, no se evidencia una incorporación cualitativa del enfoque de género. La incorporación real del enfoque de género debe ir más allá de cumplir con unas cifras, se requiere una transformación de la vida de las mujeres y población OSIGD.

- Los indicadores definidos en el PMI deben permitir identificar una transformación real en la vida de estas poblaciones y que las acciones implementadas por las entidades logren producir un impacto en sus vidas que propenda por la reivindicación de sus derechos.

- A pesar de los avances del punto dos del acuerdo final con la expedición del código electoral se debe continuar el trabajo en el desarrollo de políticas y programas que hagan efectiva la participación de las mujeres

y la población OSIGD; a pesar de que en el nuevo código se incluyeron disposiciones que buscan lograr la paridad de género, aún falta emprender acciones para que la participación de estas poblaciones sea una realidad, en especial la representatividad en los diferentes espacios de la población OSIGD.

2.6.3 Recomendaciones

A las entidades territoriales:

- Destinar de sus propios presupuestos la contratación de profesionales con enfoque de género y crear equipos y servicios encargados de acompañar los casos de violencia para que acompañen la activación y seguimiento de las rutas en cada territorio.

Al Gobierno Nacional:

- Garantizar la articulación en la oferta de servicios; las situaciones de riesgo a las cuales las mujeres se enfrentan hacen que ellas se trasladen a distintas ciudades y municipios, y la comunicación entre las entidades de cada escenario requiere de una cabeza coordinadora que garantice la adecuada atención de esa mujer.
- Garantizar la creación del sistema de información que la Ley 2126 de 2021 le impone al Ministerio de Justicia; la dinámica propia del riesgo de las mujeres, aunada a la ausencia en la mayoría de los municipios y ciudades del país de medidas de protección y atención como el refugio, hacen que las mujeres cambien de territorio. Adicionalmente, la falta de comunicación y seguimiento entre comisarías y la policía hace que se pierda el contexto esta-

blecido, se pierda la posibilidad de seguimiento y que la Policía de los distintos territorios alegue no tener competencia por ser órdenes de comisarías de otra ciudad o que en muchos casos los incumplimientos se tramiten como nuevos casos.

- Desarrollar una línea técnica nacional de cómo garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia más allá del ámbito o contexto de pareja, porque actualmente existe una desigualdad en el acceso a la justicia y la garantía de protección en los hechos ocurridos en estos ámbitos. A partir de ahí, definir si el vacío se solventa con una adecuada interpretación de la norma o se requiere la creación de nuevas normas o competencias a entidades existentes.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

- Crear mecanismos para permitir la protección de niños, niñas y adolescentes que tengan presente los riesgos y contextos de violencia contra las mujeres en estos casos; en muchas ocasiones es en virtud de la protección de los derechos de niños y niñas que los agresores de las mujeres efectúan nuevos hechos de violencia o incluso causan feminicidios.



2.7. Población campesina

Hasta ahora la ausencia de un reconocimiento específico para los campesinos en el marco constitucional ha traído como consecuencia que las poblaciones campesinas y los pescadores artesanales no hayan sido incluidos en el esquema de derechos especiales que se otorgaron a los grupos poblacionales de la ruralidad, lo que ha implicado una vulnerabilidad en materia de acceso a los derechos humanos para esta población, incluida la brecha de inequidad en lo referente a la situación de tenencia de la tierra en Colombia.

2.7.1 *Panorama general*

Durante 2022, especialmente en el segundo semestre, la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras identificó e impulsó la exigibilidad de derechos a favor de la población campesina, entre los que cabe resaltar:

- El 17 de agosto de 2022, por iniciativa del gobierno, fue radicado el proyecto de Acto Legislativo 019: Campesinado como sujeto de especial protección, “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra al bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, a través del cual se busca modificar el artículo 64 de la Constitución Nacional.
- Por los factores previamente identificados y sobre los que se han realizado llamados de atención, la pesca artesanal continúa en crisis, por lo que las condiciones de vida de las comunidades ribereñas se han transformado, lo que en la actualidad dificulta la satisfacción de sus necesidades básicas, a pesar de que la pesca ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y por las Naciones Unidas como una actividad fundamental para la seguridad y soberanía alimentaria.

Se reconoce el esfuerzo que han realizan las entidades encargadas, especialmente Finagro y el Banco Agrario, en procura de encontrar alternativas que beneficien o alivien la situación de los campesinos, pero aún se encuentran con

dificultades en el acceso progresivo al crédito agropecuario en condiciones especiales. Las condiciones riesgosas de la actividad agropecuaria y las características socioeconómicas del campesinado en Colombia¹⁰⁶ no facilitan a este grupo ser sujeto de crédito por parte de las diferentes entidades financieras; es el Estado quien debe generar condiciones necesarias y un fuerte acompañamiento para que se irrigen los recursos al sector agropecuario y, en especial, a los pequeños y medianos productores. Es preciso reconocer que se ha legislado en esta materia, pero los resultados positivos, en favor de la comunidad campesina, todavía se están esperando, incluido el enfoque diferencial.

2.7.2 Conclusiones

- El campesinado colombiano ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un sujeto de especial protección constitucional, ahora lo que corresponde es que se adopten e implementen las políticas públicas que desarrollen ese postulado para beneficio de la comunidad campesina y de pescadores artesanales, en lo social y en lo económico.
- Es importante implementar estrategias integrales de recuperación del campo, con la provisión de bienes y servicios públicos, destinados al mejoramiento de la cobertura de servicios sociales, mejoramiento de infraestructura y vías de acceso a los territorios, así como bienes y servicios para la producción como

son el riego, la asistencia técnica, el crédito o la provisión de maquinaria e infraestructura para la comercialización, entre otros.

2.7.3 Recomendaciones

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, como articuladores de la construcción participativa de la política pública para el sector campesino:

- Avanzar en las gestiones necesarias para la implementación y puesta en marcha de la política, concertada con las organizaciones campesinas y pescadoras del país.
- Generar una política integral para el sector agropecuario, dirigida a promover el acceso progresivo a la tierra y otros bienes y servicios públicos para apoyar la producción agropecuaria.
- Implementar programas de educación financiera para el campesinado y realizar brigadas por parte de las entidades financieras en los territorios, para dar a conocer las líneas, condiciones y tasas a las que pueden acceder.

¹⁰⁶ Se encontró que la probabilidad de acceder a un crédito depende en gran medida de las características socioeconómicas de los hogares. Una mayor capacidad de generar ingresos en el futuro, el cual está representado con unos mayores niveles de ingreso, riqueza, la presencia de un contrato de trabajo y unos mayores años de educación, incrementan de manera significativa las probabilidades de contar con los servicios analizados. Adicionalmente, la posición geográfica afecta en gran medida la probabilidad. Murcia Pabón, Andrés. Determinantes del acceso al crédito de los hogares colombianos, p. 10 [en línea]. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra449.pdf>



2.8. Grupos étnicos

La situación de derechos humanos de los grupos étnicos durante 2022 que se presenta en este capítulo hace parte del trabajo de seguimiento a las problemáticas que con posterioridad a la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se han presentado en los territorios étnicos.

Este contexto se relaciona con la situación actual de la presencia de grupos armados en los territorios de los pueblos étnicos y las dificultades que esto representa para la garantía de los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos étnicos. En este marco, la Defensoría llama la atención sobre la situación de los derechos de los pueblos étnicos en frontera y el derecho a la no discriminación.

2.8.1 Contexto de la situación y los derechos humanos de los pueblos étnicos

Como se ha señalado en otros documentos e informes de las anualidades precedentes a este informe al Congreso, las situaciones de vulneración a los derechos humanos de los pueblos étnicos en sus territorios continúan, sin posibilidad de contar con respuestas efectivas y oportunas que transformen las condiciones actuales para la protección y goce pleno de los derechos de los pueblos étnicos.

En 2022, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia presentó, al nuevo Gobierno Nacional, el documento *Violencia Territorial* que expone un análisis del conflicto armado en todo el territorio nacional y concluye la continuidad e incremento de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH.¹⁰⁷ Estos hechos se asocian principalmente a cinco conductas:

1. Homicidios de personas defensoras de derechos humanos
2. Masacres
3. Tasa de desplazamiento forzado
4. Tasa de confinamiento
5. Asesinatos de excombatientes de las FARC-EP.⁵

Con relación a los homicidios asegura que, en el primer semestre de 2022, asesinaron a ocho autoridades indígenas y tres autoridades afrodescendientes; es decir, la mitad del total de los asesinatos sumados de los años 2020 y 2021.

De igual manera, este organismo internacional, en el marco del periodo de sesiones 52º del consejo de derechos humanos presentó el informe anual A/HRC/52/25.¹⁰⁸ Según este informe, en 2022, 82.862 personas fueron desplazadas, 8.888 más que en 2021. El número de personas confinadas fue de 102.395 en 2022; es decir, un 36 por ciento más de los confinamientos registrados en 2021. Del total de víctimas de estos hechos establece que “el 65% de la población desplazada y el 70% de aquellas personas cuya movilidad ha sido indebidamente restringida, son indígenas y afrodescendientes”. Arauca, Cauca, Chocó y Nariño son los departamentos más afectados y con un índice poblacional étnico significativo.

En relación con los derechos territoriales de los pueblos étnicos, tras más de 11 años de la expedición de los decretos leyes 4633 y 4635 de 2011, persisten las dificultades en la formulación e implementación de políticas adecuadas y diferenciales para la atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales. En el décimo informe presentado en 2022 al Congreso de la República, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los decretos mencionados realizó un balance sobre la restitución de los derechos de los pueblos étnicos. Este ejercicio permitió alertar sobre la necesidad de fortalecer la información disponible al público por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, así como

¹⁰⁷ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-07/reporta-Informe-Violencia-Territorial-en-Colombia-Recomendaciones-para-el-Nuevo-Gobierno-Oficina-ONU-Derechos-Humanos.pdf>

¹⁰⁸ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session52/advance-version/A-HRC-52-25-AdvanceUneditedVersion-ES.pdf>

la información reportada en las respuestas a los requerimientos de información realizados por esta comisión.

En el análisis de la información remitida, la comisión elaboró una tabla de avances cuantitativos en la etapa administrativa y judicial de los procesos de restitución, con corte al 24 de mayo de 2022. En la etapa administrativa se reportó la adopción de 11.923 estudios preliminares, dos solicitudes de medidas cautelares y 94 solicitudes de protección en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) y 28 informes de caracterización adoptados. Con relación a la etapa judicial señaló la radicación de 72 demandas para la restitución de los derechos territoriales.

Para la Comisión, a pesar de los avances en la gestión de restitución, se identificó que en el componente de prevención y protección de los que tratan los decretos leyes, las cifras son inferiores a lo esperado respecto de las graves situaciones que se presentan en los territorios étnicos y que representan un riesgo para la garantía de sus derechos territoriales. Un ejemplo de ello fueron los desplazamientos masivos que se presentaron en 2022 en el andén Pacífico, especialmente en la zona rural de los municipios de Tumaco, Barbacoas, Maguí Payán y en el litoral del San Juan.

En 2022, la Defensoría presentó el *Informe defensorial* sobre racismo y discriminación racial en Colombia, *Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo* con ocasión de los 170 años de la abolición de la esclavitud a partir de 1852. Este informe da cuenta de la situación actual de racismo y discriminación racial en distintos ámbitos, como los entornos educativos, laborales, en la vida cotidiana y la práctica del perfilamiento racial.

Al respecto, de acuerdo con la información dispuesta en los datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación, el delito de actos de racismo y discriminación racial en los términos del artí-

culo 134 de la Ley 1482 de 2011, entre 2018 y 2022 se denunciaron 2.114 conductas relacionadas con este delito.

A pesar de contar con un marco normativo que estableció la discriminación como un delito, la Defensoría del Pueblo considera que la no discriminación en razón a la raza o a la etnia debe contar con una política pública nacional que aborde los ámbitos sociales, culturales, educativos y económicos en donde se expresa y persiste la discriminación y exclusión estructural.

Desde la presentación del informe defensorial sobre la *Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas binacionales y transfronterizos de la frontera colombo-venezolana*, se ha adelantado año a año el seguimiento a las recomendaciones a las instituciones encargadas de la protección de los derechos de los pueblos étnicos transfronterizos y aquellas responsables de las políticas públicas de frontera y relaciones exteriores.

Como parte de las problemáticas abordadas se encuentra las dificultades que tienen los pueblos indígenas para la libre circulación en las fronteras nacionales de Colombia y Venezuela, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, se pudo establecer que en el caso de los pueblos indígenas Jivi, Enñapa, Yukpa y Bari se acogieron al Estatuto Temporal. A la fecha se reporta un total de 324 registros; sin embargo, debido a la necesidad de fortalecer el registro biométrico, se presentan dificultades para la expedición del documento que permite garantizar el acceso a derechos conforme con lo dispuesto en el Decreto 216 de 2021.

Como hecho destacable en el seguimiento se identificó un proceso de repatriación colectiva de familias pertenecientes al pueblo indígena Yukpa desde la ciudad de Bucaramanga, departamento de Santander, hacia el municipio de Tibú, departamento de Norte de Santander. Proceso que se llevó a cabo entre el 5 y 6 de fe-

brero de 2022, liderado por la Gobernación de Santander y la Alcaldía de Bucaramanga.

En este proceso, si bien se identificó un desarrollo de diálogo para establecer la voluntad de las familias indígenas, se realizó en un municipio que no cuenta con un puesto de control fronterizo. Por lo que este proceso significó ubicar a las familias indígenas en un escenario de riesgo y sin las garantías suficientes para su seguridad. Además, se presentaron obstáculos por parte de la población local para el ingreso de las familias al casco urbano del municipio de Tibú para su posterior traslado a la frontera y no se realizó una correcta coordinación con las autoridades locales del departamento de Norte de Santander.

De igual manera, se identificaron hechos victimizantes contra la comunidad Yukpa de El Tarra que se han consumado con relación a la alerta temprana 025 de 2022. Lo anterior, en ocasión a enfrentamientos entre la fuerza pública y grupos armados ilegales. Por ejemplo, entre enero y febrero se presentó desplazamiento forzado de la comunidad indígena. Ante los hechos, se solicitó sesión extraordinaria del comité de prevención, protección y garantías de no repetición de la alcaldía de El Tarra (5 de abril de 2022). Posteriormente, se realizó junto con la personería y la secretaría de gobierno de El Tarra la toma de declaración. No obstante, no se conocieron acciones para atender la situación de vulnerabilidad de la población indígena.

Durante 2022 se conocieron diferentes hechos de violencia contra el pueblo indígena Barí. Por ejemplo, se reportó el homicidio de un miembro del resguardo Motilón Bari (14 de abril de 2022) y la muerte de una mujer embarazada. El hecho fue catalogado como una infracción del DIH por parte de la fuerza pública al retener la ambulancia en la que era transportada para recibir atención médica (5 de agosto de 2022). Asimismo, en el segundo semestre del año se reportaron situaciones de riesgo colectivas e individuales como con-

secuencia de las amenazas a este pueblo indígena por parte de grupos armados ilegales.

Al finalizar el año se constató la continuidad de las situaciones de riesgo individual y colectiva, así como el reclutamiento forzado a miembros del pueblo Bari de Venezuela y la restricción a la libre circulación en sus territorios.

De igual manera que los pueblos Barí y Yuka, el pueblo U'wa ha sido afectado por amenazas, reclutamiento forzado y limitaciones a los derechos territoriales. En 2022, la Defensoría expidió la alerta temprana 026 de 2022 que reporta las situaciones de riesgo de las comunidades indígenas presentes en el municipio de Toledo, Norte de Santander, y se hicieron recomendaciones a las instituciones para su debida atención.

2.8.2 Conclusiones

- En 2022, la violencia en los territorios étnicos aumentó y se profundizó, como consecuencia de la necesidad de implementar las políticas públicas para darle cumplimiento al acuerdo de paz. Lo anterior ha generado cambios en las dinámicas territoriales en los que el accionar de los grupos armados restringe, cada vez más, los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos étnicos y con ello, su pervivencia física y cultural.
- Asimismo, persisten las dificultades para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos étnicos, entre estas, la necesidad de implementar de las políticas públicas para la reparación integral de los pueblos étnicos y los acuerdos de paz, los resultados inferiores a los esperados en las investigaciones judiciales relativas a los grupos armados que ejercen el control territorial, las amenazas hacia los pueblos étnicos y sus autoridades.

- Con relación al racismo y a la discriminación racial en el ámbito laboral, estos fenómenos se expresan como barreras para el acceso de los afrodescendientes al empleo, en especial, al calificado; en el ámbito escolar suponen avanzar en la adecuación institucional que permita profundizar en acciones preventivas y en las rutas de atención y acompañamiento.
- A pesar de contar con un marco normativo que decreta la discriminación como un delito, la Defensoría del Pueblo considera que la no discriminación en razón a la raza o a la etnia debe contar con una política pública nacional que aborde los ámbitos sociales, culturales, educativos y económicos, en donde se expresa y persiste, la discriminación y racismo.
- Por último, la mayoría de los habitantes de los lugares de frontera son miembros de pueblos étnicos indígenas, raizales y afrodescendientes que de distintas maneras sufren los impactos de una política a la cual le hace falta conocer sus historias y formas de vida, la heterogeneidad y el dinamismo de su población. Debido a ello, las fronteras de Colombia concentran una problemática situación humanitaria que afecta no solo a la población del país, sino a aquella migrante con vocación o no de permanencia, que por diferentes razones debe desplazarse hacia el territorio nacional.

2.8.3 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Incorporar acciones que trasformen las condiciones y factores subyacentes al conflicto armado que mantienen a estos pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural.
- Garantizar el carácter transversal del capítulo étnico, como determinante en las políticas públicas para implementación del Acuerdo Final de Paz en su conjunto.

A la Unidad de Restitución de Tierras:

- Garantizar que la gestión de prevención y restitución de derechos territoriales se efectúe integralmente desde el componente étnico del registro de tierras despojadas y no desde matrices manuales, que no van acorde con la exigencia legal respectiva ni a la garantía de transparencia y moralidad en el manejo y publicación de información sobre los avances de la política.
- Dar aplicación decidida y estricta al mecanismo de medidas cautelares previsto en el artículo 151 del Decreto 4633 de 2011, ante las persistentes y graves situaciones que aún afrontan los pueblos y comunidades indígenas en el marco del conflicto armado, especialmente ante fenómenos recurrentes de confinamientos y desplazamientos masivos que ocurren en el país, que supera el déficit injustificado de protección señalado por la Corte Constitucional en el auto 266 de 2017.
- Garantizar la aplicación estricta de principios y reglas esenciales de la política de reparación integral contenida en el Decreto 4633 de

2011, como la buena fe, inversión de la carga de la prueba, autonomía de las comunidades para definir el contenido y alcance de las pretensiones de las demandas.

- Adelantar campañas de promoción de la diversidad étnica y cultural como fundamento de la nacionalidad colombiana, que incluyan acciones y estrategias de prevención del racismo y la discriminación racial, incluso mediante el uso de códigos cívicos.

A la Agencia Nacional de Tierras:

- Cumplir con la formalización de territorios, desde los estándares constitucionales, para atender de forma oportuna y con el nivel de importancia que suponen todos los procesos de formalización de derechos.

Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Cultura:

- Promover gestos simbólicos de reconocimiento y perdón en favor de los afrodescendientes por los hechos del pasado, con plena observancia de los estándares nacionales e internacionales, previstos para salvaguardar la dignidad y el rol de las víctimas. Para tal fin, la Defensoría del Pueblo ofrece su concurso, sobre todo, en lo relacionado con la definición de un marco de acciones de esta naturaleza y en la identificación de responsables institucionales y mecanismos de articulación con las políticas de reparación integral y de paz, en el corto, mediano y largo plazo.
- Incluir en su marco de gestión institucional estrategias para abordar los actos de racismo y discriminación racial que afectan a los afrodescendientes en su vida cotidiana, en procura de remover estos silenciosos procesos de injusticia.

Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y a las Fuerzas Armadas de Colombia:

- Continuar con el desarrollo de los espacios de diálogo que fueron iniciados en 2022 con el propósito de atender las situaciones de riesgo en los territorios indígenas de la frontera colombo-venezolana.

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

FORO

Conmemoración de los 30 años de la tutela en Colombia



3. Acceso a la justicia y garantías procesales

3.1. Recurso judicial efectivo

3.1.1 Acceso a la justicia para poblaciones vulnerables y víctimas con enfoque de género

Dado que la finalidad de la Defensoría del Pueblo es la protección y defensa de los derechos humanos y de las libertades de todas las personas frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares y que, por mandato constitucional, se ha instituido como el organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional, así como de los colombianos residentes en el exterior, la Dirección Nacional de Defensoría Pública ha propendido porque a las víctimas se les garantice el derecho de acceso a la administración de justicia, a través de la asistencia técnica y representación judicial, con enfoque de género, a través de defensores públicos que cuentan con la formación y el perfil profesional para el litigio y así poder garantizar una representación judicial.

En este sentido, el objetivo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública es la prestación del servicio de representación judicial de víctimas y sujetos de especial protección constitucional, a través de actividades, procesos y procedimientos estandarizados en el ámbito nacional para garantizar el acceso a la administración de justicia y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral de esta población, mediante la representación judicial encaminada al ejercicio real, integral, técnico, competente y la participación efectiva para hacer valer de manera concreta sus derechos.

En Colombia se ha desarrollado una discriminación contra este grupo poblacional, consistentes en actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia, con la finalidad de anular o menoscabar sus derechos, a través de diferentes violencias como violencia sexual, tortura, secuestro, desaparición forzada, esclavitud sexual, violencia obstétrica, violencia institucional y violencia por prejuicio, que causan daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico, entre otros.

Para corroborar esta información, se presenta a continuación las cifras y datos duros, de acuerdo con la información estadística reportada por las diferentes defensorías regionales, así:

Tabla 27. Variación porcentual de la carga vigente en programas de género entre 2021 y 2022

Año / Programa	Ley 1257 de 2008 (Violencia contra la mujer)	Ley 1719 de 2014 (Violencia sexual en el conflicto armado)	Ley 985 de 2005, (Decreto 1069 de 2014)(Trata de personas)	Ley 1761 de 20 de 2015 (Feminicidio)	Ley 1773 de 2016 (Ataques con ácidos)	Total carga de género
2021	21.470	82	108	493	16	22.169
2022	26.318	64	116	608	13	27.119
Variación	22,6%	-22,0%	7,4%	23,3%	-18,8%	22,3%

Fuente: Grupo de Representación Judicial de Víctimas

Tabla 28. Número de poderes recibidos en los programas de género durante 2022

Vigencia	Ley 1257 de 2008 (Violencia contra la mujer)	Ley 1719 de 2014 (Violencia sexual en el conflicto armado)	Ley 985 de 2005, (Decreto 1069 de 2014)(Trata de personas)	Ley 1761 de 20 de 2015 (Feminicidio)	Ley 1773 de 2016 (Ataques con ácidos)	Vigencia
2022	13.630	9	43	240	3	13.925
%	97,9%	0,1%	0,3%	1,7%	0,0%	

Fuente: Grupo de Representación Judicial de Víctimas

Asimismo, durante 2022 ingresaron un total de 13.925 poderes nuevos en los programas de género, de los cuales el 97.9 por ciento correspondió al programa de violencia contra la mujer, seguido del feminicidio con el 1.7 por ciento.

