



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Primera Parte

Entrar

XXII



Vigésimo Segundo **Informe** del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia

XXII

Significado de los botones

-  Cerrar PDF
-  Ir al Contenido
-  Página siguiente
-  Página anterior
-  Vista anterior



Primera Parte



323.4
D313d

Colombia. Defensoría del Pueblo.

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República.

Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2014.

Páginas: (456)

ISSN:

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA – INFORMES

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO – INFORMES

Coordinación y edición general

Vicedefensoría y Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Vicedefensoría:

María Fernanda Bolaños Dorado y Gladys Andrea Sandoval Rico

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos:

Leonardo Bahos Rodríguez, con el apoyo de Néstor Oswaldo Arias Ávila,

Gustavo Adolfo Robayo Castillo e Iván Mauricio Lombana Villalba.

Estadísticas

Secretaría General

Corrección de estilo

Imprenta Nacional de Colombia

Diseño Portada

Iván Mauricio Delgado

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Calle 55 N° 10-32

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

Tels.: 314 7300 - 314 4000

www.defensoria.gov.co

Twitter: @defensoriaCol

Obra de distribución gratuita.

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

Bogotá, D. C., 2015



JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ
Defensor del Pueblo

ESQUIO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA
Vicedefensor del Pueblo

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Secretario General

ASTRID HELENA CRISTANCHO PALACIO
Secretaría Privada

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

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

JULIÁN ANDRÉS FERNÁNDEZ
Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

IRMA ALEXANDRA CÁRDENAS CASTAÑEDA
Directora Nacional de Defensoría Pública

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

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

JOSE MANUEL DÍAZ SOTO
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

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

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

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

MARTHA LUCÍA ALONSO REYES
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

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

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

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

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

ANDRÉS FELIPE GARCÍA AZUERO
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras

ANA ELIZABETH HERNÁNDEZ BOTÍA
Subdirectora de Gestión del Talento Humano

GERARDO GABRIEL TREJOS FORERO
Subdirector Administrativo

FERNANDO FUQUEN JIMÉNEZ
Subdirector Financiero

GLORIA MARCELA BUSTAMANTE TORRES
Jefe de Oficina de Asuntos Internacionales

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

RICARDO ARTURO ARIAS BELTRÁN
Jefe de Oficina de Control Interno

WILSON GEOVANY RAMÍREZ HERNÁNDEZ
Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario

MARGARETH SOFÍA SILVA MONTAÑA
Jefe de Oficina Jurídica

LEONARDO ALEXÁNDER RODRÍGUEZ LÓPEZ
Jefe de Oficina de Planeación



Expresión de reconocimiento

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



Contenido

Presentación 17

Primera Parte.....19

A. El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo registrada
en los Medios de Comunicación.....21

I. Informe Central.....21

A. El Ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo 25

A.1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor
del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante
el periodo 2014 29

- 1.1 Cruzada por los derechos humanos de la población reclusa
ante la crisis carcelaria por cuenta del hacinamiento 29
- 1.2 Alertas tempranas para proteger a la población de los graves
efectos del conflicto armado interno 34
- 1.3 Impulso para la participación efectiva de las víctimas en el marco
de un proceso de paz..... 40
- 1.4 Grandes impactos en materia constitucional para mejorar
las condiciones de los derechos de los colombianos 42
- 1.5 Protección de los defensores de derechos humanos y minorías
étnicas ante amenazas de grupos ilegales 43
- 1.6 Comunidades en riesgo por fallas geológicas y estructurales
en varias regiones del país..... 45
- 1.7 Crisis humanitaria en La Guajira: hambre, sed, desnutrición
infantil y conflicto 47
- 1.8 Enfrentar la crisis humanitaria del Chocó ante la minería
criminal, el conflicto armado y el desplazamiento forzado..... 49



1.9	Acompañamiento permanente a las comunidades más vulnerables de Buenaventura	52

II. Informes Anuales 55

B. Informes Generales	59

B.1. La situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, desde el registro de la gestión defensorial en el año 2014	59

1.1	Peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2014.....	59
1.2	Situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde el análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2014.....	61
1.4	El derecho de petición.....	67
1.5	Derecho a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia.....	70
1.6	Derecho de las personas privadas de la libertad.....	75
1.7	Derecho a la vida.....	77

B.2. La prevención de riesgo de violaciones de derechos humanos y DIH sistema de alertas tempranas (SAT)	85

2.1	Análisis de la situación de DD. HH.-DIH 2014.....	86
2.2	Comportamiento de los grupos armados ilegales durante 2014.....	87
2.3	Grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas - GAPD.....	90
2.4	Derechos Humanos - DIH según la advertencia del SAT 2014	92
2.5	Escenarios regionales de riesgo	98
2.6	Principales recomendaciones para superar las situaciones de vulneración de los derechos humanos y promover la observancia del DIH	105
2.7	Seguimiento a la respuesta Institucional	107



B.3. Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio	111	
3.1 Principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso de la República y en ejercicio del litigio constitucional	112	
3.2 Principales actuaciones ante otros jueces constitucionales.....	119	
C. Informes de Ley.....	127	
C.1. Seguimiento a la política criminal, carcelaria y penitenciaria del Estado.....	127	
1.1 Hacinamiento carcelario	128	
1.2 Ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva adecuados que garanticen el fin resocializador de la pena de prisión.....	142	
1.3 Política criminal como detonante de la sobreocupación carcelaria	144	
D. Informes especiales.....	149	
D.1. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia.....	149	
1.1 Derecho a la vivienda digna	153	
1.2 Derecho al trabajo: La dimensión de la calidad del derecho al trabajo a partir de una revisión de la inspección del trabajo y de la seguridad social en Colombia	169	
1.3 Defensorías Regionales.....	177	
D.2. Situación del restablecimiento de derechos de la población desplazada luego de tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011 y once años de estado de cosas inconstitucional	191	 



2.1	Situación de derechos de las personas y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento luego de tres años de gestión de la Ley 1448 de 2011.....	192
2.2	Gestión territorial de las políticas de atención al desplazamiento	209
2.3	Conclusiones	212
2.4	Recomendaciones para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el contexto de la Ley 1448 de 2011.....	215

D.3. El Ejercicio de los Derechos de las Víctimas en el Marco de la Justicia Transicional.....227

3.1	La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....	227

D.4. Derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes 239

4.1	Contexto situacional de las vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Colombia durante el año 2014.	241
4.2	Recomendaciones	246
4.3	Análisis situacional de los derechos humanos de la vejez.....	248
4.4	Recomendaciones y observaciones.....	251

D.5. Derecho al Registro de Víctimas de los sujetos colectivos étnicos.....257

5.1	Contexto del proceso de diligenciamiento del Formato Único para Víctimas para grupos étnicos	258
5.2	Realización de talleres de socialización de los Decretos Ley Étnicos, Derecho al Registro RUV y contenidos del FUD colectivo étnico.....	264
5.3	Acompañamiento en los procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).....	266
5.4	Medidas cautelares	270
5.5	Fortalecimiento del Ministerio Público.....	278
5.7	Acciones de acompañamiento para la protección de los derechos integrales colectivos fundamentales	284
5.8	Acompañamiento defensorial mesas de diálogo político intercultural gobierno-grupos étnicos	294



D.6. Una mirada a la minería ilegal.....	299	
6.1 Impactos ambientales derivados de las actividades de extracción.....	301	
6.2 Minería ancestral.....	304	
6.3 Utilización indiscriminada de mercurio en las actividades de minería.....	306	
6.4 Minería ilegal en el Norte del Cauca.	307	
6.5 Minería ilegal en el departamento de Chocó	309	
6.6 Consideraciones finales.....	311	
D.7. El derecho a la salud y a la seguridad social	315	
D.8. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género en medio de situaciones de violencia	323	
8.1 Balance frente a la violencia de género en el año 2014.....	325	
8.2 Condición socioeconómica y violencia de género	328	
8.3 La violencia de género en el contexto del conflicto armado	333	
8.4 Avances y obstáculos en la respuesta institucional frente a la violencia de género.....	335	
8.5 Recomendaciones	337	
D.9. Contexto analítico central del campo colombiano.....	341	
E. El acceso a la justicia	349	
E.1. El Sistema Nacional de Defensoría Pública.....	349	
E.2. Mecanismo de búsqueda urgente y prevención de la desaparición forzada.....	363	
2.1 Creación e implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente, como recurso orientado a prevenir la desaparición forzada	363	
2.2 Implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente.....	369	

2.3	Hacia un mecanismo efectivo de búsqueda de personas desaparecidas	380
F.	Cultura de derechos humanos	385
F.1.	Construcción de una cultura de derechos humanos	385

III. Informe administrativo y financiero de la entidad..... 395

G1.	Resultados y logros de la gestión administrativa.....	399
1.1.	Gestión del talento humano	400
1.2	Gestión presupuestal	424
1.3	Gestión Oficina de Asuntos Internacionales.....	431
1.4	Gestión Oficina de Planeación	444
1.5	El Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo.....	453

Segunda Parte. La Gestión Defensorial en CD 456





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

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXII

Primera Parte





- » La Defensoría del Pueblo volcó sus esfuerzos a las regiones más apartadas del país para denunciar las violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos más vulnerables. Además de fortalecer institucionalmente a las 36 regionales, el Defensor del Pueblo logró darle visibilidad y cambios de política pública ante las crisis humanitarias de Buenaventura, Chocó y La Guajira.



Presentación

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

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

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la entidad –especialmente a favor de los grupos vulnerables– y la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante 2014, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

La primera parte del Informe al Congreso contiene los pronunciamientos del Defensor del Pueblo como expresión de la Magistratura Moral; los informes generales relacionados con la situación de derechos humanos en el país; los informes de ley relacionados con la política criminal y la comisión de búsqueda de personas desaparecidas; los informes especiales relacionados con la actuación defensorial a favor

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





de los sujetos de especial protección; el informe de acceso a la Justicia y litigio defensorial; el informe de cultura de derechos humanos; y el informe administrativo y financiero de la Entidad.

La segunda parte del informe contiene la gestión institucional desarrollada por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas y Defensorías Regionales, en el marco del Plan Estratégico Institucional y su adecuación a la Resolución 1014 de 2013 mediante la cual se establecieron los énfasis de acción de cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario; Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz; Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente; y el énfasis de Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para el período 2013 – 2016, esta parte del Informe constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y está contenida en medio virtual.



Primera Parte

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de la atribución establecida por el artículo 282 de la Constitución Política.

El objetivo de este informe es destacar la actuación de la entidad y la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante 2014, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.





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

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXII

I. Informe Central

El ejercicio de la Magistratura Moral
del Defensor del Pueblo registrada
en los Medios de Comunicación

25





- » Gracias al buen recibo que en los medios de comunicación han tenido sus pronunciamientos, la Defensoría del Pueblo se ha consolidado como una de las entidades del Estado con el mayor nivel de favorabilidad por parte de los ciudadanos.

Informe central

A. El Ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo

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

En este escenario, ¿cómo puede el Defensor del Pueblo ejercer sus funciones en un contexto social en el que se están erosionando las capacidades del Estado? Para ello requiere desplegar su auctoritas o magistratura moral, fundada en su independencia, en su reconocimiento social, en su dignidad republicana y en su talante democrático, lo cual legitima a quien ejerce esta función pública a la hora de suscitar diálogos sociales amplios e incluyentes. Con ello logrará generar acuerdos y construir saberes compartidos en torno del interés general, del bien común y de los asuntos y espacios públicos.



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

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

La anteriores reflexiones permiten colegir que la magistratura moral del Ombudsman hace referencia a legitimidad democrática de la institución que deriva en un estado social de derecho, de su especial condición y reconocimiento social, de su independencia por su origen parlamentario y por su período fijo y, en general, de un poder sin sanción que deriva de su talante moral y su capacidad de persuasión.

En efecto, la institución del Ombudsman en los Estados contemporáneos juega un papel determinante en el cumplimiento de los principios que rigen en un estado social de derecho. Por esa razón, debe estar representada por una persona con altas calidades morales y profesionales, acordes con la importancia y vitalidad del mandato que se le ha entregado. Además, atendiendo a los designios para los cuales fue instituida la figura del Ombudsman, se espera que su elección haga parte de un modelo democrático que escape a las tendencias burocráticas.

En otras palabras, frente a las dinámicas llenas de complejidad que se están experimentando en nuestros tiempos, cuando las respuestas institucionales de orden estatal van quedando cortas para cuidar el interés general o para generar los bienes públicos sociales que justificaron su origen, o para generar o propiciar bienes públi-



cos que se hacen necesarios en los nuevos contextos sociales, es preciso que el Ombudsman, fundado en la auctoritas o magistratura moral que le legitima, promueva la construcción de un nuevo pacto social y, al mismo tiempo, incida de manera positiva en la construcción de las políticas públicas incluyentes.

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

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

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

En coherencia con su misión institucional, durante 2014, el Defensor del Pueblo divulgó 373 comunicados, con lo cual duplicó los 189 comunicados emitidos durante 2013. En ellos se manifestó sobre las intervenciones que el Estado y el Gobierno deben realizar para que los colombianos y residentes en el país gocen de los derechos humanos establecidos en la Carta Política y en la normatividad universal. Gracias al eco que han tenido sus pronunciamientos en los medios de comunicación, hoy la Defensoría del Pueblo es una de las instituciones del Estado colombiano con mayor favorabilidad por parte de los ciudadanos.



A.1. Los pronunciamientos más relevantes emitidos por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2014

Los comunicados de prensa son la síntesis de la actuación defensorial y presentados en el marco de los énfasis de acción de la Defensoría del Pueblo, establecido en el Plan Estratégico 2013-2016, y hacen referencia a la cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario; las Víctimas del Conflicto Armado y Escenarios de Paz; los Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente; y al Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo.

A continuación se relacionan algunos de los comunicados de prensa que sirvieron como expresión del ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo durante 2014, de acuerdo con algunas de las mayores problemáticas que afectan el ejercicio de los derechos humanos de los colombianos, particularmente de aquellos en situación de vulnerabilidad.

1.1 Cruzada por los derechos humanos de la población reclusa ante la crisis carcelaria por cuenta del hacinamiento

El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, ha hecho diferentes pronunciamientos frente a la crisis carcelaria que enfrenta el país. Comenzando el año, el titular de la Entidad destacó la entrada en vigencia de la Reforma al Código Penitenciario y Carcelario, pues debería constituirse en el punto de partida para dar solución a la problemática. En ese momento, aseguró que dicha ley debía ir acompaña-



da de otras medidas como el ajuste al Sistema Penal Acusatorio y la construcción de más cárceles, al tiempo que anunció un equipo de 165 defensores públicos nuevos para los centros de reclusión, con el fin de asesorar a los internos.