Tabla 29. Distribución porcentual en hechos punibles de los poderes recibidos en el programa de violencia contra la mujer durante 2022

Homicidio 1,17%	Lesiones Personales 1,35%	Acceso Carnal con Menor de 14 Años 0,79%	Acto Sexual con Menor de 14 Años 0,79%	Acceso Carnal Violento 4,68%	Acto Sexual Violento 1,77%	Desaparición Forzada 0,02%
Secuestro Extorsivo 0,17%	Secuestro Simple 1,17%	Violencia Intrafamiliar 83,34%	Inasistencia Alimentaria 1,94%	Hurto 0,26%	Concierto para Delinquir 0,03%	Otros 3,67%

Fuente: Grupo de Representación Judicial de Víctimas

En cuanto a los hechos punibles de la Ley 1257 de 2008 (violencia contra la mujer) se observó que la violencia intrafamiliar alcanzó mayor incidencia con el 83,3 por ciento de participación, seguido del acceso carnal violento con el 4,7 por ciento.

3.1.2 Grupos poblacionales género y niños, niñas y adolescentes

En la representación judicial que realizan los defensores públicos vinculados por la Defensoría del Pueblo para atender a las mujeres víctimas de violencia de género, partimos de la definición establecida en la Convención Interamericana *Belem Do Pará*, del 9 de junio de 1994, para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995: “Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994”, en la cual se define como “...violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer...” “...violencia física, sexual y psicológica...”.

Desde este contexto, al ser incorporada esta disposición internacional a la normativa interna, el Estado colombiano adquirió la obligación de adoptar todos los mecanismos legales y administrativos para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

En atención a ello, la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, asume la representación judicial de aquellas mujeres que sean víctimas de violencia

basada en género (VBG), como de aquellos casos donde los niños, niñas y adolescentes sean víctimas de todo tipo de violencia, incluida la intrafamiliar, que procuran garantizar el respeto por la dignidad, la integridad física y moral, la libertad y la autonomía.

Es así que, frente a la garantía de los derechos de las víctimas, se puede observar que en 2022, la carga vigente de poderes en los programas de género se incrementó de manera general en un 22,3 por ciento respecto a la carga vigente de 2021. Dicho incremento se explica por el aumento de la carga del programa de violencia contra la mujer, el feminicidio y la trata de personas que crecieron un 22,6, 23,3 y 7,4 por ciento respectivamente. El primero es el de mayor relevancia sobre el total de los programas de género. En tanto que la carga de violencia sexual en el conflicto armado disminuyó un 22 por ciento y los ataques con ácido también decrecieron en un 18,8 por ciento. De lo anterior, se puede inferir lo siguiente:

- Se requiere una mayor cobertura a través de la vinculación nacional de más defensores públicos que puedan asumir la representación judicial de estas víctimas.
- Es necesario implementar capacitaciones en diferentes temas de interés para fortalecer a los representantes judiciales de víctimas de las diferentes defensorías regionales orientados por los defensores públicos de la oficina especial de apoyo.
- Es necesario ampliar el número de defensores públicos de la oficina especial de apoyo para el grupo de representación judicial de víctimas (profesionales especializados competentes).

3.1.3 Víctimas y otros sujetos de especial protección constitucional

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo son derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos.

El logro de la igualdad y la dignidad de todos se encuentra en el artículo primero (1) de Nuestra Constitución Nacional, como fundamentos del Estado colombiano, así:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Respecto a la dignidad humana, entendida como el valor que tenemos los seres humanos por el hecho de ser humanos, por ser racionales y libres, no tiene que ver con razas, sexos, credos o condiciones. La dignidad humana en un principio fue una idea religiosa en el sentido de que todos los seres humanos fuimos creados a imagen y semejanza de Dios; por lo tanto, éramos libres de escoger entre el bien y el mal.

Después de la Segunda Guerra Mundial se visibilizó que lo único que no podían quitarle a un ser humano era su libertad personal, la interna, y fue con la Declaración Universal de Derechos Huma-

nos donde se erigió como un principio de derecho, al decir en su preámbulo que: “la dignidad es intrínseca al ser humano” y en su artículo primero, al establecer que: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

De tal manera que la aplicación de estos principios fue el objetivo principal de todas las reformas en las Naciones Unidas. De esta forma, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha trabajado el entendimiento común de un enfoque basado en derechos humanos, que ponen en práctica normas y principios centrados en los grupos poblacionales ya referenciados, para lo cual se requiere de un análisis de enfoque de género, sus formas de discriminación y desequilibrios presentes en la sociedad a fin de que se garanticen las intervenciones necesarias que lleguen a estos segmentos marginados de la población.

Sin lugar a discusión, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral han sido reconocidos y exigidos dentro del proceso penal. Cuando se trata de víctimas en situación de especial vulnerabilidad, existe una protección constitucional reforzada. Por tanto, cuando una víctima padece las consecuencias de cualquier forma de violencia de género, el Estado está en el deber de actuar con la debida diligencia en las respectivas investigaciones judiciales.¹⁰⁹

En el escenario del proceso penal son distintas las formas en que se vulneran los derechos humanos de la mujer. El derecho de acceso a la administración de justicia puede resultar afectado cuando el Estado está ausente para brindar apoyo inmediato a aquella víctima que sufrió una de estas formas de violencia, cuando existen barreras en la formulación de la denuncia o, cuando habiéndose presentado la denuncia, el proceso penal no avanza y se rezaga a simples actos de indagación preliminar.

¹⁰⁹ Corte Suprema de Justicia. SP 2073- 2020. Radicado 52.227. M.P. Patricia Salazar Cuellar

A su turno, los derechos a la verdad y a la justicia se vulneran reiteradamente. Esto ocurre cuando, pese a que se inicia la acción penal, aquella concluye en forma anticipada con preacuerdos que desconocen la realidad fáctica de lo ocurrido. También cuando los procesos terminan con sentencias absolutorias por una indebida gestión e investigación del ente acusador.

Otra de las formas con las que se conculcan los derechos humanos de las víctimas es a partir de la interpretación que algunos operadores judiciales ofrecen a los hechos generadores de violencia de género. La ausencia de la perspectiva de género permite elaborar juzgamientos apresurados e indebidos acerca del rol que se espera de las víctimas de estos hechos. Ello lleva a que existan fallos judiciales con premisas alejadas de la realidad fáctica y social. En suma, facilita la negación de la justicia y revictimiza a aquellas personas que sufren esta forma de violencia.

3.1.4 Conclusiones

- Es importante avanzar en la identificación de estereotipos que permiten la práctica de implementar preconcepciones de atributos, conductas o características hacia personas de grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados que impidan la garantía, en el sentido de que el aparato gubernamental y en general toda su estructura, sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, de prevenir toda violación de los derechos reconocidos por la normatividad vigente interna y externa y el restablecimiento de los derechos vulnerados, así como la reparación de los daños producidos.
- Solo al lograr un cambio social y cultural donde se disminuyan los estereotipos, se avanzará en la implementación de los derechos con plenas garantías de este segmento poblacional.
- Las herramientas legales que se han venido implementando, así como la línea jurisprudencial desarrollada por las altas cortes y el derecho internacional de los derechos humanos han logrado que prevalezca como criterio sociojurídico, el principio de la dignidad humana, lo que permite establecer la conculcación o la práctica de los derechos fundamentales.
- Desde la Defensoría del Pueblo se han generado estrategias que permitan el reconocimiento y la garantía de los derechos a la no discriminación y a la dignidad humana a través de la asistencia técnica y representación judicial con enfoque diferencial, aunque se avizora que aún persiste una estigmatización social de este segmento poblacional.

3.1.5 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- El Estado debe propiciar la garantía de los derechos humanos a través de la creación, aplicación y materialización de la normatividad interna y externa que haya sido adoptada, la cual debe ir acorde con las obligaciones contraídas y al deber de cumplirlas.
- La atención por parte de los representantes judiciales de víctimas debe acogerse al principio de enfoque diferencial. Se hace énfasis en la importancia de reconocer las características particulares de algunas poblaciones (debido a su edad, género, raza, etnia, orientación o identidad sexual y, por tanto, sus necesidades especiales y las afectaciones diferenciales de las víctimas).
- Se subraya la importancia de ofrecer garantías y medidas de protección a grupos de mayor vulnerabilidad como son mujeres, jóvenes, menores, adultos mayores, líderes sociales, personas en situación de discapacidad, campesinos, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado; igualmente, se reitera la relevancia de seguir las reglas especiales cuando se trate de víctimas de violencia sexual.



3.2 Asesoría y representación judicial

La defensa pública, como parte de las funciones constitucionales del Defensor del Pueblo, siempre ha estado comprometida con el cumplimiento de la misión esencial de la representación de las personas y los derechos fundamentales que les asisten cuando por diferentes razones se encuentran privados de la libertad, especialmente aquellos relacionados con el debido proceso, el reconocimiento de garantías y beneficios legales y administrativos y la verificación de las condiciones físicas de reclusión en los establecimientos destinados para tales fines.

De acuerdo con este criterio y en el entendido de que la prestación del servicio de defensoría pública es de carácter residual; es decir, que su existencia no hace parte de una obligación especial en un proceso penal, sino que su servicio es utilizado cuando las razones sociales y económicas de una persona así lo exijan. Es allí cuando los defensores públicos se convierten en operadores del sistema nacional de defensoría pública y prestan sus servicios en favor de las personas que por las condiciones descritas se encuentran en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos, de acuerdo con lo indicado en la Ley 941 de 2005.

Muchos procesados desconocen la existencia de estas garantías conjuntas; no saben la metodología de petición o simplemente son ignorados por el sistema carcelario y no se aplica en ellos el derecho al beneficio.

En este sentido, la sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional señaló que el acceso a la administración de justicia implica la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Para ello debe contar con los recursos y mecanismos judiciales suficientes y debidamente autorizados para requerir a las autoridades la evaluación y decisión sobre los derechos de los que se interpongan los recursos. La Defensoría del Pueblo entonces entra a permitir el cumplimiento del ejercicio legal de la administración de justicia, en desarrollo del mandato constitucional de organizar y dirigir la defensoría pública.

3.2.1 Representación población privada de la libertad

La población penitenciaria y carcelaria privada de la libertad ejerce su derecho de defensa, aun en esta circunstancia y, aun cuando se tratase de condenados, también se debe ejercer el acompañamiento judicial de los internos que voluntariamente requieran asesoría legal, representación jurídica, remplazo de su defensor contractual e información extramural de condiciones de vida internas.

Todo lo anterior con independencia del contenido de la sentencia SU 122-22 de la Corte Constitucional donde se extendió el estado de cosas inconstitucional declarado en relación con el sistema penitenciario y carcelario, hacia los centros de detención transitorios y estaciones de policía, donde la defensa pública también ha ejercido su labor de control y vigilancia, a través del apoyo conjunto a la Defensoría Delegada de Asuntos Constitucionales y de Asuntos penitenciarios y Carcelarios con la asistencia de defensores públicos encargados en diversas localidades donde

existen centros penitenciarios y carcelarios, así como los centros de reclusión temporales que han sido objeto de la permanente auditoría resuelta por la sentencia mencionada.

Así pues, ha de diferenciarse el sentido real de la prestación del servicio para privados de la libertad: existen condiciones donde se presentan solicitudes y requerimientos a petición de los usuarios por su voluntad y otras donde el estado de cosas inconstitucional exige de las autoridades de todo nivel una presencia activa y el cumplimiento de deberes institucionales de carácter inmediato.

La primera condición permite a la Dirección Nacional de Defensoría Pública llevar un proceso estadístico de prestación del servicio y la segunda se ha presentado como una exigencia inmediata sobre ciertos establecimientos de cuyo acatamiento las delegadas manejan mejor el contexto y el resultado.

De acuerdo con lo descrito anteriormente se muestra el cuadro explicativo del número de defensores públicos que prestaron ese servicio, así como el número de personas privadas de la libertad atendidas por la defensoría pública durante 2022.

Tabla 30. Número de defensores públicos y personas de la libertad representadas enero a diciembre de 2022

NÚMERO DE DEFENSORES PÚBLICOS	PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD REPRESENTADAS
2.616	37.878

Fuente: Grupo de Representación Judicial de Víctimas

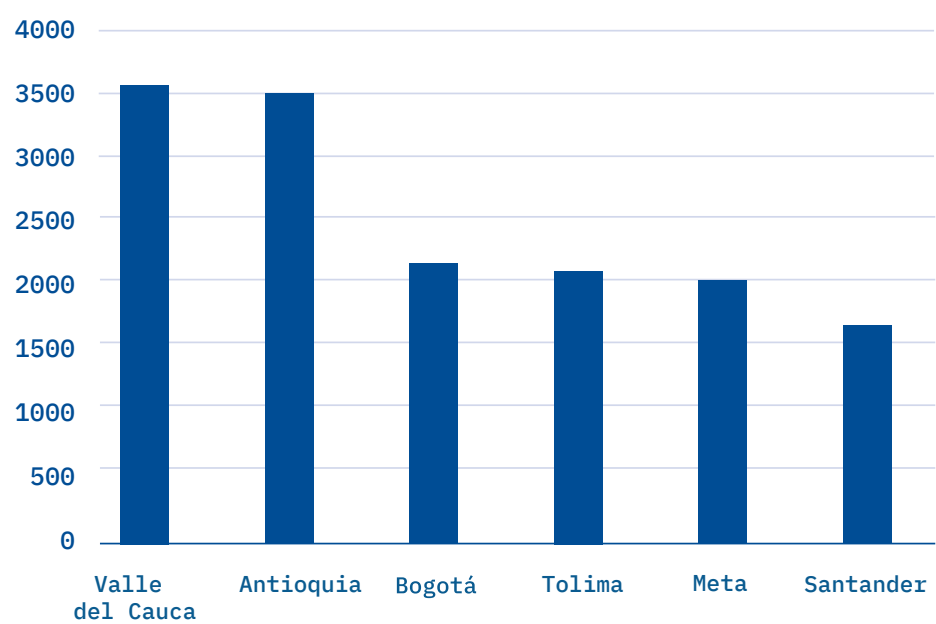
Asimismo, se identifican los seis departamentos del país donde se encuentra la mayor representación a la población privada de la libertad y la cantidad de defensores públicos que les prestan el servicio de defensoría pública.

Tabla 31. Departamentos con mayor representación a la población privada de la libertad enero-diciembre de 2022

DEPARTAMENTO	REPRESENTACIÓN A LA POBLACIÓN CARCELARIA
Valle del Cauca	3584
Antioquia	3527
Bogotá	2199
Tolima	2145
Meta	2076
Santander	1715
Total	15246

Fuente: Grupo de registro y selección de operadores

Gráfico 14. Departamentos con mayor representación a la población privada de la libertad enero-diciembre de 2022



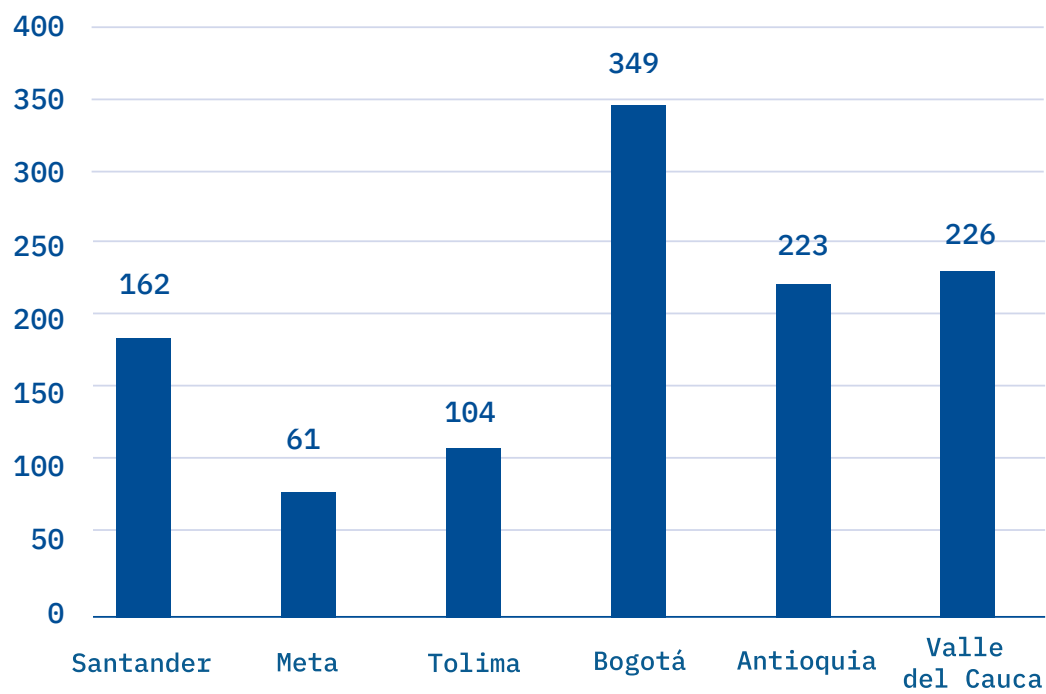
Fuente: Grupo de registro y selección de operadores

Tabla 32. Número de defensores públicos que asumen la representación de personas privadas de la libertad enero-diciembre de 2022

DEPARTAMENTO	REPRESENTACIÓN A LA POBLACIÓN CARCELARIA
Valle del Cauca	226
Antioquia	223
Bogotá	349
Tolima	104
Meta	61
Santander	162
Total	1125

Fuente: Grupo de registro y selección de operadores

Gráfico 15. Número de defensores públicos que asumen la representación de personas privadas de la libertad



Fuente: Grupo de registro y selección de operadores

3.2.2 Asesoría y representación a víctimas (género, niños, niñas y adolescentes)

De otra parte, la Defensoría del Pueblo presta el servicio de asesoría y representación a víctimas de género, víctimas de niños, niñas y adolescentes, feminicidio, trata de personas, agentes químicos, víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y, en el marco de justicia transicional como leyes de justicia y paz, restitución de tierras y próximamente Jurisdicción Especial para la Paz, se toman las decisiones con el fin de aportar los elementos necesarios para la implementación de las estrategias jurídicas que lleven a una defensa técnica eficaz, eficiente y oportuna de los derechos de las víctimas y sujetos de especial protección constitucional.

Durante 2022, 614 defensores públicos expertos e idóneos y con vocación de servicio, fueron capacitados para garantizar a las víctimas y sujetos de especial protección constitucional sus derechos a la justicia, la reparación y la verdad.

Tabla 33. Número de defensores públicos asignados por programa a diciembre de 2022

PROGRAMA	NÚMERO DE DEFENSORES PÚBLICOS
Víctimas en justicia y paz	125
Víctimas general	433
Restitución de tierras	56
Total	614

Fuente: Grupo de representación judicial a víctimas

3.2.2.1 Derecho de acceso a la justicia

En el escenario del proceso penal son distintas las formas en que se vulneran los derechos humanos. El derecho de acceso a la administración de justicia puede resultar afectado cuando el Estado está ausente para brindar apoyo inmediato a aquella víctima que sufrió una de las formas de violencia enunciadas; por ejemplo, cuando existen barreras en la formulación de la denuncia o, cuando habiéndose presentado la denuncia, el proceso penal no avanza y se rezaga a simples actos de indagación preliminar.

Otros modos con los que se conculcan los derechos humanos de las víctimas y sujetos de especial protección constitucional es a partir de la interpretación que algunos operadores judiciales ofrecen a los hechos generadores de violencia. En el ejercicio de la participación dentro del proceso penal se elaboran por parte de los operadores judiciales juzgamientos apresurados e indebidos acerca del rol que se espera de las víctimas en estos hechos. Ello lleva a que existan fallos judiciales con premisas alejadas de la realidad fáctica y social. En suma, facilita la negación de la justicia y revictimiza a aquellas personas que sufren estas formas de violencia.

3.2.2.2 Derecho a la verdad y a la justicia

A su turno, los derechos a la verdad y a la justicia se lesionan reiteradamente. Esto ocurre cuando, pese a que se inicia la acción penal, aquella concluye en forma anticipada con preacuerdos que desconocen la realidad fáctica de lo ocurrido. También cuando los procesos terminan con sentencias absolutorias por una indebida gestión e investigación del ente acusador.

3.2.2.3 Derecho a la reparación

Una reparación integral tiene los siguientes elementos constitutivos los cuales no se cumplen a cabalidad:

- **Indemnización:** es una compensación económica que le entrega el Estado individualmente a una víctima de acuerdo con el hecho

victimizante, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la ley. Se presta acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, con el propósito de que las víctimas puedan reconstruir su proyecto de vida.

Las víctimas, lamentablemente, deben esperar muchos años para obtener la indemnización. En la parte penal depende de los recursos que tenga el agresor, muchas veces solo logran obtener una sentencia que presta mérito ejecutivo, la cual para materializarla deben iniciar otros tipos de procesos, bien sean civiles o administrativos, lo cual genera altos niveles de frustración en sus derechos a la vida en relación y expectativas de vida, según sea la conculcación del derecho humano protegido, como por ejemplo: derecho a la vida, derecho a la integridad física, la consecuencia del desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores, entre otros.

- **Medidas de rehabilitación:** es el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. La falta de implementación en estas medidas por parte del Estado puede llevar a las víctimas a:

- Tener consecuencias mortales, como el homicidio o el suicidio.
- Ser causa de depresión, trastorno de estrés postraumático y otros trastornos de ansiedad, insomnio, trastornos alimentarios e intento de suicidio.
- Tener efectos en la salud física como las cefaleas, lumbalgias, dolores abdominales, trastornos gastrointestinales, limitaciones de la movilidad y mala salud general.

En temas de género se encuentra la necesidad de fortalecer la respuesta del Estado, en cuanto a medidas de rehabilitación, como consecuencia de lo siguiente:

- Embarazos no deseados, abortos provocados, problemas ginecológicos e infecciones de transmisión sexual, entre ellas la infección por VIH y otras. Las mujeres que han sufrido maltratos físicos o abusos sexuales a manos de su pareja tienen una probabilidad en algunas regiones de 1,5 veces mayor de padecer infecciones de transmisión sexual, incluida la infección por VIH, en comparación con las mujeres que no habían sufrido violencia de pareja.

- La violencia sexual, sobre todo en la infancia, también puede incrementar el consumo de tabaco, alcohol y drogas, así como las prácticas sexuales de riesgo en fases posteriores de la vida. Asimismo, se asocia a la comisión (en el hombre) y el padecimiento (en la mujer) de actos de violencia.

- **Medidas de satisfacción:** son aquellas que buscan restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido con el objetivo de proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima. Las víctimas definirán el tipo de medida de satisfacción que solicitarán y el lugar donde se ejecutarán. Estas medidas no encuentran aplicación, toda vez que:

- No se da el reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el autor de los hechos victimizantes.

- En muchas ocasiones, los actos conmemorativos, reconocimientos públicos, homenajes públicos, construcción de mo-

numentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación son demorados o no se realizan.

- El apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres, es mínimo.

- No se difunde públicamente el relato de las víctimas sobre el hecho que las victimizó, para que no se produzcan daños innecesarios ni genere peligros de inseguridad.

- En la búsqueda de los desaparecidos, las víctimas deben agotar procesos civiles de muerte, por muerte presunta por desaparición, lo que produce a padecimientos de índole económico y morales.

- Se vislumbra la carencia de perdón y arrepentimiento público.

- **Garantías de no repetición:** son medidas adoptadas por el Estado para evitar que ocurran de nuevo violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Las medidas están encaminadas a disolver definitivamente los grupos armados ilegales que persisten, derogar o cambiar disposiciones, dispositivos y conductas que favorezcan la ocurrencia de dichas violaciones. Se establecen medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, para salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal. Estas medidas enunciadas no se aplican en Colombia; se ha incrementado la muerte de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos.

Ahora bien, desde la administración de justicia es clara la línea que ha trazado la Corte Constitucional¹¹⁰ y la Corte Suprema de Justicia¹¹¹ en procura de identificar y exigir en el funcionario judicial las herramientas para avanzar en la lucha contra todas las formas de violencia.

Entre las respuestas del Estado se encuentran la implementación de decisiones judiciales que permiten el avance, reconocimiento y la protección de los derechos de las víctimas y sujetos de especial protección constitucional, en ámbitos o temas el derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

3.2.3 Conclusiones

- Si bien es cierto que se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de las víctimas dentro del proceso penal y la justicia transicional, se debe avanzar en la búsqueda de herramientas que permitan disminuir las afectaciones en la vulneración de los derechos fundamentales en todos los ámbitos del derecho: en materia penal, justicia transicional, jurisdicción ordinaria, jurisdicción privada, administrativa; asimismo, es necesario adoptar políticas públicas que permitan la reconstrucción del tejido social resquebrajado por el accionar de los grupos ilegales, que conllevan al fraccionamiento de los derechos de vida en relación, a la familia, a la sociedad y a un mejor futuro de la sociedad colombiana.

3.2.4 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Es importante continuar con la formación de los operadores judiciales, al momento de desarrollar una investigación judicial, atender una víctima o valorar la prueba. Los jueces, fiscales, defensores públicos y demás actores del proceso deben apartarse de estereotipos o paradigmas que limitan la participación en los diferentes procesos judiciales que impiden el derecho a la verdad; es decir, a saber el porqué de la victimización a la justicia, una debida investigación, procesamiento y sanción de los responsables y a la reparación como ya se explicó en líneas anteriores.
- Los operadores judiciales, entiéndase rama judicial y Fiscalía General de la Nación deben continuar el fortalecimiento de la capacidad de su talento humano, para asumir adecuadamente los compromisos que el Estado colombiano ha adoptado a través de instrumentos internacionales.

¹¹⁰ Entre otras, Sentencias de Tutela 776 – 2010, 772 – 2015, 126 – 2018, 338 – 2018; y S.U. 479 - 2019.

¹¹¹ Entre otras: SP 2073, 399, 934, 2197, 2136, 4624 del año 2020.



3.3 Privados de la libertad

3.3.1. Contexto y situación de las personas privadas de la libertad (PPL)

Colombia, al 14 de marzo de 2023¹¹², contaba con una población privada de la libertad intramural aproximada de 98.976 personas, entre hombres y mujeres, sindicados y condenados, distribuidos en los 126 establecimientos de reclusión (ERON) existentes en el país, ubicados en las seis regionales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC): central, norte, noreste, occidente, oriente y viejo Caldas, situados en 28 departamentos.

De esa población privada de la libertad: 75.293 eran condenados, entre hombres (70.813 PPL) y mujeres (4.480 PPL); 23.260 eran sindicados, entre hombres (21.149 PPL) y mujeres (2.111 PPL) y en actualización¹¹³: 404 hombres y 19 mujeres, para un total de 423.

Esa estadística representa para ese momento una superpoblación de 17.595 personas privadas de la libertad intramural, equivalente a un 21,62 por ciento de hacinamiento, sin contar las personas que se encontraban en prisión, en detención domiciliaria o gozaban de algún otro tipo de beneficio jurídico, administrativo o de aquellas otras que se encontraban detenidas en los centros de detención transitoria (CDT).

Con fundamento en esa línea base, los fenómenos de superpoblación y hacinamiento de la población carcelaria en establecimientos de reclusión nacional (ERON) y centros de detención transitoria (CDT) correspondiente a 2022 han sido producto de un crecimiento constante de la población carcelaria desde marzo de 2020, época de la pandemia por el COVID-19, cuando a través del Decreto 546 de 2020, en respuesta a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno Nacional aparte de otorgar medidas de detención preventiva y de prisión domicilia-

¹¹² Cfr. página web del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), del 14 de marzo de 2023

¹¹³ Personas privadas de la libertad (PPL) en situaciones especiales: sindicadas o condenadas en proceso de remisiones jurídicas o médicas, en proceso de detención domiciliaria, beneficios administrativos o subrogados penales.

rias transitorias en el lugar de residencia o en el que el juez autorizara, suspendió por el término de tres (3) meses, los traslados de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva y personas condenadas que se encontraran en los centros de detención transitoria (CDT) como las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata (URI), a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional (ERON) por cuenta del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Por esta razón, la crisis del sistema penitenciario y carcelario, desde entonces, se trasladó a los centros de detención transitoria (CDT) como las unidades de reacción inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación y estaciones de policía, fenómeno al que no fue ajeno la dinámica penitenciaria y carcelaria de 2022.

En relación con esta crisis humanitaria que desde entonces se presenta en los centros de detención transitoria (CDT), la Defensoría del Pueblo, a través de un Informe sobre la *Situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país*, presentado en abril de 2022, reveló que para ese momento en Colombia había 20.951 personas en los centros de detención transitoria (CDT), frente a una capacidad de 7.131 cupos, lo que representaba una cifra de hacinamiento del 194 por ciento.

Según el informe citado, esas cifras de hacinamiento se traducían en espacios inadecuados para dormir, consumir alimentos, desarrollar actividades de resocialización, los cuales facilitan la propagación de enfermedades por falta de ventilación, así como el aumento del estrés que, a su vez, conlleva a riñas e intentos de amotinamiento.

Antes de la suspensión de traslados de personas privadas de la libertad previsto en el Decreto 546 de 2020, el hacinamiento en los establecimien-

tos de reclusión del orden nacional (ERON) administrados por el INPEC, era del 51,49 por ciento, cifra que representaba para entonces una superpoblación de 41.670 personas privadas de la libertad, pero que para el 30 de marzo de 2020 se redujo al 20 por ciento. Si bien, en principio, una reducción de un 30 por ciento pudo haber sido considerado un logro mayúsculo, lo cierto es que el grave problema de hacinamiento se trasladó, desde entonces y hasta hoy a los centros de detención transitoria (CDT).

El informe señaló, además, que las nueve ciudades con mayor porcentaje de hacinamiento de sus centros de detención transitoria (CDT) eran: Bucaramanga con 835.6 por ciento, Santa Marta con 590 por ciento, Bogotá con 553.4 por ciento, Cúcuta con 491.4 por ciento, Riohacha con 333.7 por ciento, Medellín con 293.3 por ciento, Cali con 274.3 por ciento, Valledupar con 268 por ciento y Maicao con 208 por ciento.

Finalmente, el informe también expresó que las personas privadas de la libertad que se encontraban recluidas en los centros de detención transitoria (CDT) eran sometidas a graves vulneraciones a sus derechos, lo que impediría cualquier posibilidad de resocialización, además de generar amenazas a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad y de los miembros de la fuerza pública obligados a asumir una tarea de custodia y vigilancia, alejada de su misión constitucional.

En conclusión, la crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano para 2022 lejos de superarse, ha crecido. Si bien, los niveles de hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON) han disminuido, así como mejorado las condiciones materiales de reclusión en algunos aspectos, no puede decirse lo mismo de los centros de detención transitoria (CDT), abocados a fenómenos de hacinamiento desbordados y a condiciones materiales de reclusión que afectan los derechos fundamentales

de las personas privadas de la libertad recluidas en esos lugares. Condiciones que menoscaban los mínimos constitucionales asegurables de infraestructura adecuada, servicios de salud preventivos, ordinarios y especializados, servicios públicos básicos de agua, energía, baterías sanitarias y duchas, acceso a la administración pública y a la justicia y a programas de resocialización y reinserción social.

3.3.2. Hacinamiento, garantía de derechos y acceso a servicios para personas privadas de la libertad

Cada aspecto de la vida carcelaria debe estar estrechamente relacionado con los mínimos constitucionales asegurables en materia de infraestructura adecuada, condiciones de reclusión sin hacinamiento, aseguramiento oportuno y eficiente de los servicios médico-asistenciales generales y especializados, prestación adecuada de los servicios públicos domiciliarios de agua potable, energía eléctrica, recolección de basuras y demás servicios ambientales, suministro de alimentación balanceada y de calidad, oferta judicial efectiva, así como acceso a programas de educación y trabajo encaminados a procesos de resocialización idóneos.

No obstante, a pesar de los esfuerzos para alcanzar esas metas, los resultados de las estrategias y medidas adoptadas por el Gobierno Nacional encaminadas a contribuir a mejorar las condicio-

nes de reclusión y la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, aún son insuficientes. Dichas carencias se evidencian, como también lo ha establecido la Corte Constitucional¹¹⁴, en los siguientes aspectos:

i) El hacinamiento carcelario y la infraestructura obsoleta de los establecimientos carcelarios y centros de detención transitoria (CDT) constituye uno de los problemas de mayor incidencia en la afectación de los derechos fundamentales de las mujeres y hombres privados de la libertad en Colombia.

ii) El modelo de atención en salud implementado en 2016 se caracteriza por una centralización excesiva y ausencia en las regiones de una oferta institucional inmediata, sobre todo en materia de atención especializada, lo que impide la prestación oportuna y eficiente de los servicios médico-asistenciales idóneos demandados por las personas privadas de la libertad.

iii) La precariedad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y energía eléctrica, baterías sanitarias y duchas potencializa la vulneración de las condiciones de vida digna y demás derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las cárceles colombianas.

iv) La existencia de barreras estructurales, temporales, espaciales y culturales imposibilitan a las personas privadas de la libertad acceder en forma eficiente y oportuna a la escasa oferta judicial ofrecida por el Estado, lo cual les impide acceder a los subrogados penales y beneficios administrativos.

¹¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, Auto 121 de 2018 y SU-122 de 2022

v) La prestación deficiente del servicio de alimentación en las cárceles colombianas, el desajuste de los horarios de suministro, su calidad y cantidad, así como la falta de transparencia en los procesos de contratación aún es un motivo de insatisfacción general de las personas privadas de la libertad.

vi) Los procesos de resocialización, como eje central del tratamiento progresivo penitenciario, no alcanzan los niveles de cobertura institucional deseados, circunstancia que imposibilita al sistema penitenciario cumplir con el objetivo de preparar a las personas privadas de la libertad para incorporarse nuevamente a la sociedad.

vii) El tratamiento progresivo penitenciario no tiene la capacidad técnica de cubrir a personas privadas de la libertad que pertenecen a grupos poblacionales especiales, como los miembros de las comunidades OSIGD o personas con orientación sexual e identidad de género diversas, mujeres gestantes o lactantes, miembros de comunidades indígenas y adultos mayores, entre otros grupos específicos.

viii) Confrontación permanente entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y las entidades territoriales, respecto de sus competencias relacionadas con la construcción de cárceles, custodia de detenidos transitorios, sindicados y condenados, asunción de cargas alimentarias y de salud, remisiones judiciales y médico asistenciales, entre otras.

3.3.3. Garantías procesales y debido proceso para las personas privadas de la libertad

De las visitas de inspección realizadas por las defensorías del pueblo regionales en 2022 a los distintos establecimientos de reclusión y centros de detención transitoria (CDT) como URI, estaciones de policía o unidades similares, así como las llevadas a cabo directamente por la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, se pudo constatar que aún se presenta no solo un retroceso en las garantías procesales y el debido proceso de las personas privadas de la libertad, concretamente en la satisfacción del derecho de acceso a la administración pública y a la administración de justicia, sino además una agudización cualitativa y cuantitativa de la problemática.

Son varios los derechos reconocidos en la Constitución Política de los que son titulares las personas privadas de la libertad relacionados con sus garantías procesales y el debido proceso, inescindibles y que guardan una estrecha relación entre sí: **i)** el derecho de petición, **ii)** el derecho a informar y a recibir información, **iii)** el derecho de acceso a la información pública y **iv)** el derecho de acceso a la administración pública y a la administración de justicia. Estos derechos no pueden ser objeto de restricción o limitación jurídica durante la reclusión de las personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios, por ser derechos plenos, intocables, incólumes e intactos que deben ser garantizados a las personas sometidas a un proceso penal en calidad de indiciadas, imputadas, enjuiciadas o condenadas.

A las personas detenidas preventivamente en los centros de detención transitorias (CDT) como

URI, estaciones de Policía o unidades similares, la vulneración de las garantías procesales y el debido proceso se sigue manifestando, por cuanto las personas retenidas transitoriamente permanecen más de 36 horas en estos centros; debido a la ausencia de defensa técnica o letrada por parte de un abogado de confianza o un defensor público suministrado por el Estado y la falta de articulación del Gobierno Nacional y los entes territoriales en materia de política carcelaria. A esto se suma que las condiciones de infraestructura de estos centros transitorios impiden que se garantice cualquier derecho humano, por ser espacios que no están configurados material y jurídicamente para albergar personas privadas de la libertad; su función legal solo permite la reclusión transitoria hasta por 36 horas hasta tanto se les defina su situación jurídica.

A las personas privadas de la libertad sindicadas con medidas de aseguramiento en establecimiento carcelario, la vulneración de ese derecho se materializa con la imposibilidad de acceder a una defensa técnica o letrada a través de un abogado de confianza, defensa oficiosa o defensa pública de oficio; a la falta de capacidad administrativa, técnica, presupuestal y funcional del sistema administrativo y judicial para atender y tramitar en forma oportuna y eficiente solicitudes de revocatoria o sustitución de las medidas de aseguramiento por medidas privativas de la libertad en el lugar de residencia de las personas, así como solicitudes de libertad de los imputados en detención preventiva y ausencia de brigadas jurídicas que permitan identificar esas situaciones y darles trámite oportuno y eficiente.

A las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas, el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia se manifiesta en la falta de capacidad administrativa, técnica, presupuestal y funcional del sistema administrativo y judicial para garantizarle a todos los condenados, en igualdad de condiciones, el

acceso al tratamiento progresivo penitenciario y a sus fases: fase de observación, diagnóstico y clasificación, fase de alta seguridad, fase de mediana seguridad, fase de mínima seguridad y fase de confianza; insuficiencia de oferta institucional en materia de actividades de resocialización: atención sicosocial, artísticas, recreación, deporte, trabajo y educación. Dichas falencias traen como consecuencia la imposibilidad de la gran mayoría de los condenados de acceder al descuento y redención de la pena impuesta: por cada dos días de actividad de resocialización, acreditadas por el establecimiento de reclusión, se descontará un día de la pena, así como a los beneficios administrativos: el permiso de 72 horas, permiso de 15 días, permiso de fines de semana, libertad preparatoria y franquicia preparatoria, y a los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena: suspensión de la ejecución de la pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y prisión domiciliaria por enfermedad grave.

De igual manera puede afirmarse que los consejos de disciplina de cada uno de los establecimientos de reclusión tardan u omiten la expedición de las certificaciones de buena conducta de los internos, requisito para acceder a los beneficios administrativos y subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena, falencias en las que también incurren los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, los directores de los establecimientos de reclusión y los directores regionales del INPEC, según el caso, quienes también participan en su trámite y aprobación.

Se advierte, además, la imposibilidad de realizar brigadas jurídicas en los establecimientos de reclusión, en cumplimiento de las órdenes dadas a la Defensoría del Pueblo en la sentencia T-762 de 2015, así como en la sentencia SU-122 de 2022 que extendió el estado de cosas inconstitucional (ECI) a los centros de detención transitoria, en consideración a la imposibilidad de acceder a una información cierta y veraz que debe contener las

carpetas de las personas privadas de la libertad reclusas en los establecimientos de reclusión.

La carpeta de las personas privadas de la libertad deben contener toda la información legal o jurídica que permita establecer con claridad la situación actual de cada condenado o sindicado: **i)** copia de sentencia o sentencias proferidas en contra del procesado con constancia de ejecutoria, solicitudes o requerimientos de otras autoridades, **ii)** calificación de fase, cuya responsabilidad es del Consejo de Evaluación y Tratamiento, **iii)** autorización y certificación de trabajo, estudio o enseñanza, **iv)** cartilla biográfica, responsabilidad de la oficina jurídica y **v)** certificación de cómputos completos, que debe incluir aquellos tiempos descontados en otros centros de reclusión.

La carencia de esa información imposibilita a la Defensoría del Pueblo la realización eficaz y eficiente del trabajo de verificación de las condiciones procesales y legales de los condenados, a fin de establecer quiénes están en condiciones de solicitar beneficios administrativos y judiciales, conforme con la legislación vigente, incluso la verificación de reducción de pena por cambio jurisprudencial que permita el otorgamiento de una excarcelación temprana, lo que, a su vez, facilita a los defensores públicos elevar peticiones ante los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad o directores de cárceles.

En concreto, frente a las personas privadas de la libertad en calidad de condenados, aún se advierten falencias en la implementación, ejecución y el desarrollo del tratamiento progresivo penitenciario, columna vertebral del sistema, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), a través de los consejos de evaluación y tratamiento (CET) de cada establecimiento, comités interdisciplinarios que, junto con la Subdirección de Tratamiento del INPEC les corresponde implementar las medidas que buscan contribuir a la resocialización de los internos.

3.3.4. Análisis de la política pública y respuesta institucional

El Estado colombiano cuenta con unos sistemas penal, penitenciario y carcelario robustos. No obstante, el sistema penitenciario y carcelario ha estado sometido desde 1998 a los efectos de sendas declaraciones de estado de cosas inconstitucional o de anormalidad constitucional que compromete en forma masiva y generalizada los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, situación que a la fecha persiste y se mantiene.

Ese estado de anormalidad aún no ha sido superado y la crisis estructural del sistema se mantiene. Es incompatible con las reglas, principios y valores del Estado Social de Derecho como consecuencia del incumplimiento estatal de las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos de las personas privadas de la libertad puestas bajo su sujeción. Se evidencia la falta de adopción de medidas legislativas, administrativas y presupuestales eficientes y oportunas por parte del Estado para superar esa crisis.

La solución a los problemas estructurales del sistema compromete necesariamente la intervención de muchas entidades y autoridades, así como de un conjunto complejo y coordinado de acciones. Exige, además, un nivel de recursos estatales que demanda un esfuerzo presupuestal adicional.

Asimismo, para la Defensoría del Pueblo, uno de los factores que más ha incidido en la actual crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano es la ausencia de una política criminal seria que respete los principios limitadores del ejercicio del poder punitivo y que se estructure de acuerdo con la evidencia empírica generada por la criminología y sus ciencias auxiliares.

Tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista y poco reflexiva¹¹⁵ que se aleja de los criterios de última ratio y que pretende ser la solución a las dramáticas problemáticas sociales que aquejan a Colombia, aparte de la creación de nuevos delitos y aumento de penas. La política criminal colombiana no se ha ocupado de la construcción de una verdadera política criminal penitenciaria que se estructure desde y hacia la resocialización como fin primordial de la pena. Se observa, como es usual, la imposición de mayores restricciones para el acceso a beneficios administrativos y subrogados penales que limitan la posibilidad de concreción de la resocialización en el plano práctico, lo cual se agrava con las constantes trabas administrativas y en el plano de la jurisdicción de la ejecución de la pena.

Como respuesta gubernamental a la crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano se destacan dos acciones: **i)** la expedición del Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, proferido a través del documento CONPES 4089 2022-2025 del 6 de junio de 2022 y **ii)** la puesta en marcha del Observatorio de política criminal.

El Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025 constituye la respuesta estratégica del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales, orientada a la protección de los derechos de quienes integran la sociedad colombiana. Es la hoja de ruta en materia de política criminal para los próximos cuatro años. Busca mejorar la coordinación de la acción del Estado para garantizar su efectividad en materia

de política criminal, a través de la definición de estrategias orientadas a fortalecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir los principios generales del derecho penal.

El Observatorio de Política Criminal busca reportar los avances sobre el sistema de información para la Política Criminal, contenido de información relevante sobre la criminalización primaria, secundaria y terciaria. Es una herramienta muy valiosa para la toma de decisiones en materia de política criminal y que permite tener información adecuada para observar las dinámicas criminales en todo el territorio nacional.

No obstante, los retos más importantes están relacionados con la incorporación de información de fuentes complementarias que permitan contrastar los datos que se tienen en la actualidad y, de esta manera, realizar un ejercicio analítico que haga posible obtener resultados más completos y fidedignos.

3.3.5 Conclusiones

- Uno de los retos más importantes en la actualidad se relaciona con la información fidedigna y confiable respecto de personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria. En la actualidad no se cuenta con un sistema de información público y confiable que permita conocer la situación real de esta población; se trata de datos internos que maneja la Policía Nacional, en la mayoría de oportunidades de manera manual y sin los paráme-

¹¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, Auto 121 de 2018 y SU-122 de 2022

tros necesarios para que dicha información sea verdaderamente confiable. Es necesario destacar que el sistema penitenciario y carcelario es uno solo y, por lo tanto, se requiere que el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) pueda contar con la información de personas procesadas y que se encuentren privadas de la libertad en estos centros.

- Asimismo, la Defensoría del Pueblo considera que Colombia en materia de política criminal y penitenciaria no ha logrado superar el déficit al que ha estado sometido el sistema penitenciario y carcelario; aún está lejos de la implementación de una política pública coherente, fundada en las siguientes premisas: **i)** una política pública que privilegie la libertad de las personas sometidas a un proceso, con fundamento en la presunción de inocencia, **ii)** una política pública de reconocimiento del derecho penal como última ratio o último mecanismo de control social, **iii)** una política pública que contribuya en la lucha contra la impunidad, **iv)** una política pública encaminada a la satisfacción de los derechos de las víctimas; **v)** una política pública que garantice una oferta judicial oportuna, adecuada y eficiente y **vi)** una política pública que garantice procesos de resocialización y reinserción del postpenado a la sociedad.

3.3.6 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Para enfrentar esta crisis es necesaria la implementación de políticas públicas en favor de ese grupo poblacional vulnerable, que garanticen el goce efectivo de la faceta prestacional de los derechos fundamentales de aplicación inmediata, como la alimentación y la salud, así como de realización progresiva y sostenible en el tiempo. De igual manera, son necesarias aquellas encaminadas a la construcción y refacción de infraestructura carcelaria o adecuación de servicios públicos, entre otros.



4. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

4.1. Derechos humanos y empresa

4.1.1 *Panorama general*

Desde la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se adelantaron siete jornadas de promoción y divulgación en el sur del país (Amazonas, Caquetá, Valle del Cauca, Guainía, Nariño, Cauca y Huila) dirigidas a defensores y defensoras de derechos humanos, entidades territoriales y empresas, con el objetivo de establecer retos y oportunidades frente a la apropiación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas en el cumplimiento de las obligaciones de protección y respeto de los derechos humanos por parte del Estado y las empresas, respectivamente.

En el transcurso de los talleres se consultó a los participantes sobre el conocimiento de los principios rectores sobre las empresas y derechos humanos, sobre cuáles son los sectores que más vulneran derechos, qué derechos vulneran y cuáles son los sujetos a los que más se les vulneran sus derechos.