- a. El Defensor Otálora Gómez dio a conocer denuncias durante todo el año sobre la vulneración de derechos humanos en centros carcelarios y penitenciarios en el país y en enero denunció el presunto maltrato en la cárcel Picaleña de Ibagué, Tolima, por lo que la Defensoría solicitó al Inpec un informe sobre los hechos ocurridos en los que luego de una requisa algunas reclusas resultaron heridas.
- b. En enero, el Defensor también solicitó investigar la tragedia ocurrida en la Cárcel Modelo de Barranquilla, donde después de una riña se presentó una conflagración que acabó con la vida de 17 reclusos y dejó 29 heridos; insistió al Gobierno Nacional para que se adoptaran medidas de choque que permitieran superar la emergencia que afrontan los centros carcelarios del país, donde para esa época había un hacinamiento del 58,3 por ciento, y además solicitó a través de una carta al Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, adelantar una investigación en ejercicio preferente del poder disciplinario en relación con los hechos sucedidos en ese centro de reclusión.
- c. Finalizando el primer mes del año, el Defensor solicitó al Gobierno Nacional declarar la emergencia social, para enfrentar los intolerables niveles de hacinamiento y los graves efectos de estos en la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa. La declaratoria del estado de emergencia social, que consagra el artículo 215 de la Constitución Política, es la figura indicada para afrontar la actual situación, porque es la única que le permite al Presidente de la República tomar medidas de carácter extraordinario. Otálora recordó además que todos los días funcionarios de la Entidad atienden las quejas de los reclusos, de las deficiencias en los servicios de salud, la mala calidad de los alimentos o maltrato, entre otros problemas.
- d. En febrero, la Cárcel Modelo de Santander se vio beneficiada por la decisión del Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga, basada en la petición que hizo la Defensoría del Pueblo y que ordenó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y al Inpec, hacer una evaluación de las condiciones de idoneidad, eficacia y oportunidad en que Caprecom EPS estaba prestando los servicios médicos asistenciales,



además de la petición a la Superintendencia Nacional de Salud de investigar las acusaciones que hizo la Secretaría de Salud de Santander, en cuanto al incumplimiento de Caprecom para acreditar las Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, en donde deben ser atendidos los internos.

- e. Así mismo, una tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo ordenó mejorar las condiciones de reclusión de internos de la cárcel de Santa Marta, siendo para comienzo de año una de las más hacinadas del país (300%) debido a que estaba ocupada por 1.149 internos y su capacidad solo es para 337 internos.
- f. El Defensor del Pueblo hizo un nuevo pronunciamiento ante las fallas estructurales en la cárcel de Quibdó que prendieron las alarmas frente a la violación de derechos humanos de los internos del centro de reclusión Anayancy, donde el hacinamiento era de 260 por cierto, de igual manera se instó al Inpec, al Ministerio del Interior y a la EPS Caprecom para que mejoraran las condiciones de los internos.
- g. En marzo, el Defensor alertó sobre la crisis en las cárceles de Armenia: la URI de la capital del Quindío entró en cuarentena por un virus respiratorio; a esto se sumó el cierre de las cárceles de San Bernardo y Villa Cristina, así como la restricción para admitir internos en el centro de reclusión Peñas Blancas de Calarcá.

Frente a la situación de la Unidad de Reacción Inmediata, la Defensoría ganó una acción de tutela en la que se ordenó al Inpec ubicar en centros carcelarios a los sindicados, quienes no debían permanecer durante más de 48 horas en la URI de la Fiscalía, la Sijín o el CAI Santander de Armenia.

- h. En abril, la Defensoría informó sobre la muerte de cinco reclusos en la cárcel Picalaña, en Tolima, por la falta de barreras de protección. Al respecto, la Entidad había instaurado una tutela que fue fallada a favor en el mes de mayo y que ordenaba a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios del Inpec instalar mallas de seguridad en los pasillos. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la Defensoría, en julio otro interno murió y la acción constitucional fue apelada.
- i. En el caso de la cárcel de Riohacha, la más hacinada del país, la Defensoría del Pueblo urgía a la Alcaldía de Riohacha y al Instituto Nacional Penitenciario y



Carcelario (Inpec), tomar medidas urgentes ante la grave situación humanitaria, luego de que en una visita se constatará que los internos estaban expuestos a epidemias y tenían que dormir literalmente unos encima de otros.

El centro penitenciario está diseñado para 100 internos y para ese momento estaban reclusos 538. En 2013 la Entidad instauró una tutela cuyo fallo ordenó instalar mesas de trabajo para buscar soluciones al problema.

- j. El Defensor, en el mes de mayo, calificó como sensata la decisión del sindicato del Inpec de levantar el paro que obligó al cierre de 37 cárceles en el país, así como al represamiento de 300 diligencias por la negativa a realizar la remisión de los internos. Además, solicitó avanzar en el mejoramiento de las condiciones laborales de la guardia, como garantía de unos derechos adquiridos y del compromiso que debe asumir el personal de custodia para adelantar su trabajo de manera diligente, ya que esas protestas afectan notoriamente los derechos de los detenidos, particularmente de los sindicatos y personas cuya situación jurídica no había sido resuelta, congestionando las URI, las estaciones de Policía y demás unidades transitorias de reclusión.
- k. En junio, la Defensoría alertó sobre el panorama en las Unidades de Tratamiento Especial (UTE) en la capital del Atlántico, donde se verificaron las fallas protuberantes en los sistemas de iluminación y ventilación, ausencia de agua potable permanente, instalaciones eléctricas deficientes, así como brotes de infección en la piel, condiciones que ponen el peligro la vida e integridad de los internos. En la UTE de la cárcel El Bosque algunos internos resultaron lesionados luego de confusos hechos relacionados con actividades satánicas, por esto, la Entidad solicitó una reunión urgente de la Comisión de Seguimiento a la Política Penitenciaria, con el fin de revisar las medidas adoptadas para mitigar el impacto de fenómenos que como el hacinamiento, amenazan los derechos fundamentales de esta población.
- l. La difícil situación de derechos humanos de los detenidos que permanecían en las URI de Bogotá fue denunciada permanentemente por el Defensor del Pueblo, quien alertó sobre el problema de hacinamiento de estos sitios de detención, diseñados para una permanencia máxima de 36 horas, pero donde muchas personas tardan hasta cuatro meses para que se les resuelva su traslado a un centro



de reclusión, por lo que hizo un llamado urgente al Inpec para que estas personas sean reseñadas y ubicadas en los domicilios ordenados por jueces, con lo cual se ayudaría a disminuir la problemática.

Asimismo, en noviembre funcionarios de la Entidad constataron el delicado panorama de derechos humanos en estos centros de detención transitoria y se interpuso una acción constitucional de tutela para amparar los derechos de la población reclusa y solicitó a la Secretaría Distrital de Salud adelantar visitas médicas integrales e inmediatas para garantizar la atención en salud de los detenidos.

- m. En octubre, a raíz del anuncio del sindicato del Inpec respecto a una posible extensión de la operación reglamento en las cárceles del país, el Defensor del Pueblo insistió en la urgencia de aplicar un plan de choque que garantice la reseña de los sindicados cobijados con el beneficio de la detención domiciliaria, luego de que funcionarios de la Entidad constataran que en centros de reclusión de Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Cali, Ibagué y Neiva se presentaba negativa de la guardia para realizar dicha reseña, además del congelamiento en las remisiones médicas y diligencias judiciales.
- n. Hechos de esta naturaleza motivaron la intervención de la Defensoría del Pueblo a través de medidas como una acción de tutela interpuesta en Bolívar para proteger los derechos a la dignidad humana; Otálora Gómez, mediante respuesta a una solicitud formulada por el Director del Inpec, advirtió que bajo ningún pretexto la llamada operación reglamento podía traducirse en perjuicio de los derechos fundamentales de la población carcelaria, y a raíz de un documento remitido en septiembre el Defensor solicitó la intervención del Ministerio de la Presidencia, a fin de tomar medidas para mitigar el impacto de estas jornadas a media marcha, y ese Ministerio corrió traslado de las preocupaciones de la Defensoría a los Ministerios de Justicia y Hacienda, así como al Departamento Administrativo de la Función Pública.
- o. La Defensoría en ese mismo mes planteó dudas frente al anuncio que hizo el Inpec sobre la reducción de hacinamiento carcelario pues a juicio de la Entidad se desconoció la influencia de situaciones como la operación reglamento que desde hace más de dos meses adelantaban los miembros de la guardia en al menos 23 establecimientos. Es claro que si se tenían en cuenta la cantidad de per-



sonas reclusas en los centros de detención transitoria (URIS y estaciones de Policía), la cifra de hacinamiento se ubicaría en el 53 por ciento, es decir, cuatro puntos por encima de lo que reportó el Inpec a costa del sufrimiento de cientos de ciudadanos, que independientemente de su situación judicial, ven vulnerados sus derechos cada día.

- p. En noviembre, el Defensor presentó un informe con la situación de las 10 cárceles más hacinadas del país. Centros de reclusión en los que la situación de derechos humanos es crítica, Riohacha; Santa Marta; Magangué; Valledupar; Villahermosa; Caloto; la Paz, de Itagüí; El Bosque, de Barranquilla; Villa Inés, de Apartadó; y Anayancí, de Quibdó hacen parte de la lista. Ante la crisis, Otálora Gómez se reunió con funcionarios del Alto Gobierno en la Presidencia de la República, donde se conocieron avances de cara a la solución de los inconvenientes derivados del paro judicial y la operación reglamento por parte de trabajadores del Inpec, que han significado la suspensión de más de 30 mil audiencias a nivel nacional, así como la parálisis de reseñas y remisiones, en perjuicio de los derechos humanos.

1.2 Alertas tempranas para proteger a la población de los graves efectos del conflicto armado interno

El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, ha reiterado su llamado para que en el conflicto armado en el que está inmerso el país, se deje por fuera a la población civil, se respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, por ello, en cada acción terrorista causada por los grupos armados ilegales el titular de la Entidad solicitó el respeto a la vida e integridad de los colombianos y ordenó a funcionarios de la Entidad prestar orientación y mediación a quienes se ven afectados.

- a. En enero, Otálora Gómez confirmó que a través de un monitoreo realizado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, se evidenció una disminución del conflicto en la época navideña de 2013 a raíz del cese unilateral al fuego y hostilidades declarado por el secretariado de las Farc.

El Defensor Otálora Gómez resaltó que en departamentos de fuerte presencia de las Farc como Putumayo, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Arauca y Meta no se registraron atentados, acciones armadas, ni hostilidades que afectaran



la estructura vial, energética, eléctrica o de comunicaciones, sin embargo, reiteró la solicitud a ese grupo armado para que acate las normas del DIH y respeto a la población civil que no participa en la confrontación armada, de manera particular demanda que cese el reclutamiento y utilización ilícita de niños y la siembra de minas antipersonales y que garantice los derechos de las víctimas.

Durante el año, las acciones armadas en las que se vieron afectados los colombianos fueron rechazadas y repudiadas por el Defensor del Pueblo, el Titular de la Entidad de manera enfática ha instado a los grupos armados ilegales para se deje por fuera de la confrontación a la población civil, y se respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

- b. En enero, un atentado en la población de Pradera Valle ocasionó la muerte de una persona y 25 heridos.
- c. En Puerto Asís, 25.000 habitantes quedaron sin servicio de acueducto durante más de una semana por el vertimiento de crudo de 5 tractocamiones y 14 vehículos más con agua industrial, cuyas cisternas fueron abiertas intencionalmente para producir el derramamiento de ambas sustancias y contaminar las fuentes hídricas allí ubicadas.
- d. Se dio a conocer que el 87 por ciento de los ciudadanos incluidos en el Registro Único de Víctimas son desplazados por el conflicto, lo que significa en promedio 21 colombianos sufren el desarraigo por cuenta de los grupos armados cada día.
- e. En febrero, la Defensoría del Pueblo denunció, en un Informe de su Sistema de Alertas Tempranas, el alto riesgo en el que se encontraban 250.000 habitantes de Cali por disputa entre los grupos armados ilegales ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’, ante este séptimo documento que da cuenta de la vulnerabilidad de los caleños, Otálora Gómez hizo un vehemente llamado a las autoridades nacionales, regionales y locales, para que incrementen el presupuesto en materia de seguridad, fortalezcan la planta de fiscales y Policía Judicial así como la articulación entre las administraciones municipales y departamentales con la Fuerza Pública, a la vez que recomendó diseñar e implementar programas sostenibles de carácter social que permitan superar las condiciones de vulnerabilidad tanto en la ciudad de Cali como en el Valle del Cauca.



- f. También en febrero la Defensoría condenó la muerte de dos policías, luego de ser retenidos al parecer por integrantes del frente 29 de las Farc. El Defensor del Pueblo rechazó este vil asesinato y exigió a los grupos armados ilegales respetar los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en el contexto del conflicto armado interno.
- g. En marzo, el Defensor del Pueblo pidió a la Policía Nacional y a la Fiscalía aclarar las circunstancias de la masacre ocurrida en Santa Marta, en la que murieron cinco personas dentro de una finca, la Defensoría recordó que ya se había emitido una alerta temprana por el accionar de las 'bandas criminales'.
- h. Un ataque por parte de las Farc en el departamento de Caquetá en el que fallecieron cuatro integrantes del Ejército Nacional y resultaron heridos cuatro civiles fue repudiado por el Defensor quien reiteró la exigencia al grupo armado ilegal para excluir a los civiles del conflicto.
- i. En el tercer mes del año se presentó un escalamiento del conflicto armado en el suroccidente del país, cuyas expresiones correspondieron al asesinato de dos personas desmembradas en Buenaventura y al homicidio de un concejal de Nariño. Asimismo, en Cauca los ataques indiscriminados de las Farc con explosivos y hostigamientos a cabeceras municipales son el común denominador en por lo menos cuatro poblaciones de esa región, llamaban la atención sobre el recrudecimiento de la violencia en el país. Ante las situaciones el Defensor del Pueblo solicitó a las autoridades realizar las investigaciones pertinentes para aclarar lo sucedido y adelantar las labores de búsqueda necesarias, sin que se pusiera en riesgo la vida de los ciudadanos.
- j. En marzo, la Defensoría advirtió mayor riesgo de reclutamiento forzado de menores en el sur de Bolívar por parte de los grupos guerrilleros Farc y ELN y pos-desmovilización 'Urabeños' y 'Rastrojos'. Estos grupos armados buscan llevarse a los niños con amenazas y constreñimiento a la población; una situación que ha sido advertida por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, en informes de riesgo y notas de seguimiento, que dan cuenta de la vulnerabilidad de los menores de edad.
- k. La gestión de la Defensoría del Pueblo permitió el restablecimiento del servicio eléctrico luego del ataque de la guerrilla de las Farc y que dejó como



resultado la muerte de dos militares y otro resultara herido, al igual que una mujer embarazada en el corregimiento Puerto Santander, en Amazonas.