Según la información recopilada, se pudo identificar que los cinco derechos más vulnerados en el sur occidente del país, en orden descendente son: el derecho al trabajo, el derecho a la salud, ambiente sano, los cuales fueron mencionados en todos los departamentos por la mayoría de los participantes y el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación y acceso a internet, se nombraron en cinco de los siete departamentos consultados.

Asimismo, con respecto a los sectores que más vulneran los derechos humanos en el sur del país, el sector agropecuario es el más mencionado, seguido del industrial, minero energético, salud y sector público. En el caso de los sujetos más propensos a que sus derechos sean vulnerados, por parte de estos sectores en el sur de país, se encuentran las mujeres, niños, niñas y adolescente, trabajadores, personas con discapacidad y grupos étnicos.

Por otro lado, se identificó la ausencia de la implementación de procesos de debida diligencia por parte de las empresas, lo que causa dificultad para gestionar los riesgos sobre el ambiente, el tratamiento de residuos peligrosos, condiciones laborales, así como también el débil relacionamiento entre las empresas y sus grupos de interés, lo cual impide la identificación de impactos en derechos humanos por parte de su operación. Lo anterior, genera posibles afectaciones al ambiente sano, pérdida de especies y vegetación, contaminación y desconocimiento de los impactos reales y potenciales en los contextos empresariales. Situación que se ve agudizada por la necesidad de fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para cumplir de manera estricta con las funciones de inspección, vigilancia y control que les asiste, lo que genera que los posibles y futuros conflictos por vulneraciones de derechos humanos en contextos empresariales, no tengan el abordaje pertinente.

4.1.2 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Adoptar un Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos que indique a las diferentes entidades del Estado la forma en la que deben abordar las problemáticas en derechos humanos generadas por la actividad empresarial.
- Indicar claramente a las empresas cuáles son sus obligaciones de respetar los derechos humanos.
- Garantizar el derecho a la participación en su construcción a todos los grupos de interés.
- Construir indicadores que permitan hacer una adecuada evaluación.
- Implementar mecanismos de acceso a reparación judicial y extrajudicial que garanticen la reparación a las víctimas de abusos a derechos humanos en contextos empresariales.
- Fortalecer las capacidades de los servidores públicos en materia de derechos humanos y empresas para incorporar de manera adecuada este enfoque en el ejercicio de sus funciones.
- Generar espacios de articulación en los diferentes niveles de Gobierno, que permitan integrar de manera adecuada el enfoque territorial a las políticas en materia de derechos humanos y empresas.

A las entidades territoriales:

- Adoptar medidas para la protección y garantía de los derechos humanos en contextos empresariales para el goce efectivo de los derechos de los habitantes de su territorio, las cuales pueden incluirse en los planes de desarrollo territorial.

- Generar espacios de articulación con el sector privado y la sociedad para la protección y respeto de los derechos humanos en contextos empresariales.

A las personerías:

- Promover y divulgar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas al interior de la entidad; algunas de estas manifiestan no tener conocimiento sobre el tema de derechos humanos dentro de la actividad empresarial.

Al sector empresarial:

- Adoptar, al interior de las empresas, políticas de derechos humanos que demuestren el compromiso con la prevención de sus propias actividades para evitar consecuencias negativas sobre los derechos humanos.
- Implementar procesos de debida diligencia en derechos humanos que permitan la identificación, gestión, comunicación y reparación de los impactos negativos sobre los derechos humanos que provoquen o contribuyan a provocar.
- Crear mecanismos de quejas y reclamos que permitan la gestión adecuada de las cuestiones sobre derechos humanos y brinden reparación adecuada a los abusos que se presenten en el desarrollo de su actividad.
- Fortalecer el relacionamiento con todos sus grupos de interés, especialmente con autoridades públicas, comunidades y cadena de suministro para el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de su actividad.



4.2. Salud

4.2.1 Estado actual de la salud en Colombia

La vulneración sistemática al derecho fundamental a la salud impide su materialización y su goce efectivo. Durante 2022 persistieron las deficiencias en la garantía efectiva del derecho a la salud, ocasionadas, entre otras, debido a las barreras de tipo administrativo y geográfico, que impiden el acceso efectivo a las tecnologías en salud requeridas por los usuarios.

De igual manera, cabe resaltar la falta de oportunidad en el acceso a los servicios de medicina especializada, entrega de medicamentos, interrupción de tratamientos, deficiencias en el proceso de referencia y contrarreferencia y suministro de viáticos a usuarios y pacientes, entre otros.

Al respecto, esta entidad recibió un total de 22.645¹¹⁶ quejas y solicitudes relacionadas con el derecho a la salud. Los principales motivos son la falta de oportunidad en servicios de medicina general, procedimientos, tratamientos, exámenes de laboratorio, órtesis, prótesis e insumos médicos y cirugías (23,7 por ciento); falta de oportunidad en medicina especializada (22,6 por ciento); falta de oportunidad en medicamentos (11,2 por ciento); negación de servicios de citas médicas (4,8 por ciento) e interrupción de tratamiento o falta de continuidad en el tratamiento o medicamentos (3,8 por ciento).

Asimismo, la Superintendencia Nacional de Salud, por su parte, en un informe publicado en la página web de la entidad¹¹⁷ evidenció un total de 1.247.137 peticiones, quejas, reclamos o denuncias, cuyos principales motivos fueron: falta de

¹¹⁶ Defensoría del Pueblo. Sistema ATQ. Correo del 6 de marzo de 2022, registrado con Orfeo N.º 20230040500731182 de fecha 7 de marzo de 2022

¹¹⁷ República de Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. Reporte de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información. Comportamiento de las peticiones, quejas, reclamos o denuncias y solicitudes de información formuladas por los usuarios del Sistema Nacional de Salud ante la Supersalud en el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2022, publicado sin fecha. <https://www.supersalud.gov.co/es-co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/planeacion-presupuesto-e-informes/informes-trimestrales-sobre-acceso-a-informacion-quejas-y-reclamos#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#61dfb760-a507-4b22-b121-27c17ecef8a4=%7B%22k%22%3A%22filename%3A%5C%22RQ%22%22%7D#b1e33909-02e4-4724-b382-9530cc8ef2dd=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#33e6a4b3-2009-4a0e-9b0b-1efd560a94af=%7B%22k%22%3A%22%22%7D>

oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada de otras especialidades médicas (26,2 por ciento), falta de oportunidad en la entrega de medicamentos POS (9,9 por ciento), demora de la programación de exámenes de laboratorio o diagnósticos (4,8 por ciento), falta de oportunidad para la prestación de servicios de imagenología de segundo y tercer nivel (4,8 por ciento) y falta de oportunidad en la programación de cirugía (4,7 por ciento). También, durante 2022, dicha entidad liquidó a cuatro EAPS: Comfamiliar Huila¹¹⁸, Convida¹¹⁹, Comfaguajira¹²⁰ y Ecoopsos¹²¹, las cuales tenían la cobertura de más un millón y medio de ciudadanos.

De igual manera, en los resultados obtenidos por la Defensoría del Pueblo en el informe denominado *La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social-2021*¹²², con base en la información que reposa en los archivos de la Corte Constitucional, durante 2022, se interpusieron un total de 92.499 tutelas.

Sobre el particular, en las decisiones de los jueces en primera instancia, el derecho a la salud tuvo el porcentaje más alto de favorecimiento total (63,96 por ciento) entre todos los derechos invo-

cados en las acciones de tutela interpuestas durante 2021, lo que, sumado al 15,26 por ciento de hecho superado y al 6,18 por ciento de concesión parcial, logra el nivel más alto de pertinencia y procedencia como mecanismo de protección constitucional más efectivo para lograr la protección del derecho fundamental de la salud (85,4 por ciento). Sin embargo, preocupa el hecho de que el 95,32 por ciento de las tutelas están incluidas en el plan de beneficios; es decir, ya costeados por el sistema de salud a través de la UPC, en donde los requerimientos más frecuentes son los servicios (citas médicas, cirugías, prótesis, órtesis e insumos médicos, imágenes diagnósticas, exámenes diagnósticos y procedimientos con un 60,29 por ciento), seguidos de los elementos que no son asistenciales, pero que se tutelan (transporte, viáticos y cuidadores con un 14,74 por ciento) y de los medicamentos (13,57 por ciento).

Actualmente, se encuentran en proceso de revisión los datos de 2022, los cuales evidencian un aumento en los promedios mensuales de las tutelas en salud, con relación a 2021.

¹¹⁸ República de Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. Resolución 2022320010005521-6 del 26 de agosto de 2022 “Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar del Huila – COMFAMILIAR identificada con NIT 891.180.008-2”

¹¹⁹ República de Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. Resolución 2022320030005874-6 del 14 de septiembre de 2022 “Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar la empresa promotora de salud “EPS CONVIDA, identificada con NIT 899.999.107-9”

¹²⁰ República de Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. Resolución N.º 20223200000 07627 - 6 del 3 de noviembre de 2022, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud y notificada el 4 de noviembre de 2022 a la 13:22, “Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el programa de la entidad promotora de salud de la caja de compensación familiar de la Guajira - Comfaguajira, identificada con NIT 892.115.006-5”

¹²¹ República de Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. Resolución 2022320030008501-6 del 12 de diciembre de 2022 “Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de la empresa promotora de salud ECOOPSOS EPS SAS, identificada con Nit. 901.093.846-0”

¹²² Defensoría del Pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social- 2021. Publicado en noviembre de 2022

Con respecto a la actuación del Estado, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió entre otras, las siguientes normativas: Decreto 1599 del 05 de 2022 que adiciona la Parte 11 al libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con la Política de Atención Integral en Salud en el marco de las áreas geográficas para la gestión en salud; Decreto 441 de 2022, relativo a los acuerdos de voluntades entre las entidades responsables de pago, los prestadores de servicios de salud y los proveedores de tecnologías en salud; Decreto 1651 de 2022 que expide el reglamento técnico de emergencia para el trámite de Autorización Sanitaria de Uso de Emergencia (ASUE) de medicamentos de síntesis química y biológicos; Decreto 616 de 2022 que incorpora la contribución solidaria como mecanismo de afiliación al Régimen Subsidiado del SGSSS; Decreto 1427 de 2022 que reglamenta las prestaciones económicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud; Resolución 1035 de 2022 que adoptó el Plan decenal de salud pública 2022-2031; Resolución 2273 de 2021 que adoptó el nuevo listado de servicios y tecnologías en salud excluidas de la financiación con recursos públicos asignados a la salud; Resolución 755 de 2022 que adoptó la Política nacional de talento humano de enfermería y el Plan estratégico 2022-2031 para el fortalecimiento del talento humano en salud; Resolución 1036 de 2022 que reglamenta el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS); Resolución 2521 de 2022 que determina los criterios de priorización y establece los requisitos para la asignación de recursos para el “Mejoramiento de la capacidad instalada asociada a la prestación de servicios de salud nacional” para proyectos relacionados con adecuaciones de puestos y centros de salud de empresas sociales del Estado y la Resolución 2292 de 2021 que actualiza y establece los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para 2022, entre otras.

4.2.2 *La salud en las regiones*

En los departamentos de Amazonas, Córdoba y Putumayo se evidencian barreras de tipo geográfico, administrativo y económicas que atentan contra el derecho fundamental a la salud de sus habitantes y que impiden su goce efectivo.

Entre las principales afectaciones se encuentran que son zonas de difícil acceso para la atención en salud, dificultad en la movilidad de los habitantes hacia las zonas pobladas, dificultades en el censo de la población; muchas personas no cuentan con documento de identificación, lo que además impide su afiliación al sistema de salud; fallas en la atención en salud a las personas privadas de la libertad en centros transitorios de detención y en los centros carcelarios del país; no autorizaciones de servicios de salud, trato indigno a los usuarios por los empleados de las EPS, no pago a IPS, problemas de atención en medicina especializada y no disponibilidad de red hospitalaria de tercer y cuarto nivel.

En los territorios con zonas dispersas, además, se dificulta la atención de quejas, solicitudes y asesorías; se presenta falta de oportunidad en la entrega de medicamentos, citas médicas especializadas y procedimientos médicos. No existe compromiso por parte de los entes carcelarios para mejorar las condiciones que pueden afectar la salud de la población privada de la libertad y existen dificultades en los traslados para la atención en salud a las IPS donde han sido asignados.

De igual forma, existen constantes negaciones a los tratamientos que requieren los pacientes, en especial aquellos con enfermedades denominadas de alto costo, lo que imposibilita su recuperación y los somete a sufrimientos innecesarios; problemas en la autorización y pago de los gastos de transporte y viáticos para el paciente y en algunos casos para el acompa-

ñante, debido a la poca o nula capacidad económica de estos usuarios.

Ahora bien, la percepción en los departamentos en estudio es que la respuesta por parte del Estado no es la adecuada, tanto por los entes territoriales como de los nacionales, por las siguientes razones: en el caso de los problemas de identificación de los usuarios que impiden su afiliación, aseguran que la Registraduría Nacional del Estado Civil, a pesar de conocer esta problemática desde hace varios años, no han dado soluciones eficaces, por lo que el problema persiste.

En cuanto a la población privada de la libertad señalan que aunque existe el Decreto 2245 de 2015 que regula la creación de un Fondo Nacional de Salud, cuyos principios bases son la accesibilidad, integralidad y garantía del derecho fundamental a la salud, esta reglamentación no se cumple y, con relación a los problemas de negaciones, no autorizaciones, traslados y demás señalan que a pesar de existir normas y sentencias de la Corte Constitucional que los protege, las entidades no las cumplen por lo que deben acudir a la vía judicial para lograr la protección del derecho. La Superintendencia Nacional de Salud tampoco actúa en lo ya mencionado.

cuales requieren de una atención especializada en condiciones de accesibilidad, calidad, oportunidad y resolutivez. Este síndrome ha sido definido como *“la persistencia de signos y síntomas clínicos que surgen durante o después de padecer la Covid-19 permanecen más de 12 semanas y no se explican por un diagnóstico alternativo”*¹²³ y se han presentado en pacientes que sufrieron Covid-19 sin importar si este fue grave o leve.

Entre las principales afectaciones se encuentra que las más frecuentes son: fatiga o cansancio, alteración de la atención, dolor de cabeza, disnea, alteración de la concentración, de la memoria y del sueño, depresión, ansiedad y dolor muscular.

Con respecto a la respuesta del Estado, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió, entre otras, las siguientes normativas: Resolución 666 de 2022, la cual prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de junio de 2022; Resolución 1238 de 2022 que estableció las medidas para prevención, promoción y conservación de la salud con ocasión de infecciones respiratorias, incluidas las originadas por Covid-19 y, Resolución 692 de 2022 que estableció y adoptó el protocolo general de bioseguridad que permitió el desarrollo de todas las actividades.

4.2.3 Situación en salud – post Covid-19

El surgimiento de nuevas necesidades en salud, asociadas a las secuelas clínicas del Covid-19 que además ocasionó estancias prolongadas en las unidades de cuidado intensivo, han generado síntomas conocidos como post Covid-19, los

¹²³ F.J. Carod-Artal. Revista Neurol 2021. Síndrome post-COVID-19: epidemiología, criterios diagnósticos y mecanismos patogénicos implicados. <https://neurologia.com/articulo/2021230>

4.2.4 El derecho a la salud de la población migrante

Las dificultades que enfrenta la población migrante irregular cuando busca el acceso a los servicios en salud atenta con lo establecido en la observación general 14 del Consejo de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que estipula la obligación de los países de evitar políticas que deriven en actos de discriminación en relación con la salud, por lo que deben garantizar a los solicitantes de asilo y a los inmigrantes ilegales, los servicios de salud en las facetas preventiva, curativa y paliativa. Asimismo, contravía la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha determinado¹²⁴, entre otros, que los extranjeros no residentes tienen el derecho a recibir atención de urgencias como contenido mínimo de su derecho a la salud, por lo que es obligación de las IPS públicas y privadas prestar dicho servicio.

Entre las principales afectaciones al derecho a la salud se encuentran las barreras en la afiliación y traslado, demoras en el servicio de urgencias, no entrega de medicamentos, no atención de patologías de alto costo (solo a través de tutela), no asignación de citas para control, exámenes complementarios y seguimiento por consulta externa; xenofobia por parte de los prestadores y funcionarios del área de la salud y falta de claridad en las rutas de atención en salud para comunidad migrante, entre otras.

Con respecto a la respuesta del estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió el Decreto 216 del primero de marzo de 2021¹²⁵ con el cual se adoptó el *Estatuto temporal de protección para*

migrantes venezolanos bajo el régimen de protección temporal, que está compuesto por el registro único de migrantes venezolanos y el permiso por protección temporal con el fin de facilitar el acceso a los servicios de salud. En igual sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 572 de 2022¹²⁶ que derogó la Resolución 1178 de 2021 para que además de incluir el documento de identificación permiso por protección temporal (PPT) como un documento válido para la población migrante venezolana en los diferentes sistemas de información que integran el Sistema de Protección Social se estableciera que su longitud de campo permitiera contemplar un número hasta de ocho dígitos para que las entidades responsables de la administración y manejo de dichas bases realizaran las actualizaciones y ajustes pertinentes, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

4.2.5 La salud menstrual en la población privada de la libertad

Al ser la menstruación una parte natural e inevitable en la vida de las mujeres genera que su falta de higiene menstrual vulnere su derecho fundamental a la salud, más aún cuando por situaciones de privación de su libertad se les impide acceder a elementos de aseo y medicamentos básicos de paliación del dolor menstrual.

¹²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-239 de 2017.

¹²⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 216 de 2021. [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO216 DEL 1 DE MARZO DE 2021.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf)

¹²⁶ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 572 de 2022 [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/ResoluciónNo. 572 de 2022.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%20nNo.%20572%20de%202022.pdf)

Cabe resaltar que la falta de higiene menstrual puede ocasionar infecciones vaginales, enfermedades crónicas riesgosas (como el síndrome de shock tóxico), infecciones del tracto urinario, problemas de salud reproductiva, infertilidad e incluso la muerte.

Con respecto a la respuesta del estado, el Congreso de la República expide la Ley 2261 de 2022, por cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad. Es de señalar que la Corte Constitucional en sentencia T- 398 de 2019, reiteró a la salud menstrual como un derecho y reconoció al periodo menstrual como un asunto de salud pública. Asimismo, la Corte determinó que, desde la dimensión funcional, la dignidad humana implica la obligación estatal de desplegar todas las acciones para garantizar los mandatos establecidos en los artículos 13 y 43 de la Constitución Política de Colombia por lo que debe garantizar a las mujeres, sus derechos, entre ellos el de llevar adecuadamente una higiene menstrual. De igual manera, la sentencia C-117 de 2018 estableció que las toallas higiénicas y los tampones son bienes insustituibles y de cuyo acceso depende el ejercicio del derecho a la dignidad de las mujeres; por lo tanto, deben estar exentos del impuesto al valor agregado, contemplado en el artículo 188 de la Ley 1819 de 2016.

Actualmente, se adelanta en el Congreso de la República el proyecto de ley Licencia Menstrual, 153 de 2021, y Productos higiénicos menstruales gratuitos para mujeres de bajos recursos del país, proyecto de ley 105 de 2021.

4.2.6 Derecho a la salud sexual y reproductiva

La vulneración del derecho a la salud sexual y reproductiva persiste en territorios que se encuentran en contextos de conflicto armado. La no activación de rutas o realización de denuncia de casos de violencias basadas en género, en especial en casos de violencia sexual, por parte del personal médico y asistencial de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) o la red pública (ESE) cuando no cuenten con aseguramiento en salud.

Entre las principales afectaciones de este derecho se encuentra: no recibir atención integral en salud a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad; no acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas y sus hijos e hijas; no acceso a la justicia al no recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos; no acceder a sus derechos sexuales y reproductivos, ante la ausencia de una orientación clara, completa, veraz y oportuna.

En este sentido, se evidencia desconocimiento de los protocolos de atención integral a víctimas de VBG, como del contexto en el que ocurren las violencias, la interrupción y discontinuidad en las atenciones por problemas administrativos, entre otros. Se presentan fallas en la prestación del servicio de intervención psicosocial integral, continua y orientada al restablecimiento de los derechos vulnerados, así como a la reivindicación de la dignidad de las personas afectadas por los hechos violentos.

Con respecto a la respuesta del Estado, en particular para el caso de la garantía del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, en respuesta a un extenso desarrollo jurisprudencial,

el 21 de febrero de 2022, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-055, despenalizó el aborto hasta la semana 24 y permitió, a partir de la semana 25, la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) bajo las tres causales establecidas en la sentencia C-355 de 2006. En concordancia con las órdenes de la corte constitucional impartidas en las sentencias C-355 de 2006 y C-055 de 2022, el Ministerio de Salud emite la circular 044 de 2022, mediante la cual genera instrucciones al sector salud de orden territorial para fortalecer el acceso efectivo de las mujeres a la atención integral en salud sexual y reproductiva y establecido en la ruta integral de atención salud materno perinatal.

4.2.7 Conclusiones

- A pesar de que existe un número considerable de normas expedidas a fin de regular temas en salud que usualmente afectan a los usuarios, se observa en la práctica que no se aplican o no se exigen. Esta situación conlleva a que las vulneraciones en salud se sigan presentando.
- El modelo de aseguramiento de salud en Colombia, que en 2022 registró una cobertura superior al 97 por ciento, considerado por muchos expertos como uno de los mejores de Latinoamérica, enfrenta su mayor dificultad en el acceso oportuno y efectivo de los usuarios de las distintas tecnologías de salud requeridas. Esta situación se agrava por la falta de planeación en los procesos de liquidación de varias EPS, adelantados por la Superintendencia Nacional de Salud, donde los usuarios son asignados a aseguradoras quienes con la misma infraestructura física y técnica los atienden, lo que conlleva demora e interrupciones en los tratamientos y el consecuente agravamiento de la salud de los pacientes.
- En muchas aseguradoras, la red de prestadores es insuficiente y hay falta de talento humano en salud, especialmente en las denominadas zonas dispersas, donde la gestión del riesgo en salud y la capacidad resolutoria de los gerentes regionales son deficientes. Lo anterior aumenta las barreras en el acceso a los servicios en salud.
- Algunas políticas públicas muy importantes permanecen estancadas, sin que el Gobierno Nacional haya hecho algo para promoverlas. Tal como sucede con la falta de implementación de la Política PAIS, del Modelo de Atención Integral Territorial (MAITE) y la Ley estatutaria en salud, las cuales son prioritarios para la garantía del derecho a la salud.
- La población que reside en los departamentos de Amazonas, Córdoba y Putumayo, especialmente en las zonas dispersas, es altamente vulnerable (indígena, adulto mayor, menores de edad y población en pobreza extrema) que cuenta con protección reforzada por parte del Estado, pero que no se cumple.
- Persisten las fallas en procesos de identificación y registro que impide a la población no solo el acceso a los servicios en salud, sino a diferentes programas sociales del estado.
- No hay compromiso por parte de los actores obligados para atender los problemas de salubridad en los centros carcelarios.
- Existen problemas de oportunidad en el sistema de referencia y contra referencia y en el acceso a medicamentos.
- Las EPS no cuentan con puntos de atención presencial en las regiones y los puntos de atención virtual no son efectivos, debido a los problemas de conectividad.
- En el país no existen estadísticas que permitan cuantificar la afectación del síndrome post Covid-19, posiblemente por la no dimensión

de su importancia, de la afectación y sus potenciales secuelas en el estado de salud de los pacientes afectados.

- Es necesario, entre otros, establecer un modelo asistencial, clasificar a los pacientes y establecer rutas asistenciales según sus necesidades; así como definir planes de tratamiento y rehabilitación, entre otros.
- El síndrome post Covid-19 es un tema que ni los aseguradores, ni los prestadores, ni los pacientes son conscientes, por lo que sus síntomas, signos, características y magnitud han sido asociados a otras patologías, situación que hace necesario, evidenciar la importancia de su diagnóstico según la información disponible.
- Colombia es el principal receptor de la migración venezolana. Bogotá, Cúcuta, Barranquilla, Medellín, Cali, Maicao, Cartagena y Arauca son las ciudades que reciben el mayor número de ellos.
- La mayoría de migrantes se encuentra en condición irregular, situación que los expone a circunstancias de xenofobia y discriminación en temas laborales y de acceso a los servicios en salud.
- La atención en salud de esta población se realiza principalmente en los hospitales de frontera como el Universitario Erasmo Meoz (Norte de Santander), las ESE Hospital San José de Maicao (Guajira) y el Hospital San Vicente (Arauca).
- La población migrante que acude con más frecuencia a solicitar servicios en salud es la población adulto mayor, la materno infantil y los usuarios con patologías denominadas de alto costo.
- La falta de higiene menstrual y la falta de acceso a tratamientos para sobrellevar el dolor menstrual vulnera el derecho fundamental a la salud.
- La menstruación es una parte natural e inevitable de la vida de las mujeres y las niñas. La satisfacción de las necesidades menstruales es primordial para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la salud sexual y reproductiva y a la no discriminación, entre otros.
- La menstruación no es una enfermedad, es un proceso natural anatómico en la mujer que, en algunas ocasiones, genera síntomas que impiden un desarrollo normal de su calidad de vida.
- Algunas mujeres durante su periodo menstrual, al no tener acceso a toallas higiénicas o productos protectores que le permitan una buena higiene, deben recurrir a bolsas, trapos sucios, papel periódico y en ocasiones a reutilización de toallas higiénicas, situación que los expone a riesgo de infección y enfermedades.

2.4.8 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Garantizar el cumplimiento de las actividades de salud pública y de intervenciones colectivas, con énfasis en la promoción de la salud y en la prevención de la enfermedad.
- Implementar los modelos de atención en el marco de la política pública en salud, con enfoque diferencial, que atiendan las características regionales.
- Garantizar la atención en salud en condiciones de accesibilidad, calidad, continuidad, integralidad y capacidad de resolución.
- Fortalecer el talento humano en salud, dada la persistencia del déficit de especialistas médicos.

- Incidir en las políticas públicas para que el Estado haga presencia de manera efectiva en las regiones, especialmente en aquellas zonas dispersas no municipalizadas, mediante programas piloto que les permita llegar a las comunidades. La Registraduría Nacional del Estado Civil debe buscar mecanismos efectivos de acceso para lograr la identificación plena de toda la población.
- Ejercer la inspección, vigilancia y control permanente a las EPS, para que cumplan con sus obligaciones en materia de salud y para que generen centros de atención regional que permitan una atención personalizada y eficiente.
- Fortalecer la red hospitalaria en los departamentos, especialmente en los niveles de complejidad II y III.
- Garantizar los recursos por parte del Estado para aumentar la atención en salud de la población migrante que se encuentra de manera irregular y que requieren del servicio de salud.
- Buscar alternativas que demanden una atención prioritaria, que atienda las necesidades en salud de las personas privadas de libertad, para garantizar el acceso al sistema con oportunidad y calidad.
- Incentivar, en apoyo con los cónsules de DD. HH., de los centros carcelarios, un seguimiento a la prestación adecuada de los servicios de salud de la población privada de la libertad que así lo requieran.
- Reforzar los esfuerzos en vacunación, no solo en Covid-19 sino en todas las demás enfermedades que hacen parte del Plan Anual de Inmunizaciones (PAI) y de aquellas que, a criterio médico son necesarias para determinadas poblaciones.
- Reiterar la importancia de las medidas de bioseguridad y autoprotección, que involucre a los actores del sector salud y al talento humano en salud y a sus usuarios.
- Evidenciar, concientizar y enfatizar en los síntomas post Covid-19, como un tema latente en pacientes que sufrieron infección por este virus y cuyas manifestaciones revisten, en algunos casos, gravedad.
- Reconocer los elementos trazadores para la atención integral del paciente con condiciones post Covid-19.
- Agilizar los trámites para regularizar la permanencia de los migrantes venezolanos y reestablecer su situación legal en Colombia, de acuerdo con la normatividad vigente.
- Procurar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de Salud (SGSSS) de la población migrante venezolana.
- Gestionar con agencias de cooperación, ONG, empresa privada y sociedad en general, recursos adicionales que contribuyan a mejorar las condiciones de atención en salud.
- Brindar acompañamiento y orientación a la población migrante sobre las condiciones de acceso a la oferta en salud que brinda el Estado, sobre sus derechos, pero también sobre sus deberes.
- Realizar revisión de la política pública de la mujer para incorporar en ella, el cuidado menstrual para mujeres privadas de la libertad sin apoyo familiar.
- Realizar y fomentar campañas de promoción y divulgación del derecho a la salud menstrual.
- Crear políticas públicas en salud que velen por la salud menstrual de las mujeres, en especial de aquella en condiciones de vulnerabilidad.

- Capacitar y orientar a las instituciones y a la comunidad en general sobre el derecho a la salud menstrual.
- Instar a las secretarías de las mujeres de los distintos departamentos a velar por los derechos de las mujeres, a través de campañas de concientización y respeto por la salud menstrual.
- Incorporar políticas públicas que permitan la entrega de productos de higiene menstrual, capacitaciones y orientaciones sobre salud menstrual y cuidado del cuerpo.
- Se requiere, por parte del INPEC – USPEC compromiso en la protección y garantía de la salud menstrual de la población femenina a su cargo, para lo que se requieren espacios con disponibilidad de agua y jabón para el lavado de su cuerpo, así como para desechar el material usado, en respeto a su privacidad y dignidad humana.
- Garantizar del derecho a la IVE del personal médico y administrativo de las diferentes IPS, de los servidores públicos de las secretarías de salud y de los demás competentes en el tema.
- Actualizar, por parte de las EPS, los protocolos de atención de acuerdo con lo establecido en la sentencia C-055 de 2022.
- Realizar capacitaciones al personal médico asistencial y administrativo respecto a la remisión y solicitud de trámite de autorización de la IVE, la cual debe ser interna y realizada con prontitud, una vez la paciente solicita el servicio.
- Eliminar prejuicios y estigmas frente a la IVE y hacia las niñas y mujeres que solicitan acceder a este derecho.
- Garantizar la política de privacidad y confidencialidad para el sector salud y para la demás institucionalidad, con el fin de garantizar los derechos a la intimidad personal y familiar y al buen nombre de los usuarios.
- Trabajar con el comité de seguimiento a la Ley 1257 de 2008 en la construcción de los lineamientos que desarrollen medidas de atención.
- Establecer directrices a las secretarías de salud encaminadas a la identificación y atención la violencia psicológica a personas víctimas de VBG y sus familias.
- Fortalecer la ruta de atención a mujeres ex-combatientes en los ETCR, especialmente aquellas que se encuentran en periodo de gestación y lactancia.



4.3. Educación

4.3.1 Derecho a la educación en Colombia: acceso y permanencia

Para la Defensoría del Pueblo, la educación es un derecho fundamental para el desarrollo humano, social y económico y necesario para lograr la paz y el desarrollo sostenible. Asimismo, se constituye en un factor indispensable para adquirir las herramientas necesarias para el desenvolvimiento en el medio cultural en que se habita, concretándose en un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Su realización efectiva dignifica a la persona.

El artículo 67 de la Constitución Política dicta que:

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

De igual manera, la Observación General N.º 13 relativa al derecho a la educación (artículo 13 PIDESC) reitera que el objetivo fundamental de la educación debe ser “el pleno desarrollo de la personalidad humana”. Además, señala que, para garantizar el ejercicio del derecho a la educación, el Estado debe asegurar que la educación en todas sus formas y en todos los niveles contenga los cuatro elementos diferenciados e interdependientes, los cuales también han sido reiterados por la Corte Constitucional: la disponibilidad, la accesibilidad, aceptabilidad y la adaptabilidad.

Indudablemente, la pandemia por el Covid-19 impactó negativamente todos los procesos en educación en el país, unido a otro tipo de eventos que han contribuido a obstaculizar la plena garantía del derecho a la educación. Estos eventos están relacionados con el cambio climático extremo y todos aquellos eventos de desastre que han impactado en el ejercicio del derecho a la educación, lo que ha conllevado a una aceleración de las inequidades existentes, especialmente en el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los niños, las niñas y jóvenes en condición de vulnerabilidad.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane)¹²⁷, en 2021 se registraron 9.797.677 estudiantes matriculados en la educación básica y la media; 82,7 por ciento correspondían al sector oficial. Por zona, del total de matriculados, el 75,6 por ciento fueron atendidos en sedes educativas ubicadas en la zona urbana y 24,4 por ciento en sedes educativas de la zona rural.¹²⁸ Del total de alumnos matriculados en 2021, el mayor porcentaje de matriculados se registró en básica primaria (41,8 por ciento); mientras, la menor participación fue en el nivel educativo de preescolar (8,7 por ciento).¹²⁹

Al revisar los datos del Ministerio de Educación Nacional¹³⁰ en el periodo 2020 al 2021, se evidencia que uno de los departamentos de Colombia que ha registrado las tasas más bajas de matriculación sostenida de niños y niñas de 5 a 16 años, es Vaupés así: 2020 (53,47 por ciento) y 2021(54,73 por ciento).

Asimismo, se identifica la brecha constante entre las cifras de cobertura bruta y cobertura neta en los departamentos de Magdalena y Risaralda, lo que evidencia que, de acuerdo con las cifras registradas en los últimos cuatro años del periodo observado, en promedio, 16 puntos porcentuales de los estudiantes estaban en extraedad; es

decir, cursaban un grado inferior en el que deberían estar de acuerdo con su edad.

Finalmente, la tasa de deserción nacional para 2020 fue de 3,3 por ciento (desde transición hasta el grado 11), lo cual indica que ha aumentado respecto del año inmediatamente anterior (3,2 por ciento). Del total de estudiantes que abandonaron la escuela, los hombres registraron en todos los niveles educativos la mayor tasa de deserción (3.7 por ciento) con respecto a las mujeres (3.0 por ciento)¹³¹.

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Educación Nacional¹³² se identifica que entre el 2020 y 2021, el departamento del Putumayo ha registrado cifras que muestran un incremento sostenido de las tasas de deserción escolar, así: 2020 (7.42) y 2021(10,28). Es alarmante el aumento significativo en las tasas de deserción escolar del departamento de Guainía que alcanzó en 2020 una tasa del 3.53, pero en 2021 alcanzó de forma alarmante una tasa del 8.67.¹³³

En contraste, es de resaltar el caso del Departamento de Cesar que mostró un decrecimiento importante en las tasas de deserción escolar al registrar en el 2020 una tasa del 8.58, pero en 2021 tuvo una reducción significativa al alcanzar una tasa del 2,42.¹³⁴

¹²⁷ DANE. Comunicado de prensa. Educación Formal [EDUC]. 2021

¹²⁸ Ibidem

¹²⁹ Ibidem

¹³⁰ Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamento. 11 de octubre de 2022. Ver: https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb

¹³¹ Ibidem

¹³² Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamento. 11 de octubre de 2022. Ver: https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb

¹³³ Ibidem

¹³⁴ Ibidem

En consonancia con el análisis de los datos del Ministerio de Educación Nacional se colige que, si bien existen avances en el ejercicio del derecho a la educación en Colombia, persisten retos para garantizar su pleno goce. Las cifras expuestas evidencian debilidades en la implementación y desarrollo de estrategias o acciones orientadas a garantizar la permanencia de los estudiantes en los establecimientos educativos por parte de las entidades concernidas.

Es de resaltar que la extraedad escolar está asociada al ingreso tardío al sistema educativo y que junto con la deserción escolar son factores que se constituyen en un ambiente favorable para el fracaso escolar de los niños, niñas y jóvenes colombianos.

La garantía al derecho a la educación presenta varios retos en la actualidad, la pandemia, el escalonamiento de las violencias, el alto flujo migratorio, la falta de cobertura institucional en los territorios rurales y rurales dispersos y la falta de infraestructura y mantenimiento a la infraestructura educativa son, entre otros, los factores estratégicos que se deben fortalecer e impulsar en el sistema educativo para que sean entornos protectores en los que se garantice el derecho a la educación de la niñez y adolescencia del país.

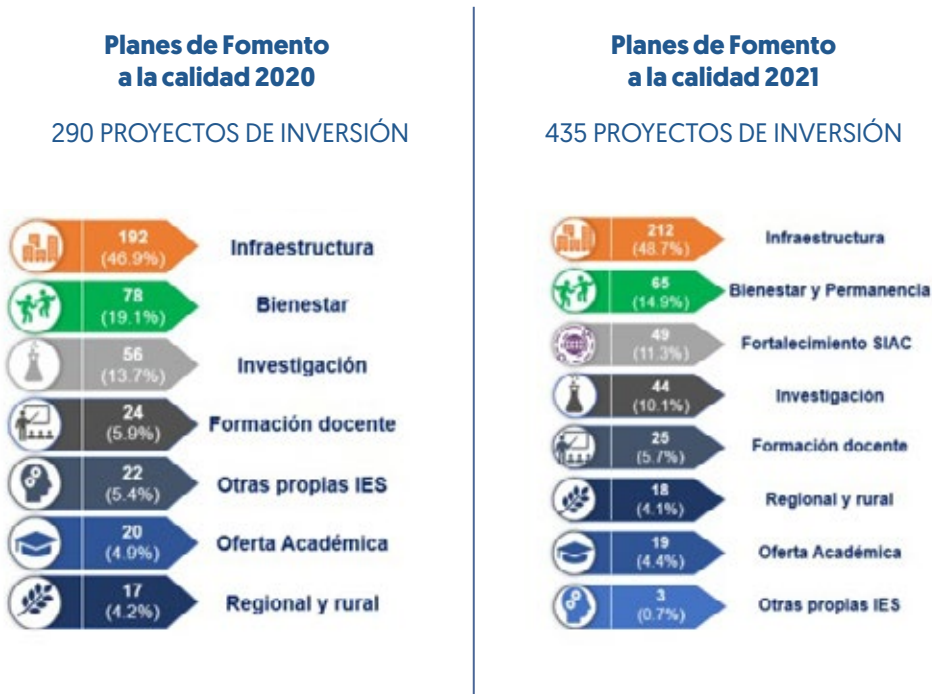
4.3.2 Derecho a la educación en niñez y adolescencia migrante

Colombia se ha consolidado como un país receptor de la población migrante en los últimos años. Para 2022, según cifras del Ministerio de Educación Nacional, se reportaron 537.587 niños, niñas y adolescentes migrantes inscritos en el sistema educativo público, 74.068 más que en 2021. De acuerdo con lo anterior, es necesario que el Estado continúe el fortalecimiento de los mecanismos que permitan garantizar el derecho a la educación en la población migrante.

4.3.3 Avances del derecho a la educación

Desde la Defensoría del Pueblo se reconocen los avances que se han realizado para garantizar un mayor acceso al derecho a la educación, al fortalecer para 2022 la base presupuestal y aumentar los planes de fomento a la calidad, que pasaron de 290 proyectos de inversión en 2020 a 435 proyectos en 2021.

Ilustración 4. Planes de fomento a la calidad



Fuente: Informe de empalme 2018 – 2012. Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, con el objetivo de asegurar más tiempo de permanencia escolar para fortalecer las competencias básicas de los niños, niñas y adolescentes del país. Durante 2022 aumentó el número de matriculados en jornada única a 1.374.358 en 3.157 instituciones educativas lo que permitió una cobertura del 18,7 por ciento para esta categoría.

4.3.4 Las poblaciones vulnerables y el derecho a la educación durante 2022

En agosto de 2021, en la subregión de La Mojana, se incrementaron las lluvias y, como consecuencia, se originó el colapso del dique “Cara de Gato” en el municipio de San Jacinto del Cauca-Bolívar lo que ocasionó crecimiento del caudal de los ríos Cauca y San Jorge. Estos ríos se desbordaron e inundaron todas las poblaciones en el área de influencia, de los municipios de San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda y Caimito (Sucre), San Jacinto del Cauca, Achí y Magangué (Bolívar), Ayapel (Córdoba) y Nechí (Antioquia), lo que afectó gran parte de la infraestructura educativa e interrumpió el proceso de presencialidad normal en la gran mayoría de los establecimientos educativos de los municipios de estas subregiones, con mayor impacto en los municipios de Majagual, Sucre, San Marcos, San Benito Abad.

Es importante tener en cuenta que el goce efectivo del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y jóvenes se da cuándo se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también cuando el proceso educativo se desarrolla en respeto de otros derechos fundamentales como la salud, integridad personal, la alimentación, la recreación, entre otros.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Educación Departamental de Sucre¹³⁵, como

consecuencia de la situación presentada en algunos municipios, especialmente de las subregiones de San Jorge y Mojana, por los estragos de la ola invernal, resultaron afectados 20.670 estudiantes de 158 sedes entre instituciones y centros educativos; se interrumpió el proceso de presencialidad normal especialmente en los municipios de Majagual, Sucre, San Marcos, San Benito Abad, Caimito y Guaranda.

Asimismo, la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia¹³⁶ informó que, en 2021 el municipio de Nechí tuvo 3.331 estudiantes afectados por las inundaciones recurrentes, pero en 2022 no se reportaron estudiantes afectados. En 2021 identificaron 10 sedes educativas afectadas por las inundaciones recurrentes y en 2022 no hay sedes afectadas.

Ahora bien, debido a la afectación de la ola invernal y el mal estado de las vías fueron suspendidas las actividades escolares presenciales desde septiembre de 2022. La Secretaría de Educación Departamental señaló que se elaboró un plan de recuperación de infraestructura educativa post ola invernal en los municipios no certificados del departamento de Sucre, donde se ubican los establecimientos educativos afectados por esta emergencia, el cual será presentado al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) para la asignación de los recursos.

Asimismo, indicó que en 2021 y 2022 se realizaron proyectos de mejoramiento de infraestructura educativa en los establecimientos educativos de los municipios de Guaranda, Majagual, Sucre, San Marcos, San Benito Abad y Caimito.

¹³⁵ Defensoría del Pueblo. Información suministrada por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre mediante oficio 700/11.03/SE N°0729 del 30/09/2022, Respuesta a la solicitud de información de la Defensoría del Pueblo.

¹³⁶ Defensoría del Pueblo. Información suministrada por la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia mediante oficio 2022030344419 del 11/10/2022, Respuesta a la solicitud de información 20220401103816431 del 27 de septiembre de 2022.

De acuerdo con la información recibida, los rectores y directores rurales activaron los planes escolares de emergencia educativa que comprenden actividades y procedimientos destinados a garantizar la protección de la comunidad educativa, la continuidad en la prestación del servicio y salvaguardar los bienes y recursos de los establecimientos educativos; además, acordaron suspender la presencialidad, en aras de garantizar el derecho fundamental de la vida, la dignidad humana y la integridad. Asimismo, se trazó la estrategia “Aprendizaje en casa” mediante guías impresas que se entregaron en los sitios de residencia de cada uno de los estudiantes con acompañamiento de los docentes, por teléfono o mediante WhatsApp o Messenger.

Adicionalmente, informó que se presentó el plan de preparación y alistamiento, que contiene el Plan Territorial de Gestión Integral de Riesgos Escolar, las acciones en materia de gestión del riesgo para los establecimientos educativos y las acciones para minimizar las afectaciones y garantizar a la población estudiantil el acceso, la permanencia y la culminación de calendario escolar.

Por su parte, la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia informó que las políticas y programas de educación en situaciones de emergencia implementadas para asegurar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes del municipio de Nechí apuntan a procesos para la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres.

4.3.5 Conclusiones

- Se identifica una falencia en la cobertura y permanencia de los niños, niñas y adolescentes del país, situación que es generada por la falta de inversión, fortalecimiento de las categorías de acceso y permanencia en el sistema educativo.
- Existen falencias para entender el sistema educativo de manera integral, por lo que es de vital importancia incluir en los planes de inversión y de planeación apuestas para los diferentes componentes educativos, que permita consolidar las instituciones educativas como espacios protectores donde niños, niñas y adolescentes identifiquen las oportunidades generadas de una completa garantía del derecho a la educación.
- Es necesario que los espacios educativos tengan en cuenta las realidades propias de los territorios, adapten el sistema educativo al contexto, usos y costumbres de la niñez y adolescencia, para mitigar una de las causas multidimensionales de la deserción escolar.
- De acuerdo con lo informado por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, en los municipios afectados por la ola invernal Guaranda, Majagual, San Benito Abad, Sucre, San Marcos y Caimito se afectó el retorno a la presencialidad en los establecimientos educativos, pero no afectó el calendario escolar; muchos siguieron de manera virtual o a través de guías escolares.
- Es importante destacar que la extraedad para 2021 en el municipio de Majagual es alta (21 puntos porcentuales), seguida por los municipios de San Benito Abad (14 puntos porcentuales) y San Marcos (12 puntos porcentuales). Esta brecha de puntos porcentuales entre cobertura bruta y cobertura neta corresponde a estudiantes que cursan grados educativos, cuya edad supera la edad promedio para ese grado (están en extraedad). Lo anterior revela un fenómeno que merece ser destacado; es necesario revisar si la estrategia virtual y de guías escolares reemplaza la presencialidad en las instituciones educativas.
- Se evidenció una disminución (7.5 por ciento) en las matrículas de 2022 respecto al 2021

(44.789) con lo que se presume un impacto negativo en la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas. No se garantiza la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas de los municipios afectados por la ola invernal recurrente en el departamento de Sucre y se podría entender también que las estrategias utilizadas no han sido suficientes en cuanto a pertinencia, calidad y adaptabilidad.