- l. En abril, el Defensor reiteró su llamado a las Farc para que dejen por fuera de sus acciones a la población civil, al tiempo que solicitó a las autoridades adoptar las medidas de prevención y contención de la violencia ante el escalamiento del conflicto en el país, esto a raíz de un ataque que dejó un policía muerto y otro herido, así como tres casas destruidas, otras afectadas y un posible desplazamiento de la población. En Guapi, Cauca, se intensificó el desplazamiento por los enfrentamientos entre el Batallón de Infantería de Marina 42 y el frente 29 de las Farc. Del mismo modo, la Defensoría en este mes realizó gestión humanitaria para lograr la liberación de un soldado del Ejército que había sido retenido por el sexto frente de las Farc, en el municipio de Páez, Cauca.
- m. El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, rechazó las amenazas proferidas en un panfleto que circuló en el departamento de Arauca, y en el que presuntos miembros del Bloque Oriental de las Farc declaran objetivo militar a dirigentes y candidatos del movimiento Centro Democrático, esto en medio del proceso electoral que se adelantaba en el país.

El Defensor consideró apropiado el anuncio de cese al fuego unilateral declarado por las guerrillas de las Farc y el ELN durante las elecciones, y aseguró que la Entidad adelantará la verificación de dicha tregua para el buen desarrollo de las elecciones presidenciales, sin embargo, alertó por posibles acciones de los grupos armados ilegales que pudieran afectar el desarrollo de los comicios por lo que se comunicó con el Ministro de Defensa y el Director de la Policía Nacional, para que se adoptaran las medidas necesarias.

- n. Ante el secuestro de un menor en el Cauca el Defensor ofreció el concurso de la Entidad para realizar gestiones humanitarias encaminadas a la liberación de la niña y reiteró su llamado a los grupos armados ilegales para que respeten el Derecho Internacional Humanitario y extiendan la tregua. También resaltó la gestión de la Entidad con la que se previno el reclutamiento de cinco menores en el mismo departamento.



- o. La Defensoría, en el mes de julio, solicitó activar planes de contingencia ante el derramamiento de crudo en el Putumayo, donde el grupo guerrillero de las Farc forzó el vertimiento de 5.600 del líquido en los ríos Guamuez y El Tigre.

Así mismo, un equipo de la Institución se desplazó a las zonas afectadas para realizar un diagnóstico sobre la afectación a la comunidad y a las fuentes hídricas, en el que se encontró que 343 resultaron directamente afectadas, y se solicitó de manera urgente a la empresa de transporte de crudo Vetra activar y aplicar planes de contingencia, mediante el envío de cuadrillas para la limpieza y descontaminación de la zona verde y los ríos en las veredas Mara-velez y Guadalito, en Valle de Guamuez (Putumayo), además se requirió a la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonia, para que adopte las medidas tendientes a enmendar el impacto ecológico y social, y para que verifique el cumplimiento de las tareas asignadas a la empresa privada en este sentido. De este modo, y luego de la intervención de la Defensoría se inició la entrega de agua potable para la comunidad en carrotanques, la mediación de la Institución permitió realizar acuerdos para descontaminar las áreas que resultaron afectadas.

- p. Tras un atentado en zona rural de Barbacoas, Nariño, el Defensor del Pueblo ordenó realizar una visita humanitaria en la que se verificaron los alcances del ataque ejecutado por presuntos miembros de las Farc sobre la vía que conduce a Tumaco, funcionarios de la Entidad realizaron labores de mediación para que Invías realizara los estudios encaminados a la reconstrucción del puente que se vio afectado por esta acción.

- q. En el marco de la conmemoración del día colombiano de los derechos humanos, el 9 de septiembre, el Defensor presente se mostró preocupado por la persistencia en el riesgo que enfrenta un centenar de municipios del país por cuenta del accionar de los grupos armados ilegales, por lo cual la Defensoría del Pueblo a esa fecha había emitido 35 informes de riesgo y 21 notas de seguimiento en 93 municipios de 24 departamentos del país.

- r. La Defensoría facilitó la liberación de una niña indígena que había sido reclutada por miembros de las Farc, en el norte del Cauca, por lo que el Titular de la Entidad recordó el respeto a los derechos de los niños y la especial protección de la que gozan.



- s. En octubre, a causa de los combates en Caldono, Cauca, la Institución exigió a los actores armados el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y no poner en riesgo a la población civil. Igualmente solicitó al Ejército, al Secretario de Gobierno, al Personero municipal y a las autoridades indígenas que coordinen acciones para proteger la vida, la integridad y la dignidad de los habitantes en esa zona.
- t. Dentro de las misiones humanitarias, en octubre, una comisión de la Defensoría participó en el proceso de mediación para la puesta en libertad del diputado a la Asamblea de Norte de Santander, Carlos Ómar Angarita Navarro, quien había sido secuestrado por hombres armados del ELN en la vía que de Hacarí comunica con el municipio La Playa de Belén.
- u. De igual manera, por medio del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), de la Defensoría advirtió la situación de vulnerabilidad para la población civil en la región del Catatumbo por el accionar de los grupos armados Farc, ELN y EPL. En la nota de seguimiento 011 del 20 de junio de 2014, el SAT de la Defensoría señala los riesgos que se derivan de la confrontación armada en los municipios de El Tarra, San Calixto y Teorama, vecinos de Hacarí y Ocaña.
- v. Entre tanto, el Defensor llamó la atención sobre los mínimos humanitarios en medio del conflicto, pues decenas de estudiantes de primaria y bachillerato estuvieron en riesgo por el hostigamiento de la guerrilla en el municipio de Milán, Caquetá, y anunció que la entidad mantendrá las labores de acompañamiento humanitario y estará vigilante a las medidas que adopten las autoridades nacionales y territoriales para restablecer la normalidad en esa población y garantizar los derechos de sus habitantes.
- w. En noviembre, la Defensoría reportó la presencia de 'bandas criminales' en 168 municipios del país, en un diagnóstico acerca de la presencia y el accionar de los grupos posdesmovilizados en el país, y como lo ha señalado el Defensor en diferentes oportunidades y escenarios, es necesario que las autoridades refuercen las operaciones encaminadas a dismantelar estas estructuras, particularmente a impedir que sigan protagonizando situaciones de grave vulneración a los derechos humanos como ocurre en la costa Pacífica.



- x. Entre tanto, el conflicto en Toribío, Cauca, se recrudeció debido a que dos indígenas fueron asesinados luego de desmontar vallas del jefe guerrillero Alfonso Cano, por lo que el Defensor rechazó enfáticamente la acción criminal e insistió en su llamado a los negociadores del Gobierno y de las Farc en La Habana para que desde la mesa de diálogos se exija el respeto al Derecho Internacional Humanitario, pues negociar en medio del conflicto no implica involucrar a la población civil.

1.3 Impulso para la participación efectiva de las víctimas en el marco de un proceso de paz

El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, ha insistido en la necesidad de acabar con el conflicto armado y reparar a las víctimas y por ello ha solicitado al Gobierno Nacional y a los grupos armados ilegales, especialmente a las Farc, que se firme la paz, para que el paso a seguir sea la restitución de derechos de los colombianos que se han visto afectados por la guerra que por más de 50 años ha afectado al país.

- a. En el primer mes del año el Defensor del Pueblo propuso agregar el cese al reclutamiento de niños y las acciones indiscriminadas que afectan a la población civil, de igual manera se mostró de acuerdo con la solicitud formulada por el Consejo de Estado al Presidente de la República para que se incluya el desminado como aspecto fundamental en la agenda de negociaciones que se adelanta con el grupo armado ilegal de las Farc.
- b. En febrero, el Defensor calificó de muy graves las denuncias sobre espionaje ilegal por parte del Ejército Nacional y consideró indispensable que se investigaran a fondo estas denuncias y en caso de comprobarse, se aplicaran las sanciones de rigor y se adoptaran medidas para poner punto final a estas prácticas que deslegitiman la institucionalidad y ponen en riesgo la credibilidad de los colombianos en las negociaciones de paz. Sobre este tema, también se pronunció en el mes de septiembre cuando se conoció que el Jefe del equipo negociador del Gobierno, Humberto de la Calle, había sido víctima de interceptaciones. Aseguró además que es responsabilidad del Estado asegurar la confianza de las partes y de los colombianos que esperan una salida negociada al conflicto.



- c. En marzo, Otálora Gómez insistió que desde la mesa de La Habana se tomaran las medidas necesarias y conducentes para que a la población civil se le respeten sus derechos y no se desconozca el Derecho Internacional Humanitario, esto a raíz de la carta de Timoleón Jiménez, alias 'Timochenko', máximo jefe de las Farc, en la que indicó que no entregará a los culpables del asesinato de los dos policías en Tumaco (Nariño).
- d. En el mes de abril, el titular de la Defensoría del Pueblo hizo un enérgico llamado a las instituciones públicas para que se escuchara y atendiera de manera efectiva a todas las víctimas del conflicto armado y dio a conocer la solicitud hecha al Gobierno nacional para que en el proceso de paz, quienes llevaran la agenda de quienes han sufrido las consecuencias del conflicto armado sean los voceros de la Mesa Nacional de Víctimas.
- e. En el mes de junio el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, acogió la petición de la Defensoría para que las víctimas participaran activamente en el proceso de paz. Las negociaciones que se llevan a cabo en La Habana dieron un paso importante en la creación de un acuerdo marco para tratar el tema de las víctimas, aspectos que exaltó el Defensor Otálora, para quien el resarcimiento, la restitución y la garantía de no revictimización son fundamentales en un proceso de paz, y además dan respuesta a la solicitud realizada por el titular de la Entidad al Presidente de la República en cuanto a la creación de mecanismos para propiciar la participación directa de quienes han sufrido las consecuencias del conflicto armado.
- f. En junio la Defensoría confirmó la elección de los primeros delegados de la Mesa Nacional de Víctimas para participar en el proceso de paz en La Habana, decisión que se dio a conocer en un oficio al Alto Comisionado Sergio Jaramillo, como resultado de la Plenaria Extraordinaria.
- g. En agosto, Otálora Gómez pidió a los actores armados verdad, justicia y reparación, así como garantías del Estado para asegurar la vida, integridad y bienestar de los damnificados por el conflicto, esto al conocerse la lista de las primeras víctimas que asistirían a La Habana. Además hizo un reconocimiento a estas personas y por su intermedio a las víctimas de todos los sectores en el país.
- h. En octubre, Otálora rechazó el atentado contra un integrante de la Mesa Departamental de Víctimas en Antioquia y anunció que se hará seguimien-



to a las decisiones y medidas que adopte la Unidad Nacional de Protección (UNP), en el sentido de reforzar el esquema de seguridad de esta persona.

1.4 Grandes impactos en materia constitucional para mejorar las condiciones de los derechos de los colombianos

La Defensoría del Pueblo, por medio de acciones constitucionales, ha trabajado por la restauración y el respeto de los derechos humanos de los colombianos.

- a. Iniciando el año, el Defensor le insistió a la Corte Constitucional prorrogar plazo a Colpensiones para que cumpliera los fallos de tutela. Consideraba el titular de la Entidad que de haber conocido el inventario total de expedientes por trasladar y las solicitudes por resolver, habría sido posible determinar con exactitud el tiempo necesario para la entrega total del universo de expedientes, esto en pro de hacer respetar el derecho a la salud de todos los colombianos.
- b. En el mes de febrero, la incorporación militar irregular de tres jóvenes en Tolima y Norte de Santander fue gestionada por la Defensoría. Ante esta problemática, el Defensor le solicitó a la Corte Constitucional la selección para revisión de los casos en los que se evidenciaba una serie de anomalías y tras la instauración de acciones de tutela se reversó la decisión.

En marzo, sobre este tema el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, anunció que acudiría ante el Ministerio de Defensa para que se revisaran los procedimientos de incorporación en las Fuerzas Militares y recordó que la Entidad a su cargo ha hecho uso de varios recursos judiciales para proteger los derechos de algunos jóvenes afectados por irregularidades en su proceso de reclutamiento.

En septiembre, se presentó un caso de objeción de conciencia en Santander, donde un joven denunció ante la Defensoría reclutamiento forzado por parte del Ejército y con la gestión de la Defensoría se dio solución.

- c. En otro caso importante para el país, el Defensor resaltó la orden de proteger los derechos de 190 indígenas de la comunidad embera katío que permanecían



hacinados en una casa del barrio El Calvario, en Cali, decisión que se dio a partir de un fallo de tutela interpuesta por la Defensoría.

- d. En mayo, un fallo de tutela ordenó transporte escolar para niños que arriesgaban sus vidas en Bolívar. La acción falló a favor de la Defensoría del Pueblo y tras la decisión el Defensor le solicitó al Alcalde que al momento de hacer efectiva la medida verifique que los vehículos contratados cumplan con las condiciones legales, mecánicas y de seguridad adecuadas.
- e. En el mes de junio, el Defensor del Pueblo dio a conocer el trascendental logro para que los desacatos de tutela se resuelvan en un máximo de 10 días, esto a raíz de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, ante la Corte Constitucional.
- f. En el mes de octubre la Defensoría logró resolver dos casos para la protección de los niños: en el primero, la Entidad ganó una tutela para la protección del derecho a la educación de 540 niños de un colegio de Barranquilla, tras las fallas estructurales y el hacinamiento que puso en peligro a los menores. Y, en el segundo, los derechos de los estudiantes de un colegio del Magdalena también fueron asegurados luego del fallo a favor de una acción interpuesta por la Defensoría.
- g. En Armenia la justicia resolvió un incidente de desacato para facilitar la cirugía urgente de un ciudadano cuya vida estaba en peligro por aparentes dilaciones de la EPS.

1.5 Protección de los defensores de derechos humanos y minorías étnicas ante amenazas de grupos ilegales

El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, ha repudiado todas las acciones que han puesto en riesgo la vida de líderes sociales y de derechos humanos. Además, ha requerido a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias para salvaguardar la vida de estas personas y sus familias.

- a. En enero, el Defensor reconoció la gestión realizada que logró la reapertura de una emisora comunitaria en El Carmen de Bolívar, luego de que sus programadores recibieron amenazas y tuvieron que salir del aire.



- b. En febrero el Defensor Otálora Gómez rechazó los panfletos amenazantes por parte del grupo armado ilegal ‘Los Rastrojos’ quienes ofrecían recompensas de hasta 50 millones de pesos por atentar contra la vida de candidatos y representantes de la UP y Marcha Patriótica.

De igual manera, insistió en la necesidad de fortalecer los planes de contención de las llamadas ‘bandas criminales’, y recordó la solicitud hecha a los partidos políticos para que en un informe plasmaran la lista de los candidatos que se encontraban en condición de vulnerabilidad, para que la Defensoría vigilara el compromiso de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y las demás autoridades competentes ante la revisión de los niveles de riesgo de los aspirantes y proveyeran las medidas de seguridad necesarias para el ejercicio de su actividad proselitista. También condenó el ataque contra la candidata presidencial de la Unión Patriótica, al igual que las amenazas contra el aspirante al Senado por la Alianza Verde, Horacio Correa, por quienes abogó para que se extremaran las medidas de protección.