- Al cotejar la información sobre la cobertura bruta en mujeres en 2021 y 2022, en los seis municipios, se encontró una visible disminución en el acceso de las niñas y las adolescentes en los procesos de educación en 2022. El municipio que registra un mayor descenso en cobertura bruta en mujeres es el municipio de San Benito Abad al pasar del 96.1 por ciento en 2021 al 85.4 por ciento en 2022, seguido de los municipios de Majagual y Sucre.
- En la cobertura bruta en hombres, en 2021 y 2022, se registró la misma tendencia. El porcentaje disminuyó en 2022; es evidente un mayor descenso en la cobertura bruta en el municipio de San Benito Abad al pasar del 102 por ciento en 2021 al 89.5 por ciento en 2022.
- En cuanto a la infraestructura educativa afectada por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal, se advirtió que el 43,52 por ciento del total de las instituciones educativas de los seis municipios fueron afectadas por las inundaciones; es decir, que, de 141 sedes educativas, 324 fueron afectadas. El municipio de Sucre sufrió la mayor afectación (98,57 por ciento), debido a que, de sus 70 sedes educativas, 69 fueron afectadas.
- De la información suministrada se estableció que durante 2021 y 2022 se han realizado proyectos de mejoramiento de infraestructura educativa en los establecimientos educativos de los municipios de Guaranda, Majagual, Sucre, San Marcos, San Benito Abad y Caimito. Sin embargo, el 52,48 por ciento de las sedes educativas afectadas por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal recurrente no han sido intervenidas con ningún plan o proyecto para mitigar las afectaciones.
- Parte de las obligaciones del Estado colombiano para garantizar el derecho a la educación apunta a asegurar la disponibilidad de sedes educativas para todos los niños, niñas y adolescentes y a disponer adecuadas condiciones de infraestructura física para las instituciones educativas.
- Reducir las tasas de deserción escolar es un objetivo primordial y una obligación del Estado, por eso es importante señalar que, en los municipios de Sucre afectados por la ola invernal, se observa una mayor deserción escolar en 2021 en las zonas rurales (815 estudiantes) que en las zonas urbanas (465 estudiantes), distinguiéndose el mayor número en la zona rural de los municipios de San Marcos (372 estudiantes) y Majagual (138 estudiantes). Es importante revisar si las estrategias implementadas para garantizar el acceso a la educación son suficientes o, por el contrario, no han generado el impacto deseado, en esta población.
- Las consecuencias de la deserción escolar para niños, niñas y adolescentes son considerables, debido a que se interrumpen los procesos de aprendizaje académicos, habilidades sociales y socioemocionales, incluso nutricionales; además se dificultan los procesos de formación ciudadana.

- Actualmente, la política pública en Colombia apunta a que las instituciones educativas sean espacios de bienestar y seguridad para los niños, niñas y adolescentes, además adelanta acciones tendientes a generar condiciones seguras y protectoras en los alrededores de las instituciones educativas.
- De otro lado, en la información suministrada del municipio de Nechí se evidenció un descenso de estudiantes matriculados, que equivalen al 11,83 por ciento de los matriculados en 2021, situación que muestra la necesidad de fortalecer las estrategias implementadas en cuanto a permanencia y, por consiguiente, a la plena garantía del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes en el municipio de Nechí.
- En importante mencionar que en el municipio de Nechí se registró un aumento significativo en la extra edad, al pasar de 19,7 puntos porcentuales en 2021 a 25,5 en 2022, lo que identifica un factor de riesgo significativo en la garantía al derecho a la educación los niños, niñas y adolescentes e impacta directamente la pertinencia de las estrategias utilizadas actualmente, que no serían suficientes o no estarían acordes con las necesidades actuales de los niños, niñas y adolescentes del municipio. Además, se observó que durante 2021 abandonaron el sistema educativo 414 estudiantes, la mayor tasa de deserción en básica 7,14.
- Por último, de las 10 sedes educativas reportadas en 2021 afectadas por la ola invernal, solo cuatro (4) recibieron recursos para atender las afectaciones; es decir, que tan solo el 40 por ciento de la IE afectadas han sido atendidas.

4.3.6 Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Priorizar en el plan de inversiones los proyectos encaminados a fortalecer la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

A las entidades territoriales certificadas en educación:

- Evaluar la oferta educativa del territorio, así como la oportunidad de inversión, no solo en infraestructura, sino también inversiones que permitan garantizar la continuidad y disminuir las tasas de deserción escolar que se presentan.

Al Ministerio de Educación Nacional, secretarías departamentales y municipales:

- Generar acciones que permitan promover estrategias, programas e iniciativas en las que se escuchen las voces de los niños, niñas y adolescentes, de forma que se pueda llevar una oferta ajustada a las realidades de los menores de edad y se fortalezca la educación en derechos humanos y con enfoque diferencial.

A las secretarías de educación departamental, municipal y distrital:

- Fortalecer los programas y estrategias de permanencia escolar, como: transporte escolar, Programa de Alimentación Escolar (PAE), jornada escolar complementaria, entre otros, con alto grado de calidad y cobertura que permita disminuir las tasas de deserción escolar.

Al Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación departamental de Antioquia y Sucre y las secretarías de educación municipal de los municipios afectados por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal recurrente:

- Adoptar estrategias inmediatas y efectivas destinadas a garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y jóvenes de los municipios afectados por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal con especial énfasis de los ubicados en las zonas rurales.
- Adoptar medidas concretas de forma articulada entre las entidades del nivel territorial y el nacional con el fin de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas nacionales y departamentales para la mejora de la oferta pública en materia de educación, de los indicadores en los que se advierten los desempeños más críticos como matrícula, extraedad, deserción escolar, de la disponibilidad de infraestructura educativa adecuada.
- Implementar medidas apropiadas y acciones inmediatas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente que se garanticen la infraestructura educativa y la tecnología adecuadas que fomenten el aprendizaje y la enseñanza de los niños, niñas y jóvenes de municipios observados. De igual forma, disponer de espacios apropiados para desarrollar actividades lúdicas, recreativas y deportivas, ambientes que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de competencias para la vida en sociedad, faciliten la integración de las comunidades y consolidan la identidad regional.
- Implementar medidas urgentes y necesarias que estén orientadas a garantizar entornos educativos pertinentes de manera que se aseguren el acceso adecuado y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y jóvenes de los municipios afectados por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal y eliminar todo tipo de obstáculo que pueda llevar a que, de los niños, niñas y adolescentes, en particular los de zonas rurales y apartadas abandonen la escuela.
- Revisar los datos de la deserción e implementar estrategias que aseguren el regreso de los estudiantes de los municipios afectados por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal, que habían abandonado las aulas escolares en 2021.



4.4. Medioambiente y cambio climático

4.4.1 Introducción

Los derechos colectivos reconocidos y protegidos por el artículo 88 la Constitución Política de Colombia y desarrollados por la Ley 472 de 1998 surgieron como respuesta del legislador ante el dinamismo y transformación social. La academia ha señalado a este respecto que:

Los derechos colectivos son reconocidos como derechos humanos plenamente justiciables, no son exigencias morales que se hacen a la administración. Tienen varios fundamentos comunes, entre los que se destaca la solidaridad intergeneracional y la interrelación con los demás derechos humanos. Su titularidad es difusa (individual colectiva) y su justiciabilidad no se centra en la realización de daños, sino que es suficiente la amenaza de vulneración. (Londoño, Figueredo y González, 2009, p. 21).

La Defensoría del Pueblo según lo dispuesto en los artículos 281 y 282 de la Constitución Política es la institución nacional de derechos humanos y tiene a su cargo impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista.

A su turno, la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente en cumplimiento del mandato legal consagrado en el artículo 13 del Decreto 025 del 2014 vela por la garantía, promoción y divulgación de los derechos colectivos. En ese sentido es importante recordar que los derechos colectivos y del ambiente —como bien lo ha señalado la Corte Constitucional—

No solo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal (...), sino que se les deben incluso a las generaciones que están por nacer. La humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho¹³⁷.

¹³⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-401-95.htm>

El carácter enunciativo del listado de derechos colectivos contenido en el artículo cuarto de la Ley 472 de 1998 es el punto de partida en la ejecución de la labor misional; el abordaje horizontal, interdisciplinar y holístico de los asuntos en el marco de nuestra competencia prevé el amparo de nuevos derechos de carácter colectivo y el aumento en los estándares de participación en la protección de los existentes.

La garantía del derecho fundamental al agua y el derecho a un ambiente sano como condiciones indispensables para nuestra existencia y goce efectivo de los derechos humanos ha permitido trabajar fuertemente en un espectro que abarca desde asuntos como la adaptación al cambio climático y deforestación hasta la prestación eficiente de servicios públicos domiciliarios, los cuales se abordarán en términos generales para efectos del presente informe.

4.4.2 Agua

Hace más de una década, la Defensoría del Pueblo acompaña a las comunidades en la búsqueda de protección al derecho de carácter fundamental al agua. Recordemos que el derecho humano al agua debe cumplir con los siguientes criterios: debe ser salubre, suficiente, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. La entidad, desde 2010, ha hecho seguimiento al presente asunto y en esta oportunidad resalta su compromiso con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, particularmente frente a la garantía de la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento correspondiente al objetivo 6.

La entidad llama la atención sobre el hecho de que, en Colombia, durante 2022, al menos un millón y medio de personas consumieron agua

en inviabilidad sanitaria o con riesgo alto de afectar su salud. Las cifras reportadas por las Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para 2022 son preocupantes: en zonas urbanas hay ocho municipios cuyos índices de calidad de agua se categorizaron como inviables sanitariamente y 64 cuyo índice se encuentra en riesgo alto, lo que afecta el goce del recurso en 17 departamentos aproximadamente. En zona rural, los resultados son aún más desalentadores; el recurso ha sido categorizado como inviable sanitariamente en 32 municipios y en riesgo alto en otros 84.

En el ámbito nacional tan solo 19 de los 1123 de municipios del país presentan una cobertura de servicio público de acueducto superior al 90 por ciento y 61 municipios presentan coberturas inferiores al 15 por ciento. Adicionalmente, las pérdidas de agua son cercanas al 70 por ciento por fugas, conexiones erradas, falta de mantenimiento, entre otros. En la reciente encuesta de calidad de vida (ECV 2021), realizada por el DANE son más de dos millones de hogares en Colombia los que no cuentan con acueducto. Para efectos de este informe, se resalta el caso del departamento de Magdalena, de los 411.000 hogares que lo habitan, 68.632 hogares carecen de suministro de agua, de los cuales el 72,5 por ciento se encuentran ubicados en la zona rural.

En lo que respecta al servicio de alcantarillado es importante resaltar que a la fecha en Colombia solamente se trata el 50 por ciento de las aguas residuales domésticas generadas, de tal forma que el otro 50 por ciento son vertidas sin tratamiento a fuentes hídricas (ríos, quebradas, suelo). Actividad que evidentemente se realiza sin contar con el permiso de vertimientos de la autoridad ambiental. Capitales departamentales como Cúcuta, Villavicencio, Manizales, Pereira, Neiva, Pasto, Popayán, Florencia y Riohacha no cuentan con planta de tratamiento de aguas. Es decir, las aguas residuales generadas por cerca

de 3,5 millones de personas se vierten directamente a cuerpos de agua. A su turno, 78 municipios presentan coberturas superiores al 90 por ciento, mientras que 154 municipios sostienen coberturas por debajo de 15 por ciento, lo que denota que persisten retos importantes para dar cumplimiento al acceso al saneamiento de aguas residuales en el país. De manera adicional, la entidad observa con preocupación que de forma recurrente y de manera preferente, los entes territoriales se centran en pagar la tasa retributiva o multas según lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 producto del vertimiento de aguas sin tratamiento y del incumplimiento de normas ambientales, en lugar de buscar la financiación de un sistema de tratamiento de aguas adecuado con el fin de dar una respuesta oportuna y definitiva a esta problemática.

Asimismo, hemos observado el recrudecimiento de los riesgos ambientales, sociales y económicos que causa la minería ilegal en los recursos hídricos. Según el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la Región Andina y el Cono Sur sobre explotación de oro de aluvión para 2022, el 65 por ciento de las hectáreas con evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA) no cuentan con título minero ni licencia ambiental, lo que genera daños ambientales, afectación a fuentes hídricas y, por ende, el menoscabo del derecho humano al agua en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad de las comunidades que viven cerca de las áreas de influencia.

La Defensoría del Pueblo llama la atención sobre el uso de mercurio y cianuro para la obtención del oro que contamina los ríos que abastecen agua a las comunidades circundantes a los cuerpos de agua afectados. Dentro de los casos más críticos se encuentra la afectación del río Suratá, fuente de abastecimiento del acueducto del Área Metropolitana de Bucaramanga, donde la concentración de mercurio durante el

primer semestre de 2022 presentó incrementos; pasó de 100 a 163 microgramos por litro, valor que se encuentra por encima de los criterios de calidad admisibles para la destinación del recurso para preservación de flora y fauna. Asimismo, los mencionados niveles de concentración de agentes contaminantes pueden generar efectos adversos en la salud por consumo directo. Dicho lo anterior, se recomienda, en primer lugar, aumentar la asignación presupuestal para salubridad e implementación de sistemas adecuados de tratamiento de aguas; en segundo lugar, tomar acciones para reducir la exposición de las comunidades que dependen del recurso hídrico a sustancias contaminantes como lo son el mercurio y el cianuro.

Por otra parte, los páramos son ecosistemas de montaña que se desarrollan por encima de los bosques andinos, a alturas que pueden ser superiores a los 3.000 metros sobre el nivel del mar. La función específica del páramo como ecosistema que surge en medio de los imponentes paisajes de las cumbres del norte de los Andes es el mantenimiento y regulación del equilibrio hídrico y la retención de aguas durante todo el año. En Colombia tenemos 36 complejos de páramos, que en total tienen un área de 1.925.410 hectáreas. Los páramos proveen el 70 por ciento de agua dulce en Colombia. En cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que emita una nueva resolución para delimitar el páramo jurisdicciones Santurbán-Berlín. Este acto administrativo debe ser expedido en el marco de un procedimiento amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Asimismo, solicita a la Defensoría del Pueblo vigilar, apoyar y acompañar el pleno cumplimiento de lo determinado en el fallo.

A la fecha, la Defensoría del Pueblo hace seguimiento a las siguientes acciones judiciales de páramos: **i)** delimitación páramo Cruz Verde

– Sumapaz, **ii)** delimitación páramo de Pisba, **iii)** delimitación páramo de Almorzadero, **iv)** delimitación Santurbán – Berlín. Después de presentar más de 15 informes en el marco de dicho seguimiento, hacemos hincapié en que es vital que se implementen cronogramas en las diferentes jurisdicciones para efectos de la delimitación y se mantengan los ya existentes; además, se asegure que las convocatorias se hagan en debida forma y se cumpla con el estándar de participación reforzado de doble vía y se informe de manera clara y didáctica los temas de carácter técnico a la comunidad para afianzar así la apropiación de estos conceptos en consonancia con su conocimiento del territorio.

Para finalizar, es importante mencionar que el río Sinú es una de las fuentes hídricas más importantes del país y de la costa Caribe, el cual nace en el Nudo Paramillo, punto norte de la Cordillera Occidental, discurre por 1.500 km² del departamento de Antioquia y atraviesa al departamento de Córdoba en la mayoría de su extensión. Este cuerpo hídrico tiene influencia directa en el 52 por ciento de los habitantes del departamento y constituye un eje articulador del desarrollo de la economía y cultura de los habitantes ribereños. A pesar de su importancia ambiental, tanto el río Sinú como el Complejo Cenagoso del Bajo Sinú y ecosistemas conexos sufren un deterioro ambiental desde hace varios años, lo que ha ocasionado múltiples factores como la expansión de la frontera agropecuaria, la erosión, la sedimentación, el taponamiento de caños, así como el vertimiento directo de aguas residuales y residuos sólidos.

Problemáticas como la degradación de bosques y de suelo, deforestación, pérdida de biodiversidad, sobreexplotación de recursos renovables, contaminación del agua y del aire, entre otros, así como el mal manejo de los recursos naturales afectan los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, así como a la existencia del equilibrio ecológico y a la prestación eficiente de los servicios públi-

cos. De igual manera, estas afectaciones, dada la interdependencia de derecho, pueden poner en riesgo o vulnerar derechos de tipo individual como la vida digna, el mínimo vital, el trabajo, la libre locomoción y la salud, entre otros, sin dejar a un lado el crecimiento de la población del país y el aumento de la demanda del recurso hídrico, que afecta la sostenibilidad en el largo plazo de las áreas urbanas, particularmente en la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Por otra parte, se presentan diversos fenómenos de inundación y erosión directamente relacionados con los efectos del cambio climático que, por su naturaleza, pueden provocar graves daños debido a la fuerza de las lluvias. Resulta importante llamar la atención sobre las graves consecuencias para el goce pacífico de los derechos humanos y del ambiente, que pueden generarse por la ocurrencia de desastres naturales como la inundación y erosión del río Sinú.

Actualmente, aún se vulneran derechos humanos a las comunidades, lo que se evidencia en los registros de presencia de puntos críticos de alto riesgo sin intervención y en la prestación de servicios públicos domiciliarios deficientes y que no cumplen con la normatividad ambiental. Es necesario que para atender las demandas de los sectores de pesca y extracción de arena se formulen estrategias para garantizar sus derechos y trabajar en pro de la sostenibilidad ambiental de sus actividades, por medio del fortalecimiento del desarrollo local y la incorporación de los saberes ancestrales como medidas de adaptación al cambio climático.

Por su parte, el Complejo Cenagoso del Bajo Sinú corresponde a un ecosistema estratégico de vital importancia para el río Sinú, debido a sus servicios ambientales. Sin embargo, de acuerdo con la revisión efectuada por la Defensoría del Pueblo en este sistema, se adelantan usos y actividades prohibidas de conformidad con lo dispuesto de manejo impuesto por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge

(CVS). Dicha situación se evidencia en la inadecuada disposición de residuos sólidos, en el mal uso del suelo y en los vertimientos de aguas residuales domésticas. Dada la importancia del ecosistema, de su función de amortiguación y regulación natural del río y en consideración a que es un lugar estratégico y clave para la biodiversidad en general de la zona, es necesario que las entidades del orden nacional lleven a cabo estudios específicos para que esta zona se reconozca como sitio RAMSAR y resaltar, de esta manera, su importancia nacional e internacional.

En concordancia con lo anterior se recomienda: **i)** que los entes territoriales, con apoyo del Gobierno Nacional, atiendan de manera prioritaria los puntos de riesgo alto por erosión e inundación identificados por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge; **ii)** que cada una de las entidades con competencia en la cuenca hidrográfica del río Sinú aborde las afectaciones ambientales generadas por la multiplicidad de actividades antrópicas, a través de políticas públicas que involucren un enfoque de protección a los derechos humanos de la población ribereña, en clave con la protección a los derechos colectivos y del ambiente; **iii)** que dada la importancia del Complejo Cenagoso del Bajo Sinú se recomienda que se adelanten los estudios y trámites correspondientes para que este ecosistema estratégico, que cumple la función de amortiguación y regulación natural del río, sea reconocido como sitio RAMSAR.

Durante 2022, la Defensoría del Pueblo, en el marco de las visitas de seguimiento en cumplimiento de la sentencia T-302 de 2019, se observó que en los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure y Uribia, el acceso de las comunidades indígenas al agua potable es precario. Lo anterior debido principalmente a la escasa oferta hídrica, la dispersión de las comunidades y la alta demanda del recurso hídrico para satisfacer necesidades básicas (consumo, preparación de alimentos, hi-

giene personal y del hogar y el mantenimiento de cultivos y semovientes para la subsistencia). Asimismo, se evidenció el uso de diversas formas de acceso al recurso hídrico, como aljibes, pozos profundos, soluciones integrales de agua, molinos de viento con sistema de desalinización, entre otras opciones. No obstante, en términos generales, estas estructuras se encuentran en condiciones precarias debido a la falta de mantenimiento y reparación por parte de las entidades responsables.

Finalmente, en algunas rancherías no hay acceso a fuentes de agua potable, lo que obliga a los habitantes a desplazarse distancias considerables para captarla. Por su parte, la mayoría de las rancherías que cuentan con una fuente de agua, no disponen de sistemas de potabilización, ni tampoco se lleva a cabo el monitoreo a la calidad del agua, lo que lleva a que los miembros de la comunidad consuman agua sin saber si cumple con los criterios de calidad necesarios.

La Sentencia T-622 de la Corte Constitucional reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos. Después de cinco años de seguimiento al fallo judicial en mención, la Defensoría del Pueblo ha notado que persisten diferentes asuntos que afectan no solo al equilibrio ecológico, sino también la calidad de vida de las comunidades. Dichos asuntos son de carácter variado e incluyen el insuficiente control por parte de las autoridades competentes en el ingreso de maquinaria y combustible; la ausencia de alternativas económicas en la región diferentes al desarrollo de la minería y la ausencia de una política clara, integral y articulada que permita visionar un desarrollo sustentable en el territorio. Es imperativo que haya una respuesta institucional idónea y efectiva, así como un rediseño de estrategias de política pública que atiendan y prioricen de manera integral las necesidades de los habitantes del sector y, a su vez, garanticen los derechos del río.

4.4.3 Cambio climático: ola invernal y gestión del riesgo

La consolidación de los fenómenos meteorológicos genera eventos extremos de lluvia y excesos de precipitación en gran parte del territorio nacional, lo que conlleva a la materialización de desastres naturales como inundaciones, crecientes súbitas y deslizamientos por el aumento del nivel de los cuerpos de agua y la saturación de los suelos. Adicionalmente, el panel intergubernamental de cambio climático indicó que la probabilidad de aumento de precipitaciones extremas es asociada al 7 por ciento por cada grado centígrado de aumento de la temperatura global.

En Colombia, la OMM reportó 6.487 muertes en 135 eventos de gran magnitud para un promedio de 130 muertes anuales¹³⁸. La ONU estimó que se podría retroceder aproximadamente 50 años en cuanto a las conquistas alcanzadas en el progreso de la salud mundial y en la reducción de la pobreza¹³⁹. Señala también que las crisis relacionadas con el agua y con el clima socavan los esfuerzos por alcanzar los ODS¹⁴⁰.

Sobre el ciclón tropical Julia que impactó la península de la Guajira y el archipiélago de San Andrés, por parte de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente se ha realizado acompañamiento permanente a las comunidades afectadas en territorio, dentro de los que se resalta la participación en los puestos de mando unificado nacionales y regionales, donde se estableció una

serie de recomendaciones a los consejos territoriales de gestión de riesgo y se realizaron visitas humanitarias en el departamento de la Guajira y en el archipiélago.

Con la consolidación de la tormenta se afectaron 9.819 familias, 48.387 personas, 174 viviendas destruidas, 5.247 viviendas averiadas en el departamento de la Guajira y dos heridos, 1.796 personas afectadas, 506 familias y 504 viviendas averiadas y dos destruidas en el Archipiélago de San Andrés y Providencia.¹⁴¹

De igual manera se alertó a las gobernaciones de Atlántico y Bolívar por el riesgo de inundación asociado a los altos niveles del canal del Dique, sus tributarios y el embalse el Guájaro. Sin embargo, en la primera semana de noviembre se presentaron inundaciones en Puerto Bello y en el sector de La Peña, en Sabanalarga (Atlántico), que afectaron al menos a 134 personas y 33 familias. Igualmente, se solicitó al Gobierno Nacional la incorporación del enfoque de derechos humanos en la implementación del decreto de declaratoria de emergencia por situación de desastres frente a la ola invernal que se presenta en el país, en tres líneas de acción: respuesta humanitaria, recuperación temprana y adaptación para el buen vivir.

Por medio del Decreto por el cual se declaró la situación de Desastre de Carácter Nacional en 2022, con alta probabilidad de inundaciones y crecientes súbitas en 22 departamentos del país y de deslizamientos en 519 municipios de 24 departamentos. Ahora, ante la ocurrencia de 3569

¹³⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-401-95.htm>

¹³⁹ ECODES [2019] Climate Change and Poverty.

¹⁴⁰ Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas [2021]. Los derechos humanos y la crisis mundial del agua, escasez de agua y desastres relacionados con el agua.

¹⁴¹ Presidencia de la República de Colombia [2022] “Decreto 2113 de 2022, por el cual se declara una situación de desastre de carácter nacional”

emergencias en 864 municipios de 32 departamentos es pertinente mencionar que fueron 645.930 personas afectadas, 196.109 familias, 45 desaparecidos, 266 fallecidos, 5207 viviendas destruidas y 106.574 viviendas afectadas.