El Defensor del Pueblo condenó las amenazas y atentados contra servidores de la Defensoría, que dieron como resultado las muertes de dos funcionarios, 13 amenazados y tres defensores regionales que han recibido mensajes intimidatorios por cuenta de su labor.

De igual modo, Otálora Gómez puso en conocimiento de la situación de manera directa y personal a los ministros de Defensa, Juan Carlos Pinzón Bueno, y del Interior, Aurelio Iragorri, así como al Director de la Policía, general Rodolfo Palomino López, a quienes también envió comunicación escrita para que se adoptaran las medidas necesarias a fin de continuar con las tareas de defensa técnica y protección a los derechos humanos.

- a. En el mes de marzo el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, repudió el asesinato del líder de desplazados Juan Alberto Causado Priollo, ocurrido cerca de Barranquilla, y le solicitó a las autoridades de Policía y a los organismos de inteligencia celeridad en las investigaciones para esclarecer los hechos y dar con los autores del asesinato, igualmente, requirió a la Unidad Nacional de Protección (UNP) brindar las garantías de seguridad a los 13 concejales y a una líder comunitaria del municipio El Tambo (Cau-



- ca) que tuvieron que abandonar sus viviendas debido a las amenazas de un grupo armado ilegal que se autodenominó ‘Los Urabeños’.
- b. En el mes de septiembre, el titular de la Defensoría pidió a la Unidad Nacional de Protección (UNP) revisar los niveles de riesgo y los esquemas de protección de destacados líderes de derechos humanos quienes fueron objeto de amenazas en un panfleto atribuido presuntamente a ‘Los Rastrojos’.
- c. En octubre, la ONU y la Defensoría del Pueblo condenaron amenazas contra lideresas y líderes y los integrantes del Consejo Comunitario La Toma, en el Cauca, luego de que la comunidad y sus representantes denunciaran la entrada de maquinaria para la minería en la vereda Yolombó, en el corregimiento La Toma, municipio de Suárez. El Defensor subrayó la necesidad de que todas las autoridades competentes (civiles y militares) adopten e implementen medidas integrales para la protección de los derechos de las comunidades afectadas y del medio ambiente.
- d. El Defensor del Pueblo advirtió el grave panorama de derechos humanos en Ataco, Tolima, donde el Alcalde, tres concejales, 36 presidentes de Juntas de Acción Comunal y varios comerciantes fueron objeto de amenazas y extorsiones por presuntos miembros de la guerrilla y una banda de delincuencia común.
- e. En noviembre, la Defensoría rechazó las amenazas emitidas por las Farc contra varios líderes de las comunidades indígenas en Cauca, quienes además gozan de especial protección por la Constitución y los mandatos internacionales.

1.6 Comunidades en riesgo por fallas geológicas y estructurales en varias regiones del país

Graves denuncias fueron dadas a conocer por el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, frente a los riesgos de varias comunidades en el país por cuenta de fallas estructurales que amenazaban su vida e integridad.



- a. En el mes de febrero, la Defensoría insistió en la urgencia de solucionar fallas estructurales en el Palacio de Justicia en Cali, que estaban poniendo en riesgo la vida no solo de los funcionarios de la Entidad, sino además de los usuarios.
- b. En el mes de marzo, el Defensor del Pueblo advirtió sobre el riesgo en el que estaban los habitantes de Villarrica (Tolima) a causa de una falla geológica que amenazaba a 1.200 habitantes de 624 viviendas que tenían grietas y daños al parecer debido a las redes de acueducto y alcantarillado.

Ante la situación la Defensoría instauró una tutela que fue fallada favorablemente y le ordenaba a las autoridades del departamento ejecutar un plan para enfrentar la amenaza en la que está el 80% del casco urbano.

- c. En abril, el Gobierno nacional y las autoridades del Tolima instalaron una mesa técnica para determinar y ejecutar las posibles soluciones a la emergencia, en la que participó el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez; el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, Carlos Iván Márquez; el gobernador del Tolima, Luis Carlos Delgado, y la alcaldesa de esa población, Aurora Rodríguez.
- d. En mayo el Defensor del Pueblo visitó la Isla de Tierrabomba, en Bolívar, para constatar el riesgo en el que estaban cerca de 10.000 habitantes de la zona por cuenta del agrietamiento de sus viviendas, situación generada por la erosión causada por las fuertes olas que golpean el territorio. El Defensor Otálora dijo que era urgente que se tomaran las medidas a fin de enfrentar el problema. En el mes de junio fue fallada a favor de la población una tutela interpuesta por la Defensoría en la que se exigía garantizar los derechos de la comunidad, la alta instancia judicial dispuso que la Alcaldía y la Oficina de Gestión del Riesgo del distrito de Cartagena deben reubicar, entregar subsidios de arrendamiento o dar vivienda temporal a las familias afectadas.
- e. En julio el Defensor instó a las autoridades a que se tomaran medidas urgentes para proteger la vida de 2.400 personas que integran 650 familias en el corregimiento Mina Santa Cruz del municipio de Barranco de Loba, en el departamento de Bolívar, debido a que sus casas se están cayendo por los socavones que abrieron para buscar oro. La Defensoría envió requerimientos al Ministerio de Minas y Energía, a la Gobernación de Bolívar y a la Alcaldía de Barranco de Loba para que se haga la reubicación de las personas.



- f. En septiembre la Defensoría del Pueblo pidió reubicar a estudiantes y docentes de un colegio de Santa Marta, debido al grave riesgo que enfrenta esta comunidad académica por los daños estructurales en las edificaciones, lo que ocasionó la caída de un techo.

La Entidad le manifestó a las autoridades de la ciudad y a las directivas del colegio su preocupación sobre el peligro que implica continuar adelantando las actividades escolares en estas condiciones. También les reiteró la necesidad de tomar medidas urgentes y efectivas para proteger la vida e integridad de los niños, niñas y adolescentes, sin afectar su derecho a la educación.

1.7 Crisis humanitaria en La Guajira: hambre, sed, desnutrición infantil y conflicto

La crisis humanitaria en La Guajira fue un tema fundamental para la Defensoría del Pueblo. Por ello, el Defensor requirió a las autoridades para que adoptaran las medidas necesarias y solucionar la problemáticas luego de que en varias visitas funcionarios de la Entidad comprobaran las difíciles condiciones de derechos humanos de habitantes en ese departamento.

- a. En febrero, ante el cierre de la frontera con Venezuela que agravó la crisis de hambre de los indígenas wayuú del departamento, el Defensor del Pueblo hizo un urgente llamado a las autoridades nacionales y regionales para solucionar la hambruna que se vivía en 13 corregimientos de la Alta Guajira, lugares que perdieron el acceso a comida y elementos básicos ya que se abastecían del comercio del vecino país.
- b. En el mes de abril la Defensoría insistió en la solicitud de medidas integrales para atender seguridad alimentaria de indígenas en La Guajira, en donde la desnutrición, la falta de agua potable y de servicios de salud adecuados los estaban afectando drásticamente.
- c. En el mes de julio y ante el intenso verano, el Defensor del Pueblo denunció la crisis humanitaria por falta de agua y alimentos en las comunidades indígenas de La Guajira.



En una visita de la Defensoría del Pueblo a ese departamento, se verificaron las difíciles condiciones de los habitantes con niños desnutridos en Uribia, Manuare y Riohacha.

Frente a la situación, la Defensoría solicitó al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales realizar una intervención humanitaria de emergencia para que se diseñaran y construyeran sistemas de pequeños embalses y reservorios de regulación hídrica, se entregaran kits alimentarios de forma oportuna y sistemática a la población, y se instaurara un programa de entrega de suplementos alimenticios que, además de los pobladores, cubra a los animales y signifique el aprovisionamiento de insumos para los cultivos.

Además se solicitó a los Ministerios de Agricultura, Interior y Ambiente, así como a Ingeominas, el Incoder, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres y Corpoguajira, que se construyan pozos profundos para la extracción de aguas subterráneas y obras para rehabilitar los reservorios de agua.

Otra problemática fue denunciada en Riohacha: el vertimiento de desechos humanos al mar Caribe, que pone en riesgo a la comunidad de tres barrios aledaños a la zona. La comunidad manifestó afectaciones en la salud y daño ambiental, por lo que el Defensor del Pueblo le solicitó a la Alcaldía de Riohacha y a la Corporación Autónoma Regional (Corpoguajira), que ordenaran el cierre del vertimiento de aguas sucias, que llega al mar en el suroriente de esa ciudad.

- d. En el mes de agosto, y tras hacer seguimiento de la crisis en el departamento, la Defensoría constató nuevas problemáticas en salud, a causa de la falta de visitas por parte las IPS y las EPS, a sabiendas que las comunidades indígenas les están pagando por el servicio de salud.

Por todas estas problemáticas, el Defensor del Pueblo presentó un informe detallado sobre la compleja situación que allí se afronta. El informe registra las actividades que ha desarrollado la Defensoría, con miras a que se atienda pronta y adecuadamente las necesidades de los habitantes de La Guajira y se les restaurezcan sus derechos, como lo ordena la Constitución y la ley.



1.8 Enfrentar la crisis humanitaria del Chocó ante la minería criminal, el conflicto armado y el desplazamiento forzado

- a. El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, en 2014 denunció e hizo solicitudes importantes frente a la crítica situación de derechos humanos en el departamento del Chocó, que se derivan de la minería criminal, el conflicto armado, desplazamiento y la presencia de grupos armados ilegales.
- b. En enero informó sobre un desplazamiento del que fueron víctimas 40 familias de la comunidad La Honda, en el municipio de Riosucio; según información entregada a la Defensoría Regional Urabá, el frente 57 de las Farc empezó a hacer presencia en una zona de influencia de 'Los Urabeños', por esto la población decidió desplazarse por vía fluvial, a través del río Atrato, hacia el municipio de Turbo (Antioquia) con el fin de resguardar su vida e integridad ante posibles enfrentamientos armados. Con la gestión realizada se activó el Plan Integral de Prevención y el Plan de Contingencia del Municipio de Turbo, se convocó una sesión extraordinaria del Comité Municipal de Justicia Transicional con todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, donde participaron líderes de la comunidad desplazada, con el fin de adoptar las medidas para la asistencia humanitaria, el alojamiento, alimentación, salud y educación de las familias afectadas.

Así mismo, el Defensor del Pueblo les solicitó a los ministros de Defensa, Juan Carlos Pinzón, y del Interior, Aurelio Iragorri; a la Directora de la Unidad de Víctimas, Paula Gaviria; al Comandante de las Fuerzas Militares, General Leonardo Barrero Gordillo; al Director de la Policía, General Rodolfo Palomino; a los Gobernadores de Antioquia, Sergio Fajardo, y de Chocó, Efrén Palacios Serna, tomar medidas urgentes para asistencia y atención, elaborar e implementar un plan de retorno concertado con las comunidades del caserío ubicado en el bajo Atrato chocono que cumpla las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad; el Defensor también requirió al Comité Municipal de Justicia Transicional de Riosucio activar la ruta étnica de protección de los bienes y patrimonio de la comunidad de La Honda, para evitar posibles saqueos, y a la Unidad Nacional de Protección estudiar el nivel de riesgo de los líderes de los Consejos Comunitarios, procurando que tenga un enfoque colectivo y diferencial.



La Entidad ya había advertido el riesgo en esa población, en el transcurso de los últimos años se han presentado graves vulneraciones a los derechos a la vida, libertad e integridad de las comunidades de la cuenca del río Cacarica, así como de la población del Bajo Atrato (municipios de Riosucio y Carmen del Darién). Estas situaciones han sido documentadas desde 2009 en los informes de riesgo y notas de seguimiento elaborados por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría.

- c. En mayo la Defensoría advirtió sobre un nuevo desplazamiento forzado de 2.500 personas en zona rural del Alto Baudó por combates entre el ELN y las llamadas Autodefensas Gaitanistas, los enfrentamientos restringieron la movilidad por el río Baudó, lo que dificultó el desplazamiento de la Personería, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, ante la situación Otálora Gómez envió un equipo para ayudar a atender la problemática y ayudar a garantizar el respeto de los derechos humanos de la población afectada.
- d. En junio, la Defensoría denunció la crítica situación de derechos humanos en el departamento por cuenta de la minería ilegal y enfrentamientos entre el ELN y las llamadas Autodefensas Gaitanistas, la población padeció el rigor del desplazamiento y el confinamiento como consecuencia de los combates, además, al menos 11 personas para esa época habrían perdido la vida por desprendimientos de tierra relacionados con esa actividad.

En el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría se advirtió a la Comisión Intersectorial, que coordina el Ministerio del Interior, sobre la grave problemática. Asimismo, requirió a la Secretaría Departamental de Salud, debido a la proliferación de enfermedades como el dengue y la malaria, derivadas de las excavaciones.

- e. De manera consecuente, en el mes de julio, por medio del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, se dio a conocer un preocupante diagnóstico sobre la influencia de los grupos criminales que amenazan los derechos humanos en el departamento del Chocó, donde 43 barrios de la capital acusaban presencia de 'bandas criminales', mientras la confrontación entre ELN, 'Urabeños' y Farc mantenía la zozobra en sitios como el Bajo, Medio y Alto Baudó, donde los desplazamientos son constantes.

Se denunció además que uno de los aspectos más preocupantes es la instrumentalización de los jóvenes. Cabe señalar que gracias a las alertas emitidas por la



Entidad, el Ministerio del Interior convocó una reunión ampliada de la Comisión Intersectorial para analizar la situación y tomar medidas. El Defensor del Pueblo realizó misiones de observación, verificación y acompañamiento durante el primer semestre de este año en 60 comunidades de 7 municipios chocoanos afectados por la violencia.

- f. Al cumplir dos años al frente de la Entidad, en septiembre, Otálora Gómez trasladó su despacho al departamento del Chocó, durante una semana, desde donde hizo varios anuncios importantes para la protección de los derechos de la población chocoana. Propuso, entre otras cosas, asignar un Gerente para la región del Pacífico, una persona que exclusivamente buscara el desarrollo de la región, quien tuviera acceso directo a los ministros y a todas las instituciones del Estado. Ante este llamado el Presidente de la República designó al exgobernador del Chocó Luis Alberto Murillo como Gerente para el Pacífico.

Durante los días de trabajo en Quibdó, el Defensor dio a conocer las denuncias de algunos voceros de víctimas quienes indicaron que unas 330.000 personas han sufrido las consecuencias de la confrontación entre actores armados. Al recorrer algunos de los barrios marginales del norte de la capital chocoana constató que varias comunidades de desplazados llevan cerca de 13 años en estado crítico, sin acceso a los mínimos básicos, ni servicio de agua potable, ni salud, ni educación, por esto llamó la atención a las entidades de orden nacional para que de manera urgente solucionaran esta y otras problemáticas.

Ante el abandono del departamento, Otálora Gómez anunció que promoverá acciones jurídicas y disciplinarias contra aquellos funcionarios del Estado que no atiendan los reclamos de la comunidad chocoana que tienen que ver con los derechos fundamentales como lo son la salud, educación y servicios públicos.

La Defensoría presentó el informe “Crisis Humanitaria en Chocó: diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo”, documento que da cuenta de los graves problemas que tienen que enfrentar los habitantes, panorama detallado de las situaciones que han puesto durante muchos años en riesgo a la población.



1.9 Acompañamiento permanente a las comunidades más vulnerables de Buenaventura

Desde su posesión, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, ha insistido en la necesidad de volcar la mirada y los recursos para solucionar la crisis de derechos humanos en el Puerto de Buenaventura.

- a. Luego de varias visitas humanitarias del Defensor del Pueblo a Buenaventura para denunciar la crisis humanitaria, con el acompañamiento de la comunidad internacional (Oacnud y Acnur), en marzo el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, ordenó una intervención integral en esa ciudad, afectada por la violencia que generan los grupos armados ilegales, reflejada en síntomas como las desapariciones, el desplazamiento forzado y los homicidios, pero insistió en la necesidad de nombrar un Gerente para que más allá del concurso de la Fuerza Pública, se garantice la inversión social.
- b. En este mismo mes, la Defensoría acompañó la movilización por la paz que se realizó en el Puerto, para sentar una voz de protesta en contra de la difícil situación de violencia que en los últimos años viene sufriendo la población. Frente al tema la Defensoría emitió un Informe de Riesgo y seis alertas tempranas, y el Defensor siguió solicitando un programa agresivo de política pública que mejorara las condiciones sociales de los bonaverenses.

La Defensoría del Pueblo hizo acompañamiento humanitario de emergencia ante una nueva situación de desplazamiento masivo al interior de Buenaventura, del que resultaron afectadas alrededor de 157 familias, quienes se vieron avocados a abandonar su territorio por cuenta de los combates entre la guerrilla de las Farc y la Infantería de Marina.

Otálora Gómez regresó al puerto sobre el Pacífico para verificar los alcances de la intervención que diferentes instituciones habían realizado para superar la crisis, donde constató la reducción en los índices de muertes violentas y desplazamiento forzado durante los últimos días, producto del refuerzo en la presencia militar y policial, así como los anuncios respecto a proyectos de inversión social, sin embargo, insistió en la necesidad de implementar una estrategia integral sostenible y de largo plazo al mando de un gerente o de-



legado presidencial que articule los esfuerzos de las entidades comprometidas. Durante esta visita, Otálora Gómez anunció la cruzada que iniciaría la Defensoría para enfrentar la violencia contra la mujer en el Valle del Cauca, departamento que en el tercer mes del año ostentaba el primer lugar en índices de este flagelo.

- c. En abril, el Defensor reconoció los esfuerzos del Gobierno nacional para superar la crisis humanitaria en Buenaventura, ello durante el debate de control político realizado a propósito de la situación actual en el Puerto, afirmó no obstante la intervención de la Fuerza Pública, que incrementó los patrullajes con la asignación adicional de policías e infantes de marina persistían las violaciones a los derechos humanos, reflejadas en hechos como muertes, situaciones de riesgo para líderes sociales e intento de reclutamiento a menores de edad parte de los grupos armados ilegal.
- d. En el quinto mes del año se presentó un insólito caso de desplazamiento en el que 122 miembros de una familia abandonaron sus negocios y lugares de habitación en la Comuna 12 del Puerto por amenazas y extorsiones del grupo armado ilegal “La Empresa”.

Ante la situación el Defensor solicitó la intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Comité de Justicia Transicional, la Alcaldía Municipal, la Gobernación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, para que prestaran ayuda y orientación a estas personas víctimas del conflicto armado.

- e. Antes de culminar el año, el Defensor Otálora Gómez visitó nuevamente el Puerto sobre el Pacífico para inaugurar la casa de los Derechos de la Defensoría que tiene como objetivo hacer el acompañamiento permanente de las comunidades más vulnerables. El modelo de las Casas de los Derechos de la Defensoría también está presente en Altos de Cazucá en Soacha (Cundinamarca) y en la Vereda Granizal en Bello (Antioquia), y próximamente se instalan dos casas más en Tumaco (Nariño) y Soledad (Atlántico).



XXII

II. Informes Anuales

B. Informes Generales	59
C. Informes de Ley	127
D. Informes especiales	149
E. El acceso a la justicia	349
F. Cultura de derechos humanos	385





- » La Defensoría del Pueblo implementó varias estrategias para acercar mucho más la atención de la Entidad a los ciudadanos, particularmente en aquellas zonas apartadas donde tradicionalmente hay poca presencia de las instituciones del Estado. Durante 2014, los funcionarios de la Defensoría recibieron y tramitaron un total de 141.743 peticiones de los colombianos, la mayoría relacionadas con violaciones al derecho a la salud.



Informes Anuales

B. Informes Generales

B.1. La situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, desde el registro de la gestión defensorial en el año 2014

La Defensoría del Pueblo, conforme al registro contenido en la base de datos institucional¹ y a la gestión de las peticiones que recibió y tramitó la Entidad durante el año 2014, presenta el siguiente informe analítico de la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

1.1 Peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2014.

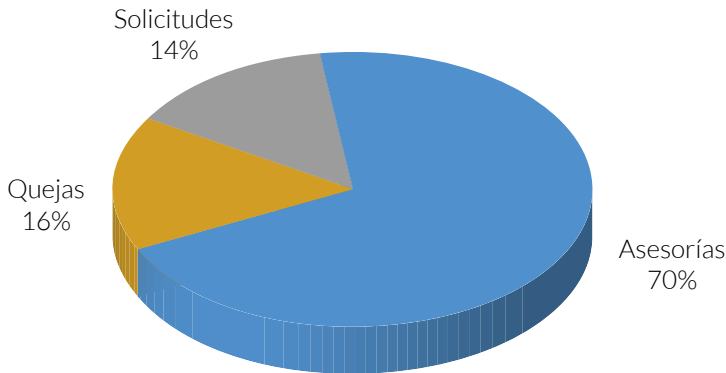
Las peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo, durante el año 2014, fueron 141.743; de estas 98.869 fueron asesorías, 22.641 quejas y 20.233 solicitudes², como se puede observar en el Gráfico 1 sobre porcentajes correspondientes:

- 1 La base de datos de la atención y trámite de peticiones de la Defensoría del Pueblo es dinámica, y, por ende, el registro de peticiones que no han sido concluidas durante el mismo año en que se reciben y radican puede generar cambios en cuanto a la clasificación y calificación. Este cambio obedece a que en el proceso de documentación y trámite de las peticiones se puede obtener información que obliga a una reclasificación de estas respecto a su naturaleza, es decir, pueden pasar de asesorías a solicitudes o a quejas y viceversa; y recalificación con relación a los derechos y conductas violadas, así como a los presuntos responsables de estas violaciones.
- 2 De conformidad con el Instructivo General del Sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, se entiende que:

"La asesoría consiste en orientar e instruir al peticionario en el ejercicio y defensa de los derechos humanos, ante las autoridades competentes o ante las entidades de carácter privado, con base en la experiencia cualificada del profesional que la brinda". La función de instruir a los ciudadanos va encaminada a indicarle el conte-



Gráfico 1. Porcentaje de participación de las peticiones. Total nacional año 2014.



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

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

Queja “aquella petición que contiene manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia sobre amenazas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que provengan de actuaciones irregulares u omisiones tanto de los servidores públicos como de los particulares que obran por instigación de estos, con su consentimiento expreso o tácito, con su tolerancia manifiesta o como resultado del incumplimiento del deber de respeto y garantía que tiene el Estado. También de los particulares que actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o a quienes se les haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, y de los actores armados del conflicto interno.”

“De conformidad con los principios de actuación defensorial, el trámite de la queja debe ser oportuno, ágil y experto.”, Ver Defensoría del Pueblo. Macroproceso misional de atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral Resolución 396 de 2003, Bogotá, D. C., 2003, pp. 31 y 32.

La solicitud de mediación se define “como aquella petición en la que se precisa la intervención de la Defensoría, con el fin de que, conjuntamente con las partes en conflicto, se inicie un proceso de diálogo para que estas reconsideren sus posiciones en cuanto al problema en disputa, con miras a encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que satisfaga sus intereses legítimos. De conformidad con la Constitución Política y la Ley 24 de 1992, la Defensoría del Pueblo tiene la función de mediar en las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellos lo soliciten en defensa de los derechos que presuman violados.”

En términos generales, la Defensoría del Pueblo llevará a cabo la mediación en los casos de amenaza o vulneración de los derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Ver Defensoría del Pueblo. Macroproceso misional de atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral Resolución 396 de 2003, Bogotá, D. C., 2003, p. 32.

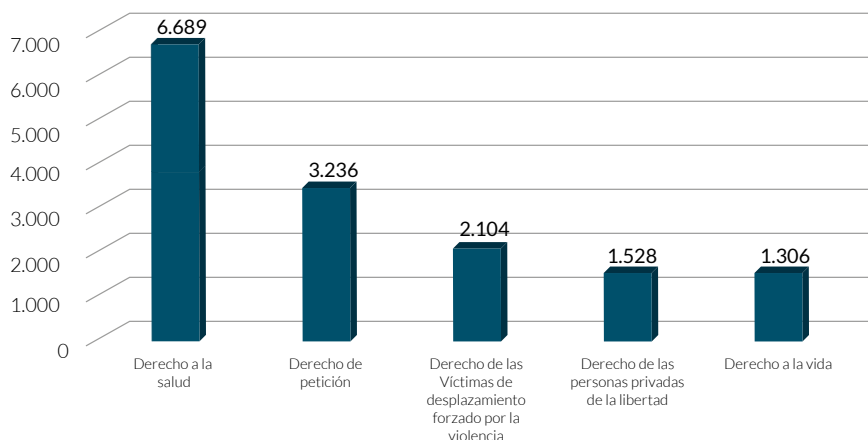


1.2 Situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde el análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2014

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

Conforme a lo anterior, de la información reportada se tiene que, durante el año 2014, los cinco derechos más vulnerados fueron: El derecho a la salud (que sigue siendo el más vulnerado durante los últimos diez años), seguido por el derecho de petición, los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, los derechos de las personas privadas de la libertad y el derecho a la vida³, como se representa en el Gráfico 2:

Gráfico 2. Los cinco derechos más violados en el año 2014, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo.



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

3 La información de datos y cifras reportada para el presente informe tiene fecha de corte de generación de datos dentro del sistema VISION WEB ATQ el 24 de abril de 2015.

Según este registro estadístico⁴, los departamentos en que más se transgredió el derecho a la salud fueron: Quindío (810 veces), Chocó (682), Antioquia (667), Magdalena (610) y Santander (419).

El derecho de petición se violó en forma más recurrente en los departamentos de: Quindío (1.606 veces), Magdalena (424), Boyacá (163), Antioquia (135) y Bogotá (118).

Los departamentos en que más se violaron los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado fueron: Bogotá (571 veces), Quindío (250), Antioquia (213), Tolima (174) y Bolívar (157).

Los derechos de las personas privadas de la libertad fueron violados con más recurrencia en Tolima (339 veces), Cauca (224), Boyacá (191), Cesar (147) y Valle del Cauca (121).

El derecho a la vida se vulneró con mayor recurrencia en: Magdalena (224 veces), Valle del Cauca (209), Santander (175), Chocó (87) y Risaralda (81).

1.2.1 El derecho a la salud

En Colombia, el goce y disfrute pleno del derecho a la salud se ha visto desconocido por los problemas de acceso y cobertura al sistema de salud; a pesar de los esfuerzos de los distintos actores del sector para mejorar el sistema (proyecto de reforma, actualización y unificación del POS, control a medicamentos, entre otros), los resultados no se han visto reflejados en la protección efectiva al derecho.

Así, el derecho a la salud para el año 2014 ocupa el 30% de las quejas recibidas y tramitadas en la Defensoría del Pueblo, sin dejar a un lado que durante los últimos años el derecho a la salud ha estado entre los derechos más vulnerados según la información de la base de datos de la institución y los informes anuales del Defensor del Pueblo al Congreso de la República⁵.

4 Registro de datos sistema de información VISIÓN WEB ATQ- Oficina de sistemas.

5 El derecho a la salud sigue siendo el derecho más violado. Ver Defensoría del Pueblo. Vigésimo primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XXI, de enero a diciembre de 2013, Bogotá, D. C., 2014, pág. 56.



Desde la perspectiva de quejas atendidas y tramitadas en el año 2014, el ejercicio del derecho a la salud se ha visto vulnerado por varias razones, entre ellas las conductas violatorias más recurrentes fueron: la deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias; la negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio diagnóstico-; la negación, obstaculización o demora de la atención en salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento; la ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado); la negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; y la falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud. Dichas vulneraciones son enlistadas de modo específico en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud, año 2014.

Conductas violatorias	Núm. de violaciones
Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de: urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	4.292
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico.	481
La negación, obstaculización o demora de la atención en salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento.	322
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado).	277
La negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.	213
Falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud.	130

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



1.3.1 Las EPS siguen siendo las mayores violadoras del derecho a la salud por la conducta denominada “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”

Se ha convertido en constante que la Defensoría del Pueblo reporte anualmente al Congreso de la República que uno de los derechos humanos más violados en Colombia es el derecho a la salud. En 2014 la situación no varió, respecto a los presuntos responsables más recurrentes de estas violaciones; los particulares que prestan el servicio público de salud y, entre estos, las Empresas Promotoras de Salud (EPS), por la conducta “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”, siguen siendo los mismos. Ver cuadro 2.

Cuadro 2. Presuntos responsables de la conducta “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”, durante el año 2014.

PRESUNTOS RESPONSABLES	Núm. de Violaciones
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social - EPS	2.563
Administradora de Régimen Subsidiado (ARS)	441
Autoridades penitenciarias	276
Instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS)	251
Hospitales	230
Ejército Nacional	106
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	69
Autoridades administrativas del orden municipal	56
Autoridades administrativas del orden departamental	55
En estudio	53
Autoridades administrativas del orden nacional	48
Entidades públicas prestadoras de salud	47
Policía Nacional	28



Aseguradora de Riesgos Profesionales	22
Autoridades administrativas del orden distrital	12
Cajas de compensación familiar	10
Armada Nacional	7
ICBF	5
Medicina prepagada	4
Autoridades judiciales	3
Autoridades extranjeras	2
ISS	1
Instituto Nacional de Salud (INS)	1
Personerías municipales	1
Sociedades de economía mixta	1
Total	4.292

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

1.3.2 Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud

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

Cuadro 3. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud, año 2014.