Aunque se identifica una tendencia estable en la afectación a derechos como el derecho a la vida, a la salud, al espacio público, al trabajo, a la educación, a la seguridad alimentaria y al acceso al agua; por otro lado, si bien no se identifica una tendencia determinada para la vulneración a los derechos a la vivienda digna y a la libre locomoción, es evidente que dichas afectaciones se presentan en mayor número de eventos. Lo anterior podría ser el resultado de un inadecuado ordenamiento territorial que no impide el asentamiento de la población en zonas de alto riesgo como rondas hídricas, zonas inundables y laderas de montaña y a afectaciones importantes en las vías terciarias respectivamente.

La Defensoría del Pueblo continúa con el seguimiento a la gestión del riesgo de desastres en el marco de la protección de los derechos humanos; por lo tanto, solicita acciones oportunas y suficientes para la mitigación, alerta sobre amenazas, riesgos y la inminente materialización de desastres, a través del acompañamiento a las comunidades afectadas en búsqueda de una apropiada atención de emergencias y recuperación post desastre que garantice la restauración total de los derechos vulnerados a la comunidad.

4.4.4 *Desastres naturales*

Los efectos del cambio climático son una de las mayores amenazas de los últimos años sobre los derechos humanos. El calentamiento global, que ha sido relacionado con cambios en los fenómenos meteorológicos y los regímenes climáticos, altera las temporadas secas y lluviosas, lo que puede materializarse en desastres naturales (inundaciones, crecientes súbitas, avenidas torrenciales, movimientos en masa, entre otros). Para el periodo comprendido entre 2021 y 2022, Colombia fue afectado por un fuerte fenómeno de la niña que generó precipitaciones atípicas y en exceso en gran parte del territorio nacional.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su documento *Los derechos humanos y la crisis mundial del agua*¹⁴², escasez de agua y desastres relacionados con el agua estableció que las crisis relacionadas con el agua y con el clima repercuten de forma importante sobre los derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la salud, al agua y el saneamiento, a la alimentación, a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, son una gran amenaza a los derechos de los niños y poblaciones vulnerables y socavan los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

¹⁴² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas [2021]. Los derechos humanos y la crisis mundial del agua, escasez de agua y desastres relacionados con el agua.

A su vez, la ONU estimó que se podría retroceder aproximadamente 50 años en cuanto a las conquistas alcanzadas en el progreso de la salud mundial y en la reducción de la pobreza¹⁴³. Señala también que las crisis relacionadas con el agua y el clima socavan los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Adicionalmente, el Foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible concluyó que la inadecuada o insuficiente acción climática es un factor crítico para su logro.

La Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente identificó del reporte anual de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, 4123 eventos de carácter natural¹⁴⁴. Además, se reportaron afectaciones a 616.799 personas correspondientes a 221.574 familias afectadas y 6117 viviendas destruidas. Dentro de los eventos relacionados con el agua, se presentaron 933 inundaciones, 339 crecientes súbitas y 119 avenidas torrenciales, al mismo tiempo que se presentaron 1392 eventos de movimiento en masa.

Algunos de los eventos más destacados en el territorio nacional para la anualidad 2022 fueron:

- **Región de La Mojana:** 11 municipios de cuatro departamentos que la conforman se han visto afectados continuamente por las inundaciones. Como últimos antecedentes se encuentran los rompimientos del terraplén para control de inundaciones en el sector de “Cara de Gato” el 27 de agosto de 2021 y 3 de marzo de 2022. Como consecuencia de este

evento, la UNGRD reportó al menos 36.747 familias y 126.800 personas afectadas por las inundaciones. Adicionalmente, las inundaciones generaron impactos negativos a 34.721 hectáreas de cultivos.¹⁴⁵

Desde la Delegada para los Derechos Colectivos y de Ambiente se proyectaron al menos 27 oficios donde se solicitó información sobre el avance de las obras de mitigación y emergencia y, de la misma manera se manifestaron las situaciones de riesgo y se exhortó a realizar acciones oportunas. Además de siete visitas humanitarias y de acompañamiento con el fin de verificar el avance de las obras de emergencia, cinco reuniones en territorio para dar tratamiento a la problemática.

- **Canal del Dique:** los departamentos de Atlántico y Bolívar se han visto afectados durante las temporadas invernales por inundaciones en el canal de Dique, donde la Defensoría del Pueblo ha realizado el acompañamiento a las comunidades para visibilizar las preocupaciones asociadas al macroproyecto Restauración de ecosistemas degradados del canal del Dique en sus componentes social, ambiental y de gestión del riesgo.

De las actuaciones más recientes, en octubre de 2022, se alertó a las gobernaciones de Atlántico y Bolívar por el riesgo de inundación asociado a los altos niveles del canal del Dique, sus tributarios y el embalse el Guájaro. Sin embargo, en la primera semana de noviembre se presentaron

¹⁴³ ECODES [2019] Climate Change and Poverty.

¹⁴⁴ Eventos naturales como avenida torrencial, ciclón tropical, creciente súbita, incendio de cobertura vegetal, inundación, movimiento en masa, lluvias y vendaval, entre otros.

¹⁴⁵ Departamento Nacional de Planeación [DNP] et al. [2022]. Conpes 4076: declaración de importancia estratégica regional del proyecto de inversión estudios, diseños a detalle y construcción de obras de protección y dinámicas hidráulicas en los departamentos de Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia y del proyecto de inversión nacional fortalecimiento financiero para gestionar el riesgo de desastres en la región de la Mojana Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia.

inundaciones en Puerto Bello y en el sector de La Peña en Sabanalarga, Atlántico, que afectaron al menos 134 personas y 33 familias.

- **Tormenta tropical y huracán Julia:** como tormenta tropical golpeó a la Guajira como y al Archipiélago de San Andrés. Llegó a convertirse en huracán y dejó afectaciones a 9819 familias, 48.387 personas, 174 viviendas destruidas, 5247 viviendas averiadas en el departamento de la Guajira y dos heridos, 1796 personas afectadas, 506 familias y 504 viviendas averiadas y dos destruidas en el Archipiélago de San Andrés y Providencia.¹⁴⁶

La gestión defensorial incluyó la participación en los puestos de mando unificado nacionales y regionales y en varias oportunidades se alertó a los departamentos de la región Caribe sobre la amenaza que representaba la consolidación del fenómeno meteorológico sobre los derechos humanos. Se hizo un llamado a tomar medidas para la prevención de sus efectos, se establecieron una serie de recomendaciones a los consejos territoriales de gestión de riesgo y, finalmente, se realizaron visitas humanitarias en el departamento de la Guajira y en el Archipiélago.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su misión constitucional y legal, alertó sobre la posible materialización de desastres naturales y ha visibilizado las vulneraciones a los derechos ante la ocurrencia de desastres; además, acompañó a las comunidades afectadas, propendió por la atención oportuna y suficiente de las emergencias y por la restauración de los derechos vulnerados.

Al mismo tiempo, ha exhortado a las autoridades nacionales, regionales y locales para que

adopten medidas para garantizar los derechos de las comunidades afectadas. Para la prevención y atención de las consecuencias de los eventos climáticos extremos, recomendó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República evaluar la necesidad de aumentar los recursos para el conocimiento y reducción del riesgo y para la atención y recuperación de desastres.

4.4.5 Deforestación

La deforestación en Colombia es alarmante y es la problemática ambiental más grave que afronta actualmente el país. Por número de hectáreas, los cuatro primeros departamentos con más deforestación son: Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo (IDEAM, 2021). La región amazónica es una de las regiones naturales del país más afectadas, con un 38.63 por ciento de detecciones por parte del IDEAM. Con respecto a las áreas protegidas, el Parque Nacional Natural de Tinigua, Sierra de La Macarena y Serranía del Chiribiquete son los más impactados por este fenómeno.

La conservación de bosques es nuestro principal aliado en la lucha contra el cambio climático, por eso en el proceso de adaptación a este último, contrarrestar la deforestación se convierte en la principal tarea para el Estado colombiano. Sin embargo, es necesario comprender que no es posible concebir la deforestación y el cambio climático como problemáticas únicamente ambientales, sino como el resultado de una compleja interacción social y la confluencia de territorialidades en contradicción. La deforestación es el resultado de múltiples acciones, impulsadas por actores con intereses distintos. Confluyen en

¹⁴³ Presidencia de la República de Colombia [2022]. Decreto 2113 de 2022, por el cual se declara una situación de desastre de carácter nacional.

ella factores económicos y tecnológicos, factores políticos e institucionales, factores culturales, factores demográficos, factores biofísicos. Debido a ello, no hay una única solución contra la deforestación, sino que deben interactuar múltiples soluciones para contrarrestarla.

De manera análoga, los esfuerzos por contrarrestar los efectos nocivos de la deforestación no deben solo centrarse en los ecosistemas amazónicos, dada la elevada cantidad de ecosistemas estratégicos presentes en el país. De esta forma, la protección de los ecosistemas de bosque alto andino, asociados a los páramos y los marino-costeros, como los manglares, debe ser una prioridad debido a sus funciones en los procesos de captación de agua y CO₂ respectivamente. Asimismo, se debe propender por la recuperación de aquellos biomas altamente afectados por las actividades antrópicas, como el caso del Bosque Seco Tropical, el cual históricamente ha sufrido una enorme intervención ambiental. Este ecosistema abarcaba en algún momento más de nueve millones de hectáreas, de las cuales quedan en la actualidad apenas un 8 por ciento¹⁴⁷.

La Defensoría del Pueblo ha documentado que la deforestación es la expresión de la ausencia de un modelo de ordenamiento territorial claro¹⁴⁸. También se ha podido evidenciar que la deforestación a menudo ocurre en áreas donde los derechos a la tierra, al agua, la cultura y el medio ambiente no son protegidos¹⁴⁹.

De esta manera, con el incremento en las tasas de deforestación, los impactos de los efectos ocasionados debido al cambio climático se verán también aumentados:

- La alteración de los ciclos de lluvia, el suministro de agua potable y la afectación sobre ecosistemas estratégicos (como los páramos y bosques tropicales) incidirán ineludiblemente sobre el correcto ejercicio del derecho humano al agua.
- Se afectarán los patrones de temperatura (lo cual hará más proclives ciertas zonas a sufrir los efectos de las sequías) lo que incidirá sobre el derecho a un medio ambiente sano.
- Afectación sobre la biodiversidad y servicios ecosistémicos, como también en el potencial del suelo para cumplir sus funciones, con lo cual se perturba el derecho a la seguridad alimentaria y al equilibrio ecológico.
- Se verá afectada la calidad de los recursos y las condiciones físicas necesarias para la sobrevivencia digna (como en el caso del recurso hídrico y la oferta de servicios ambientales), lo que promueve la aparición de enfermedades infecciosas y problemas de salud pública.

¹⁴⁷ Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2019. Bosques secos tropicales en Colombia. <http://www.humboldt.org.co/en/research/projects/developing-projects/item/158-bosques-secos-tropicales-en-colombia>

¹⁴⁸ Documento de análisis de conflictos entre distintos modelos de ordenamiento territorial. Resultado del proyecto Seguimiento al acuerdo de paz en temas relacionados con derechos colectivos con énfasis en deforestación GIZ. Defensoría del Pueblo, 2020.

¹⁴⁹ Documento Informe del mapeo de actores y espacios de incidencia. Resultado del proyecto Seguimiento al acuerdo de paz en temas relacionados con derechos colectivos con énfasis en deforestación GIZ. Defensoría del Pueblo, 2020.

En consecuencia de lo anterior, la relación deforestación y el cambio climático incide negativamente sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)¹⁵⁰ de la siguiente manera:

- El desbordamiento de las ciudades y la frontera agrícola dificulta el suministro de servicios de saneamiento y sanidad básicos¹⁵¹.
- La propensión de asentamientos de viviendas en zonas de alto riesgo por procesos de remoción en masa (deslizamientos, derrumbes) e inundaciones¹⁵².
- La inestabilidad política y conflictos étnicos por la competencia sobre los recursos, pobreza, hacinamiento y surgimiento de tensiones étnicas y sociales.
- Las afectaciones a la salud y el bienestar por la dificultad en el tratamiento de enfermedades infecciosas¹⁵³.

Por otra parte, en 2022, el programa *Monitoring of the Andean Amazon Project* (MAAPROJECT)¹⁵⁴ ha reportado deforestación dentro el Parque Nacional Chiribiquete y este representa uno de los frentes más críticos contra los bosques primarios en la Amazonía colombiana.

En dicho reporte se documentó la deforestación reciente de más que 2000 hectáreas a través de siete zonas al interior del Parque Nacional Chiribiquete, entre septiembre de 2021 hasta febrero de 2022.

Además, se ha estimado la deforestación total de más de 6000 hectáreas dentro el parque desde su expansión en 2018. También, se ha dado muestra de la deforestación reciente de 158 hectáreas en el frente grave ubicado en el sector oeste del parque y alrededor del parque hay 243 hectáreas adicionales de pérdida de bosque.

Situaciones similares se reportan del parque la Paya, que para el reporte MAAP 133 había perdido alrededor de 150 hectáreas entre septiembre de 2020 y enero de 2021. Por estas razones se hace urgente que el análisis de cumplimiento y las actividades adelantadas por los obligados atiendan de manera principal al fin último de la sentencia frente a la reducción real de la deforestación de la Amazonía, que permita garantizar los derechos colectivos al ambiente sano y al equilibrio ecológico, así como los fundamentales asociados o conexos, tanto para las generaciones presentes como las futuras. Sobre todo, por tratarse de ecosistemas de especial interés ecológico y en donde la conservación *in situ* es el principal objetivo, como el caso de las áreas protegidas del SINAP.

¹⁵⁰ Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. [2020]

¹⁵¹UPRA. Identificación general de la frontera agrícola en Colombia. [2018]

¹⁵²UNGRD. Cambio Climático, visión desde la gestión del riesgo de desastres. [2020]

¹⁵³FAO. Los bosques y aparición de nuevas enfermedades infecciosas en los seres humanos. [2006]

¹⁵⁴Referencia extraída de : <https://www.maaproject.org/2022/chiribiquete-colombia-2022/> consultada en 18/05/22

4.4.6 Servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 de 1994 desarrolla el artículo 367 de la Constitución Política de Colombia con objeto de regular la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios en el país. Para efectos del presente informe se abordará lo atinente a acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica.

Los temas más recurrentes en las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo sobre la prestación y accesibilidad de los servicios públicos son: **i)** cobro indebido de tarifas a los usuarios por parte de las empresas prestadoras de servicio, **ii)** prestación deficiente de los servicios públicos, **iii)** irregularidades en los sistemas de medición, **iv)** la no garantía del acceso a los servicios y **v)** la falta de suministro de agua apta para el consumo humano.

En lo referente a la energía eléctrica se debe partir de los resultados del índice de pobreza multidimensional (IPM), los cuales indican que el 26,8 por ciento de los habitantes de la región caribe de Colombia se encuentran en situación de pobreza multidimensional; es decir, afrontan múltiples carencias de forma concurrente y entre estas se encuentra la carencia de suministro de energía eléctrica¹⁵⁵.

La Defensoría del Pueblo, en búsqueda de garantizar el acceso eficiente y oportuno a la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica de la población de la región Caribe y en esa medida contribuir de manera

efectiva al respeto, protección y realización progresiva y equitativa de los derechos humanos, advirtió que durante 2022 se presentó un alza desmedida en las tarifas del servicio público domiciliario de energía en los departamentos de Magdalena, Cesar, Córdoba, Bolívar, Guajira, Atlántico y Sucre.

A lo anterior se suma la inexistencia de subsidios adecuados y la falta de regulación en el cambio de tarifas, algunos de los aspectos relacionados con la accesibilidad económica al servicio de energía. Recordemos que, si el gasto de energía es muy alto, un hogar que tenga limitaciones económicas va a ver menoscabado en el acceso a servicios energéticos de calidad que permitan satisfacer las necesidades fundamentales y básicas de energía, máxime cuando las condiciones climáticas demandan el uso imprescindible de refrigeración. En concordancia con lo anterior, es imperativo señalar que los criterios de accesibilidad, asequibilidad y no discriminación, así como los principios que rigen para el servicio de electricidad, se ven afectados por la situación en mención.

4.4.7 Residuos sólidos

El 97,2 por ciento de los residuos sólidos generados en Colombia se dispone en rellenos sanitarios y 11 millones de toneladas anuales de residuos son enterradas sin ningún tipo de aprovechamiento, lo que denota un atraso frente a la ejecución efectiva de esta actividad. Asimismo, es imperativo resaltar que a la fecha siguen en

¹⁵⁵ Conforme con los resultados de la encuesta de calidad de vida (ECV, 2021) realizada por el DANE, de los 3.383.000 hogares que se localizan en los siete departamentos de la región Caribe, 181.384 hogares carecen de suministro de energía eléctrica, de los cuales el 98,7 por ciento se encuentran ubicados en la zona rural. Aproximadamente 116 mil hogares pertenecen a la zona rural del departamento de La Guajira.

funcionamiento 89 sitios no autorizados de conformidad con la normatividad correspondiente, lo cual conlleva a que 151 mil toneladas de residuos sean dispuestas sin ningún tipo de control ambiental y sanitario. El manejo de lixiviados, olores y vectores son las problemáticas objeto de quejas con mayor recurrencia por parte de diferentes comunidades que ven afectado su derecho a gozar de un ambiente sano.

En virtud de lo anterior, la Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente llevó a cabo la revisión de diferentes sitios de disposición nacional y alertó con preocupación que algunos de los lugares de disposición autorizados se encuentran al final de su vida útil, situación especialmente crítica en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Casanare, Cundinamarca y Tolima, cuyos sitios de disposición tienen una capacidad remanente menor a dos años, lo cual puede desembocar una emergencia sanitaria y afectaciones a las comunidades.

Adicionalmente, los bajos avances tecnológicos en materia de aprovechamiento, separación y correcto tratamiento de los residuos responden a su alto costo y al hecho de no encontrarse cubiertos por la tarifa de aseo, razón por la cual la Defensoría del Pueblo realizó un llamado a la intervención y articulación intersectorial para la efectiva aplicación de los principios de economía circular.

Dado que esta situación afecta los derechos a un ambiente sano, salud, vivienda digna, prestación eficiente y oportuna de servicios públicos en cabeza de las comunidades, la entidad continuará en 2023 en la revisión y seguimiento a los diferentes sitios de disposición.

4.4.8 Recomendaciones

- Los planes de gestión del riesgo y las estrategias de respuesta a emergencias deben ser dinámicos y continuamente actualizados y ajustados ante cambios en las condiciones hidrometeorológicas en los territorios. Deben tener un enfoque preventivo y no reactivo y se deben orientar hacia la mitigación del riesgo de desastres. Deben contemplar los peores escenarios; una inadecuada evaluación de estos conlleva a la subestimación y, por ende, el desconocimiento del riesgo.
- Los sistemas de alertas tempranas deben ser revisados y fortalecidos con el fin de asegurar que permiten la detección anticipada de la materialización de los escenarios de riesgo y el aviso oportuno a la comunidad.
- Si bien el IDEAM, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Defensoría del Pueblo lanzan alertas tempranas sobre la posible materialización de desastres, se podría inferir que la preparación de los entes territoriales para la respuesta no es acorde con la magnitud de los riesgos, dadas las graves afectaciones que aún se presentan en territorio.
- El ordenamiento ambiental del territorio y la reglamentación de uso del suelo debe estar acorde con los mapas de riesgo y las administraciones municipales deben prevenir asentamientos en zonas de alto riesgo. Esto cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que la UNGRD identificó que solo el 5 por ciento de más de 1000 municipios del país cuentan con un mapa de riesgo.
- Se debe garantizar la recuperación post desastre que incluya ayudas oportunas y suficientes, adecuadas a las necesidades y costumbres específicas de las poblaciones afectadas, hasta

la superación de la emergencia y la restitución total de los derechos vulnerados.

- Priorizar estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que permitan contar con una política pública que conlleve cambios estructurales, de cara a una solución definitiva a las excesivas tarifas del servicio de energía eléctrica y se asegure un servicio eficiente y sostenible.
- Impulsar el uso de tecnologías de fuentes renovables no convencionales, solares o eólicas, para lo cual se debe priorizar el autoabastecimiento de servicios de salud y educación, en procura de la reducción de brechas entre la zona urbana y rural. Se resalta la importancia de generar incentivos de tal forma que los ciudadanos puedan acceder a estas tecnologías a precios asequibles.
- Aumentar el techo del consumo básico de subsistencia, que pasaría de 173 kWh a 200kWh-mes para alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar, lo que significaría aproximadamente un alivio del 15 por ciento para los hogares más vulnerables.
- Los términos de referencia para esta actividad requieren ser actualizados de forma detallada e incluir los impactos generados por el relleno sanitario por fuera de la localización del proyecto.
- Los sitios de disposición no autorizados como celdas transitorias y botaderos a cielo abierto deberían cerrar o ser ajustados de forma tal que cuenten con los debidos permisos ambientales para así disminuir los impactos sobre las comunidades y ecosistemas.
- Es imperativo el fortalecimiento de labores de concientización y pedagogía que permitan que los residuos sean clasificados y separados correctamente en la fuente.



4.5. Política de desarrollo agrario

4.5.1 Implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)

En relación con los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) dio a conocer construcción de siete (7) hojas de ruta que corresponden a las subregiones de Bajo Cauca y Noreste Antioqueño, Catatumbo, Sur de Bolívar, Montes de María, Sur de Córdoba, Sur de Tolima y Putumayo, las cuales se desarrollaron conforme con los criterios metodológicos elaborados por dicha entidad. Ello con el propósito de ordenar y clasificar las iniciativas de acuerdo con su relevancia.

Desde la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras se ha visibilizado la falta de garantías en los derechos a la *información* y a la *participación* de las comunidades ubicadas en los 170 municipios PDET, en especial en la fase de construcción y validación de las hojas de ruta. Aunque este instrumento de planeación ha permitido la reactivación de los grupos motores tras la firma de los planes de acción para la transformación regional (PATR), preocupa que en su desarrollo metodológico se retroceda en términos de democracia participativa, si se considera que la construcción de las hojas de ruta única ha situado a las comunidades rurales en un segundo plano al ser consideradas estrictamente como agentes de validación y retroalimentación.

Asimismo, el bajo índice en materia del avance de las iniciativas PDET en las subregiones de Arauca, Putumayo y Chocó, constituyen un riesgo para la integridad de dichas poblaciones, quienes a su vez presentan escenarios de conflictividad social vigente, en especial por la presencia de grupos armados ilegales, altos índices de desigualdad social y la persistencia de actividades ilícitas asociadas al narcotráfico.

De otro lado, el bajo índice de avance respecto a los planes integrales que se articulan con las iniciativas de las zonas PDET podría implicar una vulnerabilidad de los derechos de las comunidades campesinas, en tanto estos planes resumen las principales necesidades en materia de educación, vivienda, acceso a tierras, salud, vías terciarias, entre otros temas necesarios para el mejoramiento de las condiciones de la población campesina y que a la fecha no han tenido el avance esperado.

Ahora bien, cabe resaltar que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) avanza en la implementación de tres estrategias, a corto, mediano y largo plazo, definidas para la ejecución del programa. A corto plazo se informó de la

estrategia Nación Territorio, que tiene el objetivo de impulsar el cumplimiento de iniciativas de los PDET en los 170 municipios, cuenta con dos escenarios **i)** sesiones institucionales de impulso a los PDET y **ii)** mesas de impulso y mesas bilaterales.

A mediano plazo se encuentra la estrategia Plan maestro de estructuración en la que se espera generar insumos para planificar la estructuración de proyectos de infraestructura rural, resultantes de la caracterización de las iniciativas contempladas en los 16 PATR, donde no se evidenciaron avances en su ejecución y puesta en marcha.

La tercera estrategia es la hoja de ruta, cuya finalidad es la de estabilizar las zonas que históricamente han sido afectadas por la violencia”.

4.5.2 Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Resecto de este punto, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado, ante el interés de grupos armados ilegales por hacerse al control y desarrollo de las actividades asociadas a cultivos ilícitos, en muchas de las zonas donde los acuerdos colectivos no tuvieron un aspecto vinculante y en los que no se ejecuta el programa PNIS. A pesar de que en muchas de estas zonas se han formulado programas de orden departamental dirigidos a la sustitución de cultivos, aun presentan grandes retos en materia de ejecución financiera y técnica. Este escenario ha puesto en riesgo a las comunidades campesinas de dichas zonas, quienes a la fecha se ven envueltas en dinámicas de conflicto por el control de las rutas y cultivos asociados al narcotráfico.

Con ocasión de los procedimientos de erradicación forzada, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado que aún existen dificultades en la coordinación armónica entre la fuerza pública, los entes locales y las entidades del nivel nacional concernientes en la atención socioeconómica de las familias afectadas por dichos operativos.

El retraso en la implementación de algunos componentes del PNIS, al igual que la ausencia de recursos financieros, amenaza la seguridad alimentaria y el arraigo territorial de las comunidades rurales que se vincularon voluntariamente a esta estrategia de desarrollo alternativo.

Los operativos de erradicación aún están desprovistos de un plan de contingencia para la prevención de desplazamientos masivos y atención socioeconómica, lo cual amenaza el derecho de acceso a la tierra y a la seguridad alimentaria de las familias campesinas, indígenas y afrocolombianas afectadas directamente con esta medida.

Por último, según los reportes aparece que la erradicación de cultivos de uso ilícito se ha detenido, lo que en la práctica significa que se ha retrocedido en dicha política y que los objetivos propuestos no se han alcanzado.

4.5.3 Conclusiones

- Si bien la hoja de ruta única planteada por la ART tiene como objetivo la articulación de iniciativas para mayor efectividad en su ejecución, preocupa que dicha metodología implique una ampliación en los tiempos para implementar los PDET en el ámbito nacional. De igual forma, el derecho a la participación de las comunidades campesinas en el desarrollo de las hojas de ruta debe ser un elemento fundamental; uno de los principios para el desarrollo de este programa ha sido la participación de las comunidades asentadas en las zonas PDET, por lo que no se puede presentar un retroceso en términos de la participación comunitaria.
- Al considerar que el punto 4 del acuerdo final prioriza la atención de las comunidades rurales históricamente afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, se hace necesario que el programa de sustitución voluntaria se implemente en conjunto con la reforma rural integral para resolver las problemáticas estructurales que han facilitado la persistencia de graves violaciones de derechos humanos en el campo.
- En este sentido, para la sostenibilidad del programa de sustitución voluntaria se requiere contar con el recurso financiero suficiente para el desarrollo de todos los componentes, así como de la articulación con alternativas de acceso progresivo a la propiedad de la tierra, infraestructura, desarrollo social, asistencia técnica, crédito, financiación y comercialización en el campo. Todas ellas enmarcadas en los planes nacionales de desarrollo y programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Se hace necesario, por ende, fortalecer los niveles de articulación entre las ac-

ciones derivadas de la reforma rural integral, con las acciones de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito; el acuerdo final privilegia el componente voluntario y participativo con las comunidades rurales, para lograr una transformación integral y diferenciada en los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.

- Finalmente, dado que las comunidades rurales, líderes sociales y defensores de derechos humanos abanderan y promueven la implementación del punto 4 del acuerdo final en sus territorios, se hace necesario garantizar su vida, integridad y seguridad personal dado los riesgos que se han exacerbado en el territorio por la presencia de actores armados ilegales que abiertamente se oponen a la puesta en marcha del PNIS para mantener el control de las economías del narcotráfico.

4.5.4 Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Dar celeridad a la aprobación de los planes nacionales de la RRI, al tiempo que se garantice una debida articulación entre las entidades sectoriales involucradas para la efectiva ejecución de dichos planes.

A la Agencia de Renovación del Territorio:

- Fortalecer las capacidades técnicas de las alcaldías municipales y gobernaciones departamentales en la formulación de proyectos que responderán a la implementación de iniciativas PATR, para lo cual se requiere adoptar mecanismos efectivos que garanticen la

participación activa y real de las comunidades rurales en la priorización y definición de proyectos, que respondan a las necesidades de desarrollo rural identificadas para las subregiones PDET.

Al Ministerio de Defensa:

- Revisar que la estrategia de erradicación forzosa observe lo establecido en el punto 4.1.3.2 del acuerdo final, donde se ha definido su carácter residual por encontrarse sujeta a dos causales: **i)** que las comunidades manifiesten su decisión de no sustituir los cultivos, o **ii)** que los beneficiarios del PNIS hayan incumplido los compromisos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

A la Alta Consejería para la Estabilización:

- Fortalecer los niveles de articulación con la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio, para garantizar el carácter interdependiente entre el PNIS y la reforma rural integral.

A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad:

- Elaborar de un plan de acción urgente para la protección de líderes que abanderan la implementación del punto 4 del acuerdo final. Asimismo, se insta a la Unidad Nacional de Protección a implementar medidas colectivas de protección para las organizaciones sociales promotoras del PNIS.

5. Anexos

No.	Alerta Temprana	Tipo	Departamentos	Municipios
1	001-22	Estructural	Valle del Cauca	Valle del Cauca
2	002-22	Estructural	Putumayo	Putumayo
3	003-22	Inminencia	Risaralda	Risaralda
4	004-22	Estructural	Nacional	Nacional
5	005-22	Estructural	Cundinamarca y Tolima	Cundinamarca y Tolima
6	006-22	Inminencia	Magdalena	Magdalena
7	007-22	Inminencia	Córdoba	Córdoba
8	008-22	Inminencia	Antioquia	Antioquia
9	009-22	Inminencia	Valle del Cauca	Valle del Cauca
10	010-22	Inminencia	Cesar	Cesar
11	011-22	Inminencia	Caquetá	Caquetá
12	012-22	Inminencia	Chocó	Chocó
13	013-22	Inminencia	Antioquia	Antioquia
14	014-22	Estructural	Cesar	Cesar
15	015-22	Estructural	Córdoba	Córdoba
16	016-22	Estructural	Tolima	Tolima
17	017-22	Inminencia	Chocó	Chocó
18	018-22	Estructural	Cauca	Cauca
19	019-22	Inminencia	Cauca	Cauca
20	020-22	Inminencia	Cauca	Cauca
21	021-22	Inminencia	Valle del Cauca	Valle del Cauca
22	022-22	Estructural	Cauca, Nariño y Putumayo	Cauca, Nariño y Putumayo
23	023-22	Estructural	Antioquia	Antioquia
24	024-22	Estructural	Vaupés	Vaupés
25	025-22	Estructural	Huila	Huila
26	026-22	Estructural	Norte de Santander	Norte de Santander
27	027-22	Estructural	Antioquia y Santander	Antioquia y Santander
28	028-22	Estructural	Archipiélago de San Andrés	Archipiélago de San Andrés

No.	Alerta Temprana	Tipo	Departamentos	Municipios
29	029-22	Estructural	Atlántico	Atlántico
30	030-22	Estructural	Nariño	Nariño
31	031-22	Inminencia	Nariño	Nariño
32	032-22	Estructural	Boyacá	Boyacá
33	033-22	Estructural	Bolívar Sucre	Bolívar Sucre
34	034-22	Estructural	Chocó	Chocó

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo equipo SAT

Anexo 2. Relación de informes de seguimiento emitidos en 2022

No.	Fecha de emisión del informe	Alerta temprana a la que se le hace seguimiento	Departamentos	Municipios
1	31/01/2022	030-19	Valle del Cauca	Bugalagrande
2	31/01/2022	079-18	Valle del Cauca	Buenaventura
3	09/02/2022	034-20	Norte de Santander	Ocaña
4	14/02/2022	048-20	Putumayo	Puerto Leguizamó
5	18/02/2022	041-19 y 030-20	Chocó	Bajo Baudó y Alto Baudó
6	11/03/2022	004-21	Norte de Santander	Teorama, Convención y El Carmen
7	24/04/2022	017-20	Meta	Cabuyaro, Puerto Gaitán y Puerto López
8	03/05/2022	041-20	Caldas, Quindío y Risaralda	Manizales, Armenia y Pereira
9	30/04/2022	016-20 y 012-20	Chocó	Juradó y Bahía Solano
10	19/05/2022	004-22	Nacional	Nacional
11	01/06/2022	031-20	Meta	San Martín
12	01/06/2022	042-20	Boyacá	Chiscas, Chita, El Cocuy, El Espino, Güicán de La Sierra, Jericó, Panqueba, Socha y Socotá
13	22/07/2022	010-21	Cundinamarca	Bogotá, D. C., Chía, Chipaque, Choachí, Cota, Funza, Guasca, La Calera, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó y Ubaque
14	22/08/2022	050-20	Norte de Santander	Tibú

No.	Fecha de emisión del informe	Alerta temprana a la que se le hace seguimiento	Departamentos	Municipios
15	15/09/2022	006-21	Arauca	Arauca
16	15/09/2022	014-20	Antioquia	Murindó
17	22/08/2022	003-22	Risaralda	Dosquebradas
18	23/09/2022	008-20	Antioquia	Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo
19	11/10/2022	067-18	Cauca	Caloto y Corinto
20	24/10/2022	037-20	Atlántico	Barranquilla, Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad
21	15/11/2022	023-20	Casanare	La Salina y Sácama
22	16/11/2022	019-20	Cauca	Buenos Aires
23	25/11/2022	029-21	Chocó	San José del Palmar
24	25/11/2022	045-19	Nariño	Barbacoas, Ricaurte y Tumaco
25	29/11/2022	018-21	Bolívar	Arenal, Santa Rosa del Sur, Montecristo y Morales
26	29/11/2022	023-21	Arauca	Cravo Norte y Puerto Rondón
27	13/12/2022	009-20	Chocó	Carmen del Darién y Riosucio
28	14/12/2022	028-21	Santander	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta
29	10/12/2022	039-20	Cundinamarca	Sibaté y Soacha
30	19/12/2022	022-20	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
31	20/12/2022	011-20	Norte de Santander	Cúcuta
32	21/12/2022	004-22	Nacional	
33	21/12/2022	029-20	Cauca y Huila	Íquira y Páez
34	23/12/2022	048-19	Cauca	Santander de Quilichao
35	26/12/2022	003-20	Sucre	Guaranda, Majagual, San Benito Abad, San Marcos y Sucre
36	26/12/2022	009-21	Sucre	Ovejas
37	29/12/2022	008-21	Boyacá y Casanare	Pajarito, Paya, Pisba, Aguazul, La Salina, Sácama, Támara y Yopal

No.	Fecha de emisión del informe	Alerta temprana a la que se le hace seguimiento	Departamentos	Municipios
38	29/12/2022	002-21	Amazonas	El Encanto, La Chorrera, Leticia, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño y Tarapacá
39	30/12/2022	018-20	Nacional	
40	29/12/2022	022-18	Nacional	
41	29/12/2022	043-20	Huila	Algeciras

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo - SAT

Anexo 3. Grupos fuente de amenaza identificados en las alertas tempranas emitidas en 2022

Macrorregión	Composición territorial departamental y Regional	Grupo fuente de amenaza
Suroccidente	Departamentos Cauca, Nariño, Valle del Cauca y regionales Pacífico y Tumaco	i) Facciones disidentes de las FARC-EP a través del Comando Coordinador de Occidente; Columna Móvil Dagoberto Ramos; Frente Jaime Martínez; Frente 30; Frente Franco Benavides; Frente Carlos Patiño; Compañía Adán Izquierdo ii) Facción Disidente Segunda Marquetalia. iii) ELN a través del Frente Carlos Alberto Troches; Frente Ernesto Che Guevara perteneciente al Frente de Guerra Occidental. iv) Presencia de cárteles de droga provenientes de México y v) grupos del crimen organizado como Los Contadores (Frente Iván Ríos), La Inmaculada- Asoagrin de la Cruz, Los Flacos en Tuluá -Cartago, Obando-51 Pandillas Valle; Los Shotas y Espartanos en Buenaventura y un número múltiple de grupos de crimen organizado local en Cali.

Macrorregión	Composición territorial departamental y Regional	Grupo fuente de amenaza
Sur-Amazonía	Departamentos Amazonas, Caquetá, Huila y Putumayo	i) Facción Disidente de antiguas FARC-EP a través del Frente 1º - Carolina Ramírez; Bloque Jorge Briceño [ECM]; Columna Móvil Dagoberto Ramos [CCO]. ii) Facción disidente de las antiguas FARC-EP Comandos de la Frontera [Segunda Marquetalia]. iii) ELN. iv) Crimen organizado binacional: Comando Vermelho, Familia Do Norte y Primer Comando Capital.
Orinoquía	Departamentos Arauca, Boyacá y Casanare	i) acción disidente de antiguas FARC-DP a través del Frente 1 y Frente 7. ii) AGC. iii) ELN.
Centro Oriente	Departamentos Arauca, Boyacá y Casanare	i) Facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, a través del Comando Conjunto de Oriente – Frentes 10, 28, 45 y 56; ii) Frente oriental de Guerra – ELN, a través del Frente Domingo Lain, José David Suárez, Adonai Pinilla, Efraín Pabón y Camilo Torres. iii) AGC subestructura Gonzalo Oquendo Urrego.
Nororiente	Departamentos Norte de Santander y Santander y Regionales Ocaña, Magdalena Medio y Sur de Bolívar	i) Facciones disidentes de las antiguas FARC-EP a través de los Frentes 10; 45 y Frente 33. ii) ELN. iii) EPL. iv) AGC de Tibú.
Noroccidente	Departamentos Antioquia, Chocó y Córdoba y Regionales Bajo Cauca, sur de Córdoba y Urabá-Darién	i) ELN. ii) AGC. iii) Bloque Virgilio Peralta Arenas. iv) facciones disidentes de las antiguas FARC-EP.

Macrorregión	Composición territorial departamental y Regional	Grupo fuente de amenaza
Caribe	Departamentos Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, San Andrés Islas y Sucre	i) AGC. ii) Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN). iii) Facciones Disidentes de las antiguas FARC – EP a través de los Frentes 33 y 41. iv) ELN. v) Grupos de criminalidad organizada regional y local y Criminales transnacionales, así: a) GCO Binacionales Colombia – Venezuela; b) carteles mexicanos. vi) Grupos armados de seguridad privada (Postpenados 975).
Centroandina	Departamentos de Cundinamarca, Tolima, Caldas, Risaralda y Quindío y Regionales Bogotá y Soacha	i) AGC. ii) Los Paisas. iii) Facciones Disidentes de las FARC – EP, a través de los Frentes 51 y 10,; Columna Vladimir Estiven; Comando Coordinador de Occidente a través del Frente Ismael Ruiz, Columna Dagoberto Ramos. iv) Facción Disidente de las antiguas FARC-EP Segunda Marquetalia. v) ELN. vi) Grupos de crimen organizado: La Cordillera.

Fuente: elaboración propia, Defensoría del Pueblo - SAT

Anexo 4. Alertas tempranas emitidas en 2022 que identificaron riesgos a PDDH y líderes sociales

No.	AT	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
1	001-22	Valle del Cauca	Cali
2	002-22	Putumayo	Puerto Leguizamo
3	003-22	Risaralda	Dos Quebradas
4	004-22	Nacional elecciones	521 municipios de 31 departamentos
5	005-22	Cundinamarca / Bogotá / Tolima	Granada, Silvania, Fusagasugá, Viotá, Tibacuy, Pasca, Arbeláez, Pandí, San Bernardo, Venecia, Cabrera (Cundinamarca) Sumapaz (Bogotá) Icononzo (Tolima)
6	006-22	Magdalena	Sabanas de San Ángel
7	007-22	Córdoba	Cereté, Montería, San Pelayo
8	010-22	Cesar	El copey
9	011-22	Caquetá	La Montañita, Cartagena del Chairá, Solano, Paujil
10	012-22	Chocó	Sipí
11	014-22	Cesar	Pailitas
12	015-22	Córdoba	Ayapel, Buenavista, La Apartada, Planeta Rica, Pueblo Nuevo
13	016-22	Tolima	Planadas, Ataco, Chaparral, Rioblanco
14	017-22	Chocó	Bahía Solano y Nuquí
15	018-22	Cauca	Puerto Tejada
16	019-22	Cauca	Santander de Quilichao, Buenos Aires, Caldono
17	020-22	Cauca	Almaguer, Bolívar, Sucre
18	021-22	Valle Del Cauca	Cartago, Ansermanuevo y El Águila
19	022-22	Nariño/Cauca/ Putumayo	Ipiales, Orito, San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Villagarzón, Piamonte
20	023-22	Antioquia	Amalfi, Anorí, Remedios, Segovia, Vegachí
21	024-22	Vaupés	Mitú, Carurú
22	025-22	Huila	Nátaga, La Plata, Paicol
23	026-22	Norte de Santander	Toledo
24	027-22	Antioquia / Santander	Yondó, Barrancabrmeja, Simacota, Puerto Wilches

No.	AT	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
25	028-22	San Andrés Y Providencia	San Andrés y Providencia
26	029-22	Atlántico	Baranoa, Polonuevo, Luruaco, Sabanalarga, Repelón,
27	030-22	Nariño	Barbacoas, Magüí Payán, Roberto Payán
28	031-22	Nariño	Santa Bárbara de Iscuandé
29	032-22	Boyacá	Pisba, Paya, Labranzagrande, Pajarito
30	033-22	Sucre / Bolívar	San Onofre, Morroa, Ovejas, Los Palmitos, San Antonio de Palmito, Toluviejo, Chalán, Coloso, El Carmen de Bolívar María la Baja, San Jacinto, Zambrano, San Juan Nepomuceno, Córdoba, El Guamo
31	034-22	Chocó	Alto Baudó, Medio Baudó, Bajo Baudó

Fuente: elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Anexo 5. Mesas territoriales de garantías en funcionamiento y estado de los subgrupos

MTG	SESIONES DE MTG			ESTADO DE LOS SUBGRUPOS ¹⁵⁶			
	2020	2021	2022	Grupo de Apoyo	Prevención y Protección	Investigación	Mujer y Género
Antioquia	* 5 jun 2020 * 29 oct 2020	* 2 mar 2021	* 22 sep 2022 * 7 dic 2022	Activo	Activo	Activo	Activo
Cauca	* May 2020 * Oct 2020	No sesionó	*25 abril	Activo	Inactivo	Inactivo	Inactivo
Choco	* oct 2020	No sesionó	No sesionó	Activo	Activo	Activo	Inactivo
Córdoba	* 6 may 2020 * 12 jun 2020	No sesionó	* 29 ago 2022	Activo	Activo	Activo	Activo
Norte de	* 15 nov 2020	* 23 abr * 7 may * 13 oct de 2021	*1ro mar 2022 *27 sep 2022	Activo	Activo	Inactivo	Inactivo

¹⁵⁶ La secretaria técnica no define la periodicidad de reunión de la mesa territorial de garantías ni de sus instancias, grupo de apoyo y subgrupos de trabajo. Se entiende como activo cuando el grupo de apoyo o subgrupo de trabajo tuvieron al menos una reunión en la vigencia 2022 y como inactivo aquellos que no tuvieron ninguna reunión. En todo tiempo estos criterios están sujetos a cambios y modificaciones en concordancia con los acuerdos a los que lleguen los miembros de la MNG y MTG.

SESIONES DE MTG				ESTADO DE LOS SUBGRUPOS			
MTG	2020	2021	2022	Grupo de Apoyo	Prevención y Protección	Investigación	Mujer y Género
Santander	Sin instalar	* 11 mar 2021	* 9 jun 2022 * 27 oct 2022	Activo	Inactivo	Inactivo	Inactivo
Putumayo	Sin instalar	Sin instalar	* 15 sep 2022	Activo	Inactivo	Inactivo	Inactivo
Risaralda Sucre	* 28 de julio de 2020	* 21 ene 2021 [Virtual] * 26 mar 2021[Virtual]	* 21 abril 2022 * 9 nov 2022	Activo	Activo	Activo	Activo
Valle del Cauca	* 25 nov 2020	No sesionó	* dic 2022	Activo	Activo	Activo	Activo

Fuente: elaboración propia. Defensoría del Pueblo

Anexo 6. Mesas territoriales de garantías instaladas y estado de los subgrupos

SESIONES DE MTG				ESTADO DE LOS SUBGRUPOS	
MTG	AÑOS ANTERIORES	2021	2022	Grupo de Apoyo	Mujer y Género
Arauca	Sin instalar	* Instalada 7 dic 2021	No sesionó	Inactivo	Inactivos
Atlántico	* Instalada 16 sep 2020	No sesionó	No sesionó	Inactivo	Inactivos
Meta	* Instalada en 2018	No sesionó	No sesionó	Inactivo	Inactivos
Nariño	* Instalada en 2018	No sesionó	No sesionó	Activo	Inactivos
Pacífico Nariñense	* Instalada en 17 sep 2020	No sesionó	No sesionó	Inactivo	Inactivos
Santander	* Instalada 19 nov 2020	No sesiono	No sesionó	Activo	Activos

Fuente: elaboración propia. Defensoría del Pueblo

Anexo 7. Mesas territoriales de garantías no instaladas

MTG	OBSERVACIONES
Bogotá	El grupo de apoyo se reunió en 2021 con el objetivo de instalar la MTG. La fecha de instalación fue concertada y, posteriormente, cancelada en tres oportunidades. La dificultad ha sido lograr un acuerdo de fecha por parte del Distrito, Ministerio del Interior y plataformas sociales. Desde la secretaría técnica se impulsa la activación del grupo de apoyo para concretar la instalación.
Casanare	La Gobernación afirma no tener presupuesto para garantizar la logística y no lo tiene contemplado dentro de su plan de inversión. En el primer semestre de 2022, la Gobernación requirió concepto técnico al Ministerio del Interior para que brindara “claridad respecto al fundamento jurídico, para que las entidades territoriales, puedan asignar recursos en la instalación de las mesas territoriales de garantías”.
Cesar	La Gobernación refiere no tener claro el tema de ejecución de recursos para la instalación. En enero de 2022 se realizó una reunión con el secretario de Gobierno, quien se comprometió a formular un proyecto para destinar los recursos que demanda la logística.
Magdalena Medio	La confluencia de varios departamentos en esta región hace difícil los procesos de articulación entre organizaciones sociales y las gobernaciones.
Montes de María	La confluencia de varios departamentos en esta región hace difícil los procesos de articulación entre organizaciones sociales y las gobernaciones.

Fuente: elaboración propia. Defensoría del Pueblo



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co