Presuntos responsables	Núm. de violaciones
EPS	3.845
ARS	754
IPS	351
Hospitales	336
Directores establecimientos carcelarios	164
Ejército Nacional	162
Inpec	149



Presuntos responsables	Núm. de violaciones
Autoridades administrativas del orden municipal	139
Autoridades administrativas del orden departamental	117
En Estudio	112
Entidades públicas prestadoras de salud	104
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	102
Autoridades administrativas del orden nacional	79
Cajas de Compensación Familiar	71
Policia Nacional	52
ARP	30
Autoridades administrativas del orden distrital	28
Funcionarios de cárceles municipales	24
Armada Nacional	22
Funcionarios de Juzgados	13
Medicina prepagada	7
ICBF	6
ISS	6
Fuerza Aérea	4
Autoridades extranjeras	2
Organización Territorial	2
Personerías municipales	2
Invima	1
Medicina Legal	1
Instituto Nacional de Salud	1
Particulares que prestan servicios públicos de educación	1
Sociedades de economía mixta	1
Universidades públicas	1
Total general	6.689

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

Ante esta situación y en busca de la protección y defensa de este derecho, varias han sido las gestiones defensoriales en su mayoría con resultados favorables. Así se podrá observar en el acápite de casos relevantes atendidos y tramitados por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas a través de las Defensorías Regionales, y

varios pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo; en ellos, se ha hecho un llamado a las entidades competentes, en aras de terminar con esta crisis de derechos humanos que revela la dramática situación que se vive en todo el país en el tema de salud⁶.

1.4 El derecho de petición

El derecho de petición, al igual que el derecho a la salud, es uno de los derechos que durante los últimos años ha encabezado la lista de los derechos más vulnerados.

Las quejas atendidas por la Defensoría durante el año 2014 indican que la mayor presunta responsabilidad por la violación del derecho de petición recayó sobre las autoridades del orden municipal con 639 violaciones por no resolver de fondo lo solicitado en la petición, por no responder en los términos señalados por la ley y por inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones.

En segundo lugar y con 523 violaciones, se atribuyeron en este registro presunta responsabilidad a las autoridades del orden nacional, seguido de los particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social, el Ejército Nacional, entre otros, como se puede apreciar en el cuadro 4.

Cuadro 4. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición, año 2014.

Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición	Núm. de violaciones
Autoridades administrativas del orden municipal	639
Autoridades administrativas del orden nacional	523

6 Defensor del Pueblo "EPS no prestan servicios así estén en el POS". <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/2259/%E2%80%9CEPS-no-prestan-servicios-as%C3%AD-est%C3%A9n-en-el-POS%E2%80%9D-Defensor-del-Pueblo.htm>. 27 de Agosto de 2014.

Visita de inspección de la Defensoría del Pueblo al servicio de urgencias en la red pública hospitalaria de Bogotá. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/1030/Visita-de-inspecci%C3%B3n-de-la-Defensor%C3%A1-Da-del-Pueblo-al-servicio-de-urgencias-en-la-red-p%C3%BAblica-hospitalaria-de-Bogot%C3%A1-Car-ta-de-Derechos-y-Deberes-en-los-Servicios-de-Salud-derecho-a-la-salud-hospitales-Salud-Hospitales.htm>



Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición	Núm. de violaciones
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	377
Ejército Nacional	288
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	248
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	166
En estudio	144
Autoridades administrativas del orden distrital	115
Autoridades administrativas del orden departamental	111
Policía Nacional	82
Particulares que prestan servicios públicos financieros	76
Funcionarios de fiscalías	60
ICBF	57
Organismos electorales	55
Funcionarios de juzgados	42
Hospitales	31
Particulares que prestan servicios públicos de educación	28
Inpec	27
Directores Establecimientos Carcelarios	20
Universidades públicas	15
Medicina Legal	13
Incoder	10
Cajas de compensación familiar	9
Agustín Codazzi	9
ISS	9
Magistrados de Tribunales	7
Particulares que prestan servicios públicos de educación	7
Icetex	7
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	7
CTI	6
CAR	6
Autoridades extranjeras	5



Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición	Núm. de violaciones
Fuerza Aérea	4
Comisiones de Regulación de Telecomunicaciones	3
Armada Nacional	3
Sena	3
Personerías Municipales	3
Magistrados Consejo Superior de la Judicatura	2
Magistrados Corte Constitucional	2
Funcionarios de cárceles municipales	2
Comisiones de regulación, energía y gas	2
Entidades públicas prestadoras de salud	2
Contraloría General de la República	2
Autoridades eclesiásticas	1
Auxiliares de la Justicia	1
Consejo de Estado	1
Comisiones de Regulación agua potable y saneamiento básico	1
Funcionarios de las asambleas departamentales	1
Sijín	1
DAS	1
Organización territorial	1
Comisión nacional del servicio civil	1
Total General	3.236

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

De las 3.236 violaciones registradas en la base de datos institucional, fueron tres las conductas vulneratorias. La de más recurrente violación fue por no resolver de fondo lo solicitado en la petición, seguida por la inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones y por no responder en los términos señalados por la ley, así como se puede observar en el cuadro 5.



Cuadro 5. Conductas violatorias al derecho de petición, año 2014.

Conductas violatorias	Núm. de quejas
No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1.862
Inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos.	940
No responder en los términos señalados por la ley.	434
Total General	3.236

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

1.5 Derecho a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia⁷

Como se ha reiterado en los informes anuales del Defensor del Pueblo presentados al Congreso de la República en los últimos años, de acuerdo con los datos recibidos y reportados por la Defensoría del Pueblo⁸, el derecho que les asiste a las víctimas de desplazamiento ha sido uno de los más vulnerados en lo que respecta a sus derechos y garantías relativas a su protección y a la asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento o la reintegración⁹.

Respecto a la persistente vulneración de este derecho, el Defensor del Pueblo, durante el año 2014, dentro de los pronunciamientos realizados por los diversos

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

8 Derecho a las Víctimas de Desplazamiento Forzado por la Violencia. Ver DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Vigésimo Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XXI, de enero a diciembre de 2013, Bogotá, D. C., 2014, pág. 64.

9 Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Defensoría del Pueblo. Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Actualizado como herramienta de trabajo en medio magnético interactivo. Derechos de los desplazados. Bogotá, D. C., año 2007, pág. 765.



desplazamientos que se produjeron en el país en razón al conflicto armado¹⁰, sobre todo en la costa pacífica colombiana¹¹, solicitó a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregar de carácter inmediato y prioritario las asistencias humanitarias de emergencia, complementarias a las que adelantan las alcaldías municipales. De igual manera, el Defensor del Pueblo hizo un especial llamado a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, para profundizar las acciones de protección de los territorios, evitar el desplazamiento forzado de las comunidades, fortalecer la ruta de restablecimiento de derechos e implementar medidas de asistencia con enfoque diferencial.

Acerca de los derechos de los desplazados, la presunta responsabilidad por las violaciones a los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado o su revictimización recayó en las autoridades del orden nacional encargadas de suministrar la asistencia en 1.518 ocasiones, seguidas por las autoridades administrativas del orden distrital (151), las autoridades administrativas del orden municipal (145) y el Ejército Nacional (93); entretanto, en estudio se hallan 51 quejas. Esta información es descrita en el Cuadro 6:

10 Pronunciamiento Defensor del Pueblo, 29 de marzo de 2014/ Se intensifica el desplazamiento en Guapi (Cauca), advierte la Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1122/Se-intensifica-el-desplazamiento-en-Guapi-%28Cauca%29-advierte-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Guapi-desplazamiento-Cauca-Mauricio-Vesga-Desplazados.htm>

Pronunciamiento Defensor del Pueblo, 12 de mayo de 2014 / 2.500 desplazados en Chocó por enfrentamientos entre grupos armados ilegales. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1413/2500-desplazados-en-Choc%C3%B3-por-enfrentamientos-entre-grupos-armados-ilegales-Desplazamiento-forzado-Choc%C3%B3-comunidades-ind%C3%ADgenas-Desplazados.htm>

Pronunciamiento Defensor del Pueblo, 05 de diciembre de 2014/ Se agrava panorama de derechos humanos en Buenaventura por llegada de población desplazada. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/2808/Se-agrava-panorama-de-derechos-humanos-en-Buenaventura-por-llegada-de-poblaci%C3%B3n-desplazada-desplazamiento-forzado-Buenaventura-crisis-humanitaria-derechos-humanos-Valle-del-Cauca-Desplazados-Gesti%C3%B3n-defensorial-Derechos-Humanos-Valle-del-Cauca.htm>

11 Pronunciamiento Defensor del Pueblo, 21 de mayo de 2014/ Día de la Afrocolombianidad - En Día de la Afrocolombianidad, Defensoría alerta por elevado desplazamiento en el Pacífico colombiano - <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1556/En-D%C3%ADa-de-la-Afrocolombianidad-Defensor%C3%ADa-alerta-por-elevado-desplazamiento-en-el-Pac%C3%ADfico-Colombiano-desplazamiento-forzado-Valle-Cauca-Nari%C3%B1o-Valle-Choc%C3%B3-diversidad-cultural-Desp>



Cuadro 6. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, año 2014.

Presuntos responsables	Núm. de violaciones
Autoridades administrativas del orden nacional	1.518
Autoridades administrativas del orden distrital	151
Autoridades administrativas del orden municipal	145
Ejército Nacional	93
En estudio	51
Autoridades administrativas del orden departamental	29
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	27
ICBF	15
Personerías municipales	11
Policía Nacional	10
Incoder	8
Particulares que prestan servicios públicos financieros	7
Funcionarios de fiscalías	6
Cajas de Compensación familiar	6
Funcionarios de Juzgados	5
Organismos electorales	5
Icetex	4
DAS	3
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	3
Entidades públicas prestadoras de salud	2
Unidades administrativas especiales	2
Agustín Codazzi	1
SENA	1
CTI	1
Total General	2.104

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

Las conductas más recurrentes relativas a la violación de los derechos de los desplazados por la violencia fueron, entre otras: negación de la prórroga de la atención

humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica; negación del derecho a la verdad, justicia y reparación; incumplimiento y/o negación de programas para la generación de ingresos y/o estabilización laboral; negación de los trámites para registro civil, documento de identidad personal, y/o libreta militar; negación de la ayuda inmediata, en alojamiento, transporte, alimentación, vestuario, atención médica y psicosocial, tal como se puede observar en el Cuadro 7:

Cuadro 7. Conductas violatorias al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2014.

Conductas vulneratorias	Núm. de violaciones
Negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica.	414
Incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa	330
Incumplimiento en los términos para resolver oportunamente, la declaración, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado	316
Negación del derecho a la verdad, justicia y reparación.	309
Incumplimiento de los programas de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado	143
Incumplimiento y/o negación de programas para la generación de ingresos y/o estabilización laboral.	75
Negación de los trámites para registro civil, documento de identidad personal, y/o libreta militar.	64
Negación de la ayuda inmediata, en alojamiento, transporte, alimentación, vestuario, atención médica y psicosocial.	62
No garantizar el derecho a la indemnización de tierras, viviendas y al patrimonio.	57
Negación del reconocimiento de la condición de desplazado.	45
Violación del derecho a ser considerado desplazado.	45
Negación a la recepción y/o valoración de la declaración.	35
Incumplimiento y/o negación de programas de retorno o reubicación en condiciones de seguridad, dignidad, y voluntariedad	32
No adoptar medidas de protección para la vida, integridad y libertad y seguridad personales.	31



Conductas vulneratorias	Núm. de violaciones
Negación al acceso a información sobre actuaciones administrativas y judiciales sobre la protección de sus derechos.	25
Violación del derecho a la igualdad y a no ser discriminado por la condición de desplazado.	22
Incumplimiento en programas de acceso a tierras	20
Negación de programas de capacitación para la consolidación socioeconómica	13
Impedir u obstaculizar la conformación de organizaciones de población desplazada	12
Negación de la inscripción en el Registro Único de Predios Abandonados (Rupta)	11
Negación del acceso a la educación	10
Limitar, impedir o negar la atención en razón, del género, edad, etnia o discapacidad.	10
Negación del acceso a la salud y/o atención deficiente e inoportuna.	9
Negar el derecho a la participación en los comités municipales y departamentales para la atención a la población desplazada	7
No proteger la propiedad o posesión de los bienes y la tierra teniendo en cuenta la condición de poseedores, tenedores, ocupantes o propietarios.	7
Total General	2.104

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

La Defensoría del Pueblo durante el año 2014 instó a las entidades parte del Sistema de Atención Integral a Víctimas de Desplazamientos a que actúen de manera articulada y eficaz, al garantizar oportunamente a las víctimas el acceso a las asistencias humanitarias y de emergencia. Por este motivo, se realizaron jornadas especiales de atención a víctimas de desplazamiento en zonas tan afligidas por la desatención tales como Buenaventura¹², Bolívar¹³, entre otras.

12 Jornada especial de atención a desplazados en Buenaventura. 30 de octubre de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1285/Jornada-especial-de-atenci%C3%B3n-a-desplazados-en-Buenaventura-Unidad-de-Atenci%C3%B3n-y-Orientaci%C3%B3n-a-la-poblaci%C3%B3n-desplazada-desplazamiento-forzado-Desplazados-Valle-del-Cauca.htm>

13 Víctimas del conflicto armado presentan declaraciones en jornadas especiales. 14 de marzo de 2014. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/victimas-del-conflicto-armado-presentan-declaraciones-en-jornadas-especiales-154308>



1.6 Derecho de las personas privadas de la libertad

La población carcelaria es un grupo de especial vulnerabilidad¹⁴; por lo tanto, sus derechos son inmediatamente aplicables y exigibles. Durante el año 2014, la Defensoría del Pueblo, hizo varias acciones y pronunciamientos para la protección y defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, entre otras, visitas humanitarias¹⁵, acompañamiento jurídico. Producto de ello el Defensor del Pueblo, en la visita humanitaria a la cárcel La Esperanza en el archipiélago de San Andrés en el mes de enero de 2014, expresó: “todos los días los funcionarios de la Defensoría del Pueblo en todo el país atienden las quejas de los reclusos por cuenta del hacinamiento, de las deficiencias en los servicios de salud, la mala calidad de los alimentos o maltrato, entre otros problemas.”¹⁶. Precisamente, la Defensoría del Pueblo solicitó al Gobierno estudiar la posibilidad de declarar la emergencia social para enfrentar la crisis carcelaria¹⁷. Así, en el debate de control político por la situación carcelaria en el país en septiembre de 2014, el Ministro de Justicia anunció en la Comisión Primera del Senado que el Gobierno estudia la conveniencia de la aplicación de una declaratoria de emergencia social para neutralizar la crisis del hacinamiento en las penitenciarías.

14 Corte Constitucional - Sentencia T-077 del 2013. M. P. Alexei Julio Estrada.

15 Defensoría atendió amotinamiento en cárcel de Ciénaga, Magdalena. 9 de junio de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1858/Defensor%3ADa-atendi%C3%B3-amotinamiento-en-c%C3%A1rcel-de-Ci%C3%A9naga-Magdalena-hacinamiento-carcelario-Ci%C3%A9naga-Magdalena-Defensor%3ADa-del-Pueblo-regional-Magdalena-C%C3%A1rceles-Derechos-Humanos-Hacinamiento-carcelario-Crisis-carcelaria.htm>

Delicado panorama de derechos humanos en Centros de Detención Transitoria de Bogotá. 8 de noviembre de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/2665/Delicado-panorama-de-derechos-humanos-en-Centros-de-Detenci%C3%B3n-Transitoria-de-Bogot%C3%A1-URI-Estaciones-de-Polic%C3%A1-Da-Centro-de-Detenci%C3%B3n-Transitoria-operaci%C3%B3n-reglamento-gesti%C3%B3n-defensorial-Engativ%C3%A1-Tunjuelito-Chapinero-servicios-de-salud-Gesti%C3%B3n-defensorial-Derechos-Humanos-Bogot%C3%A1-Hacinamiento-carcelario-Crisis-carcelaria-URL.htm>

La cárcel de Riohacha, la más hacinada del país, nuevamente alcanza nivel récord de internos. 10 de diciembre de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1520/La-c%C3%A1rcel-de-Riohacha-la-m%C3%A1s-hacinada-del-pa%C3%ADs-nuevamente-alcanza-nivel-r%C3%A9cord-de-internos-hacinamiento-carcelario-presos-Defensor%3ADa-del-Pueblo-Regional-Guajira-crisis-carcelaria-Derechos-Humanos-Regionales-Guajira.htm>

16 Defensor insiste en la declaratoria de emergencia social para enfrentar el hacinamiento carcelario. 29 de enero de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/946>

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



Conforme a ello, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas reporta que las conductas más recurrentes relativas a la violación de los derechos de las personas privadas de la libertad, entre otras, son: Violación al derecho al tratamiento penitenciario, violación al derecho a la salud, violación al derecho a la integridad personal, violación del derecho a la vida y violación al derecho al mínimo vital o subsistencia digna, conforme se puede observar en el Cuadro 8:

Cuadro 8. Conductas violatorias al derecho de las personas privadas de la libertad, año 2014.

Conductas vulneratorias	Núm. de violaciones
Violación del derecho al tratamiento penitenciario	552
Violación del derecho a la salud	453
Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes)	226
Violación del derecho a la vida	104
Violación del derecho al mínimo vital o subsistencia digna	51
Violación del derecho de petición	41
Violación del derecho a la intimidad	29
Violación del derecho al debido proceso disciplinario	22
Incumplimiento del deber de reintegrar a la sociedad a todas las personas privadas de la libertad en las condiciones que tenía cuando se produjo su detención	21
Violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la garantía de la autonomía personal	11
Violación del derecho a la libertad de expresión y de información	7
Violación del derecho a la libertad de asociación y reunión	5
Violación del derecho a constituir, organizar y participar en los comités de derechos humanos de personas privadas de la libertad	4
Violación del derecho a las libertades de conciencia y religión	2
Total general	1.528

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



Según los datos reportados por el sistema de información de atención y trámite de quejas, los presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las personas privadas de la libertad fueron: los directores de establecimientos carcelarios; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; los particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado, entre otros. Esto se detalla en el cuadro 9:

Cuadro 9. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las personas privadas de la libertad, año 2014.

Presuntos responsables	Núm. de violaciones
Directores establecimientos carcelarios	1.108
Inpec	290
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	58
Funcionarios de cárceles municipales	51
Policía Nacional	14
Ejército Nacional	6
DAS	1
Total General	1.528

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

1.7 Derecho a la vida

Durante el año 2014, se recibieron 1.306 violaciones por conductas vulneratorias entre amenazas y violaciones del derecho a la vida. Entre estas conductas, las de mayor recurrencia fueron: amenazas de muerte, homicidios múltiples, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, tentativa de ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, y privar de la vida a persona detenida o retenida, mediante tortura u otros tratos, penales crueles, inhumanos o degradantes, entre otros, conforme a lo siguiente:



Cuadro 10. Conductas violatorias al derecho a la vida, año 2014.

Conductas vulneratorias	Núm. de violaciones
Amenazas de muerte	1.209
Ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias	44
Tentativa de ejecución extrajudicial o arbitraria	30
Privar de la vida a persona detenida o retenida, mediante tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	16
Homicidios múltiples (masacres)	5
Crímenes de lesa humanidad ¹⁸	2
Total General	1.306

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

En este periodo, hay en estudio 1.066 quejas. Sin embargo, entre los presuntos responsables de la vulneración de este derecho, se recibieron quejas así: la Policía Nacional (157), el DAS (38), el Ejército Nacional (24), los directores de establecimientos carcelarios (11), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) (6), la Fuerza Aérea (2), la Armada Nacional (1), y los funcionarios de cárceles municipales (1).

1.7.1 Incremento de conductas violatorias al derecho a la vida por amenazas de muerte

Respecto a la conducta violatoria “amenaza de muerte”, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo evidencia un incremento en las quejas atendidas por la Entidad por violación al derecho fundamental a la vida, bajo esta modalidad; es decir de 144

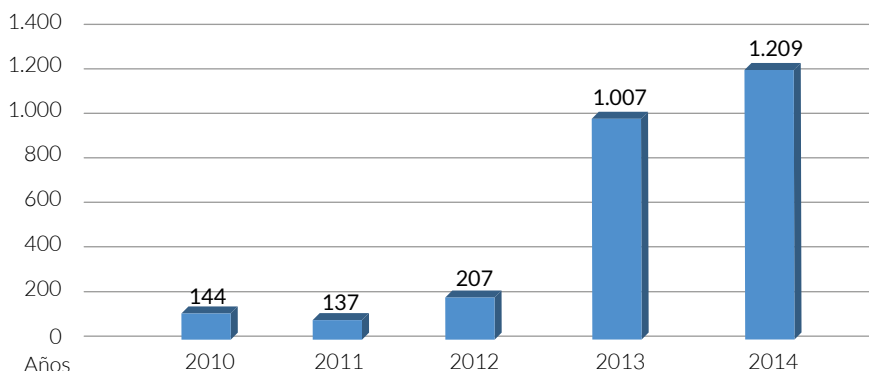
18 Los crímenes de lesa humanidad son “delitos graves contra la condición humana y, por consiguiente, contra el derecho internacional, que están hoy bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (...) Los delitos de lesa humanidad se caracterizan por su atrocidad intrínseca, pueden ser perpetrados por el Estado o por fuerzas irregulares con algún grado de control territorial, y por su carácter consuetudinario y ahora convencional pueden y deben ser perseguidos por todos los Estados mediante su jurisdicción nacional o a través de jurisdicción universal. (...)”

Según el artículo 7º del Estatuto de la Corte Penal Internacional, “se entenderá por crimen de lesa humanidad cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) asesinato; b) exterminio;... i) desaparición forzada de personas (...)”. Defensoría del Pueblo. Unión Europea. Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Defensoría del Pueblo. Año 2007, pág. 191.



quejas recibidas en el año 2010 por esta conducta, se pasó a 1.209 para el año 2014, conforme se observa en Gráfico 3:

Gráfico 3.Comparativo incremento de conducta violatoria al derecho a la vida:
Amenazas de muerte



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

Precisamente, durante el año 2014, el Defensor del Pueblo hizo fuertes pronunciamientos¹⁹ debido al incremento de amenazas contra la vida e integridad personal de la población objeto de especial protección del Estado. Como consecuencia directa del ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias que las víctimas hacen, o en razón al ejercicio del cargo²⁰ que estas fungen, los denominados grupos al margen de la ley las han intimidado a través de diferentes

19 Defensoría advierte graves amenazas contra líderes comunitarios en Calamar, 22 de octubre de 2014. <http://defensoria.gov.co/es/nube/regiones/2556/Defensor%3C%ADa-advierte-graves-amenazas-contr-l%C3%ADderes-comunitarios-en-Calamar-amenazas-l%C3%ADderes-Calamar-Bol%C3%ADvar-Defensor%3C%ADa-Regional-Bol%C3%ADvar-Grupos-Armados-Ilegales-Los-Urabe%C3%B1os-Derecho-a-la-vida-Bol%C3%ADvar.htm>

Defensor del Pueblo rechaza panfletos amenazantes contra dirigentes políticos de izquierda, 14 de febrero de 2014. <http://defensoria.gov.co/es/nube/noticias/975/Defensor-del-Pueblo-rechaza-panfletos-amenazantes-contr-dirigentes-pol%C3%ADticos-de-izquierda-Grupos-armados-ilegales-Derecho-a-la-vida.htm>

20 Amenazas y atentados contra servidores públicos se extienden a la Defensoría. 18 de febrero de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/1062>



medios tales como panfletos, correos electrónicos, llamadas o, en algunos casos más gravosos, atentados contra su vida e integridad personal²¹.

1.7.2 Participación de la Defensoría del Pueblo, como garante en comités de prevención y protección al derecho a la vida e integridad personal de personas objeto de protección del Estado

Entre las gestiones hechas por la Defensoría del Pueblo para prevenir las vulneraciones contra los derechos a la vida y a la integridad personal y de protegerlos, estuvo su participación como garante e invitada permanente en los espacios definidos por la ley con cargo a la Unidad Nacional de Protección²². Estos espacios son: el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (Cerrem), con voz pero sin voto²³ y como garante de los derechos a la vida, integridad, seguridad de los defensores de derechos y defensoras de derechos humanos, líderes sociales y de tierras, víctimas de desplazamiento, docentes, sindicalistas, periodistas, servidores públicos, entre otra población objeto de protección de la unidad²⁴.

21 Defensoría rechaza asesinato de lideresas en Arauca. 27 de noviembre de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/2765/Defensor%C3%ADa-rechaza-asesinato-de-lideresas-en-Arauca-Tame-Arauca-lideresas-Derecho-a-la-vida-Derechos-Humanos-l%C3%ADderes.htm>

Defensoría rechaza atentado contra integrante de la Mesa de Víctimas en Antioquia. 2 de octubre de 2014. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/2455/Defensor%C3%ADa-rechaza-atentado-contra-integrante-de-la-Mesa-de-V%C3%ADctimas-en-Antioquia-Unidad-Nacional-de-Protecci%C3%B3n-Jhonatan-Echeverri-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Derechos-Humanos.htm>

22 La Unidad Nacional de Protección es una unidad administrativa especial del orden nacional adscrita al Ministerio del Interior, cuyo objetivo “es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno nacional que, por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. Artículo 3º. Decreto 4065 de 2011, “por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.”

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

24 Ver artículo 2º. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Decreto 1225 de 2012, “por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011”.



Durante el año 2014, la Defensoría del Pueblo asistió y participó en más de 101 sesiones ordinarias convocadas por las secretarías técnicas de los mencionados comités. En aras de proteger el derecho a la vida e integridad personal de los ciudadanos que activaron la ruta por amenazas contra su vida, entre otras, la Defensoría formuló varias recomendaciones: Solicitó a la Unidad Nacional de Protección (UNP) la celeridad, tanto en los procesos de estudio de nivel de riesgo de las personas objeto del programa de protección y como en la implementación de medidas de protección para los beneficiarios de las mismas; asimismo, recomendó en las instancias de los comités que para la evaluación de riesgo se tuviera en cuenta la aplicación de mecanismos y protocolos técnicos para la valoración de riesgo, entre otros aspectos, enfoque diferencial y las presunciones constitucionales de riesgo²⁵, contextos de población y territorio.

En este contexto, por invitación de la Comisión Primera del Senado, la Defensoría del Pueblo participó en el debate de control político que se hizo a los Ministros del Interior y de Hacienda y a la Unidad Nacional de Protección respecto de la problemática presupuestal de la Unidad²⁶. La Defensoría radicó ante la Comisión un documento con sus observaciones²⁷. Uno de los principales aspectos de reflexión lo constituyeron las consecuencias del problema presupuestal mencionado, como lo era el posible retiro de esquemas de protección de la población beneficiaria de tales medidas, que son víctimas en estado de indefensión y mayor vulnerabilidad en razón a las amenazas proferidas en su contra.

La Defensoría del Pueblo señaló que la decisión de suspender o retirar los esquemas de seguridad de quienes, en un escenario de violencia y conflicto armado, han recibido de forma recurrente amenazas de muerte por grupos armados ilegales podría alterar drástica y negativamente sus condiciones de vida y sus derechos fundamentales. En esas circunstancias, se encontraban sujetos de especial protección del Estado amenazados como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, sin que se hiciera un estudio previo, responsable de la situación de vulne-

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

26 Debate de Control Político, Comisión Primera Senado de la República, 2 de diciembre de 2014.

27 Oficio 10/751 del 21 de noviembre de 2014 dirigido al doctor Guillermo León Giraldo Gil, Secretario General Comisión Primera del honorable Senado de la República.



rabilidad que actualmente atravesaba cada beneficiario de medidas de protección. Varias de esas personas eran las defensoras y defensores de derechos humanos, los líderes y lideresas sociales, cívicos y comunitarios, los representantes de las mesas de participación de víctimas, las autoridades indígenas, los representantes de los consejos comunitarios, sindicalistas, los periodistas, los reclamantes de tierras.

En vista de esta situación, la Defensoría del Pueblo solicitó que la determinación de levantar medidas de protección se haga conforme a los protocolos estipulados para ello, en atención a la salvaguarda de la vida e integridad personal de la población objeto de amenazas e intimidaciones hechas por parte de grupos armados ilegales.

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo se ha enterado tanto de las reiteradas quejas presentadas por las personas beneficiarias de medidas de protección en torno a la mora en la implementación de medidas como de las protestas hechas por parte de miembros de escolta del no pago oportuno de sus salarios y de sus viáticos. Ante todo ello, la Defensoría del Pueblo elevó sendos requerimientos a la Unidad Nacional de Protección, en los que advirtió sobre el incumplimiento del Estado colombiano con el deber de garantía de los derechos de estos ciudadanos; con estas trasgresiones, se afectaron de manera sustancial y trascendental los derechos a la vida, integridad personal, derecho al trabajo y libre movilidad por el territorio, tanto de protegidos como de los funcionarios al servicio de sus esquemas de seguridad.

Finalmente, ante las negativas en el pago de viáticos para los esquemas de seguridad de los protegidos en razón al plan de austeridad que anunció la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo manifestó que no es de recibo que los beneficiarios de medidas de protección gestionen con las autoridades pertinentes sus desplazamientos; esta determinación implicaría imponerles una carga que no están en capacidad ni en la obligación de soportar. Como solución de contingencia en varios casos de población objeto como por ejemplo sindicalistas y periodistas, la Unidad Nacional de Protección optó por coordinar desplazamientos de los protegidos con Fuerza Pública, a fin de no entorpecer la labor que desarrollan los beneficiarios de medidas de protección.





- » Gracias a la emisión de informes de riesgo y de alertas tempranas, en relación con la ocurrencia de acciones por parte de los grupos armados ilegales, la Defensoría del Pueblo logró advertir de manera oportuna los riesgos que enfrentan las comunidades, particularmente en las zonas de conflicto, así como la movilización de las diferentes entidades del Estado para procurar el restablecimiento de sus derechos.



B.2. La prevención de riesgo de violaciones de derechos humanos y DIH sistema de alertas tempranas (SAT)

La Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - Sistema de Alertas Tempranas (SAT) tiene por objetivo desarrollar los lineamientos de la política institucional que permitan intervenir eficazmente en la prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; para ello tiene la misión institucional de monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado interno, con el propósito de identificar y advertir posibles violaciones de los derechos humanos de la población civil e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado.

Esta misión se enmarca en la persistencia del conflicto armado que vive el país y que se caracteriza por la particularidad de las dinámicas que adopta en cada una de las regiones. A pesar de los avances en seguridad, la confrontación armada tiende a concentrarse en algunas zonas del país, está cambiando permanentemente y plantea desafíos en términos de prevención, protección y respuesta estatal.

Por esta razón, el SAT se ha constituido en una herramienta fundamental para la identificación de riesgo, con el fin de permitir al Estado en su conjunto adoptar las medidas pertinentes para la prevención, protección y mitigación ante situaciones de graves violaciones de derechos humanos.

La acción defensorial se enmarca en el segundo énfasis de acción definido en el Plan Estratégico Institucional, en el cual se evidencian las deficiencias relacionadas con



la protección a las víctimas y población civil en general, producto de las continuas amenazas y violaciones que obstaculizan e interfieren en la reclamación de sus derechos, así como las limitaciones en la capacidad y recursos de las instituciones gubernamentales y estatales para la asesoría, orientación, atención, prevención y protección, a pesar de los avances sustantivos de los últimos años en asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto.

De acuerdo con los objetivos estratégicos, se desprende que la acción defensorial de la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH es impulsar la respuesta estatal oportuna y efectiva mediante la elaboración de advertencias por parte del SAT, para la prevención de los riesgos que afectan a las víctimas y a la población susceptible de serlo, así como su protección.

2.1 Análisis de la situación de DD. HH.-DIH 2014

Durante el año 2014, el contexto del conflicto armado y la crisis humanitaria se caracterizó por un escenario dual. Por una parte, la agenda del Gobierno continuó determinada por las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC - EP en La Habana. Conversaciones que mostraron diversos avances y generaron amplias expectativas en la sociedad por la posibilidad de la desmovilización de la guerrilla y el desescalamiento del conflicto, así como por el anuncio de trascendentales reformas en el campo económico, político e institucional. Por lo pronto, el escenario de negociaciones ha mostrado un resultado tangible en materia humanitaria, consistente en la disminución de acciones bélicas tales como hostigamientos, combates, ataques a infraestructuras, entre otros, a partir del cese de hostilidades dispuesto por las FARC - EP finalizando el año anterior. No obstante, se mantienen en los territorios controlados por este grupo situaciones que vulneran los derechos fundamentales de las comunidades tales como confinamientos, imposición de códigos de conducta, así como reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA).

De otra parte, se sigue observando un proceso de expansión y consolidación de grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (GAPD), en distintos territorios, particularmente en áreas urbanas; al mismo tiempo que un proceso de adaptación, a través del uso y subordinación de bandas delin cuenciales para ocultar su presencia armada, la utilización de NNA en actividades



ilícitas y la inserción en empresas de seguridad informales; así como en economías ilegales como la minería ilegal no tradicional. Todo ello en un escenario marcado por los homicidios selectivos, las amenazas, las extorsiones, los desplazamientos y el reclutamiento y utilización ilícita de NNA, entre otros hechos de violencia contra la población.

2.2 Comportamiento de los grupos armados ilegales durante 2014

2.2.1 Guerrillas

Simultáneamente con las negociaciones de paz, el Gobierno mantuvo el objetivo de debilitar a las guerrillas a través del plan Espada de Honor; durante los cuatro años de su vigencia se propuso diversos objetivos, logró para el 2014 resultados en materia de decomisos e incautaciones de explosivos y armamentos, restricciones o bloqueos de suministros a estructuras campamentarias, operativos contra las fuentes financieras de la guerrilla, provenientes, entre otras, del narcotráfico, la explotación ilegal de oro, la extorsión y el lavado de activos, y operaciones ofensivas contra los bloques y frentes de la subversión que dieron bajas y capturas de comandantes y mandos medios. Finalmente, se mantuvo la promoción de la desmovilización y la entrega de integrantes de las guerrillas. Según la Agencia Colombiana para la Reintegración, en 2014 se desmovilizaron 1.044 militantes, lo que demuestra que la dinámica se mantuvo igual a 2013, cuando se desmovilizaron 1.087²⁸.

Al parecer, los resultados de la fuerza pública obligaron a mantener el repliegue y reacomodamiento de la guerrilla y reforzar sus mecanismos de control y replanteamiento táctico. Las FARC - EP, en el 2014, disminuyeron las acciones armadas en algunas zonas del país donde han tenido presencia histórica. En los departamentos de Cauca, Caquetá y Arauca se redujeron los atentados contra la infraestructura energética, vial y de comunicaciones, los ataques y hostigamientos contra puestos y unidades militares y de policía, los retenes ilegales y los secuestros por parte de esta guerrilla. No obstante lo anterior, en algunos territorios se mantienen las alianzas entre las FARC - EP y el ELN y con otros grupos armados ilegales para llevar a cabo

28 Datos preliminares y sujetos a verificación por la fuente, entregados a la Defensoría del Pueblo.



acciones conjuntas y coordinadas contra la fuerza pública y realizar actividades y negocios ilícitos.

En los territorios bajo el control de las FARC - EP se mantienen las amenazas, intimidaciones, constreñimientos y restricciones a las libertades de la población, así como las extorsiones a empresarios, transportadores, agricultores, ganaderos y comerciantes. En igual sentido, tampoco se observa una disminución notoria en conductas de alto impacto sobre las comunidades como el reclutamiento y utilización ilícita de NNA. Esta circunstancia indica que, más allá del cese en las acciones ofensivas y del repliegue de las tropas guerrilleras, estas no han dejado de acumular fuerzas y recursos en los territorios bajo su control.

2.2.2 Cese indefinido de hostilidades ordenado por las FARC - EP

En el marco de las negociaciones de paz de La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC - EP, esta guerrilla declaró cuatro ceses al fuego en 2014, el primero llevado a cabo entre el 15 de diciembre de 2013 y el 15 de enero de 2014, los dos siguientes en el marco de los procesos electorales en los meses de mayo y junio, y un cese unilateral e indefinido de hostilidades a partir del 20 de diciembre de 2014 hasta la fecha.

En la primera declaración de cese de hostilidades y de acuerdo con el monitoreo adelantado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, se debe señalar que durante el periodo transcurrido del cese al fuego y hostilidades declarado por las FARC se registró una sustancial disminución de las acciones armadas de esta guerrilla en todo el país, lo que permite colegir que sus unidades guerrilleras y milicianas acataron la orden de suspender las hostilidades, salvo en los departamentos de Antioquia y Caquetá, donde se registraron tres ataques armados de esta guerrilla contra la fuerza pública en el municipio de El Doncello (Caquetá) por parte de la Columna Móvil Teófilo Forero y en Anorí y Briceño (Antioquia) por parte del Frente 36, que no dejaron víctimas fatales.

1. Hostigamiento. 28 de diciembre de 2013, municipio de El Doncello, departamento del Caquetá: presuntos guerrilleros de la columna Teófilo Forero Castro hostigaron la base militar ubicada en el cerro San Lorenzo, muy cerca del perí-



metro urbano del referido municipio, donde permanecen varios soldados custodiando las torres de comunicación. Al parecer, el ataque se produjo a las ocho de la noche, cuando los guerrilleros dispararon contra los militares desde la zona cercana al cerro San Lorenzo. Los disparos generaron angustia en la población, que temió una incursión armada al sector urbano. De acuerdo con el reporte de las autoridades, el ataque no dejó muertos ni heridos.

2. Ataque con explosivo. 15 de diciembre de 2013, municipio de Anorí, departamento de Antioquia: presuntos integrantes del Frente 36 lanzaron un artefacto explosivo contra una patrulla de la Policía Nacional en el parque principal de esa localidad, causó heridas a dos oficiales de la institución y a tres civiles, uno de ellos menor de edad.
3. Hostigamiento. 23 de diciembre de 2013, municipio de Briceño, departamento de Antioquia: en el sitio conocido como el Santuario se registró un ataque contra un helicóptero mediante la activación de un artefacto explosivo. Según la IV Brigada del Ejército Nacional, los presuntos responsables serían el Frente 36 de las FARC. Este hecho no produjo víctimas civiles ni hubo afectación a bienes civiles.

Se debe destacar que en los departamentos de Putumayo, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Arauca y Meta, de fuerte presencia e influencia de las FARC y de frecuente actividad subversiva, no se registraron, desde el 15 de diciembre, acciones armadas, ni hostilidades, ni tampoco atentados contra la estructura vial, energética, eléctrica y de comunicaciones de esta agrupación subversiva.

Las jornadas electorales pudieron desarrollarse con normalidad, es decir, sin reportes de acciones bélicas por parte de las FARC - EP al cumplir con el declarado cese de hostilidades. Sin embargo, lo cierto es que durante los días previos a dichas jornadas (comprendidos en la declaración de cese) se registraron ataques a la base militar y centro poblado de La Unión Penaya, se desactivaron explosivos en Palmira, El Tambo, Pradera, Yarumal, La Montañita, Guaviare, Casanare, Meta e Hidroituango (Tituango) y tuvieron lugar combates entre las fuerzas militares y el grupo subversivo en Antioquia.

A partir de la tercera y última declaración unilateral de cese al fuego, el SAT monitoreó las acciones de las FARC - EP que pudieran ser consideradas como incumpli-



miento o violación del cese al fuego y a las hostilidades, comprobó que **entre el 20 de diciembre de 2014 y el 20 de enero de 2015** no se registraron acciones armadas ofensivas del grupo guerrillero que pudieran ser consideradas como incumplimiento o violación del cese al fuego y a las hostilidades.

Sin embargo, si bien no se registraron acciones bélicas, ni hostilidades, ni ataques armados o emboscadas por iniciativa del grupo armado ilegal, sí se registraron acciones que generan temor, miedo y zozobra en la población civil, daños en bienes civiles, desplazamientos forzados y concentraciones de la población en lugares de refugio.

Si bien es cierto que se registró una reducción sustancial de las acciones armadas de las FARC - EP contra la fuerza pública, preocupó a la Defensoría del Pueblo la persistencia de acciones violentas de esta guerrilla contra la población civil, como amenazas de muerte, extorsiones, homicidios, accidentes por minas antipersonal (MAP), reclutamiento y utilización ilícita de NNA, restricciones a la movilidad, control social mediante la imposición de manuales de convivencia, la prohibición a las mujeres de sostener relaciones afectivas con miembros de la fuerza pública, la prohibición de realizar actividades de pesca y caza, entre otras limitaciones a los derechos fundamentales, lo cual constituye una infracción al principio de distinción consagrado en el DIH.

2.3 Grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas - GAPD

A pesar de los avances del Gobierno en la lucha por desarticular los GAPD y disminuir las violaciones y ataques contra la población, durante el año 2014 estas organizaciones siguieron expandiendo su presencia y consolidando su control en numerosos territorios del país, con graves consecuencias para distintos sectores de la población (ver tabla 1). Las estadísticas señalan que en cuanto a amenazas, estas organizaciones compartieron el primer lugar con las FARC - EP. Estos grupos están conformados, en la mayoría de los casos, por desmovilizados de las extintas AUC y por combatientes que no entregaron las armas, mientras los otros son estructuras armadas de menor alcance que circunscriben su presencia en el ámbito regional o local.



Tabla 1. Listado general de GAPD de las Autodefensas según departamento, 2014

Autodenominación de la estructura armada ilegal	Departamentos donde hacen presencia/ejercen influencia
1. Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Sucre, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander y Valle del Cauca.
2. Los Rastrojos	Antioquia, Atlántico, Bolívar, Quindío, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Putumayo y Valle del Cauca.
3. Las Águilas Negras	Arauca, Atlántico, Bolívar, Sucre, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Santander y Casanare.
4. Los Paisas	Caldas y Córdoba.
5. Los Botalones	Santander
6. Libertadores del Vichada	Guaviare, Meta, Vichada y Arauca
7. Oficina de Envigado	Antioquia
8. El Bloque Meta	Meta, Vichada y Guaviare
9. La Empresa	Valle del Cauca (Buenaventura)
10. La Constru	Putumayo

Fuente: Defensoría del Pueblo-SAT.

En las zonas rurales de varios departamentos del país, algunos GAPD se presentan como una organización de tipo militar jerarquizada, con mandos visibles, uniformes y equipamiento militar con armamento de corto y largo alcance, como ocurre en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Nariño, Vichada y Guaviare. En las cabeceras urbanas, actúan en pequeños grupos vestidos de civil y se movilizan en motos o camionetas sin identificación y portan armas cortas. Por lo general, se ubican en las zonas marginales de las principales ciudades capitales o en zonas de comercio, en donde ejercen control social y obligan a la comunidad a pagar por sus puestos servicios de seguridad privada.

Entre las principales afectaciones identificadas por la Defensoría del Pueblo, perpetradas por estas organizaciones, están, en su orden, los homicidios selectivos, la violencia sexual (vs), la tortura (desmembramientos), el desplazamiento forzado, el



reclutamiento y utilización especialmente de NNA, la desaparición forzada, las amenazas, los enfrentamientos con interposición de población y los ataques con artefactos explosivos improvisados. En menor medida, el pillaje y la destrucción de bienes civiles y las masacres.

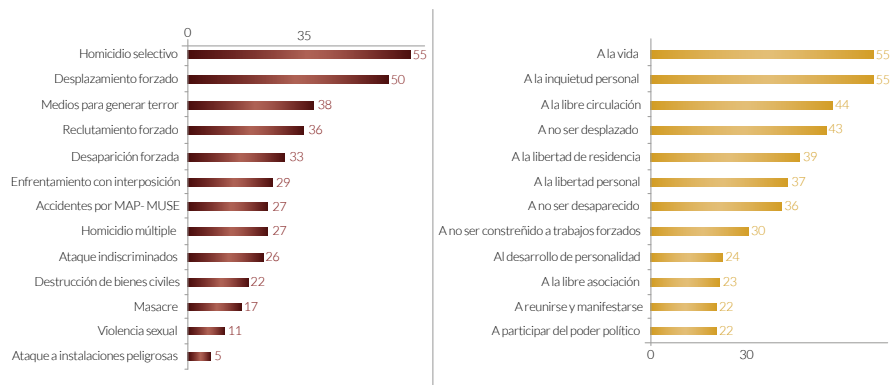
La presencia y actividad de estas estructuras armadas tuvo un gran impacto en las personas, considerando varios elementos de adaptación, como el uso y subordinación de bandas delincuenciales para ocultar la presencia armada, la utilización de menores de edad en actividades ilícitas y la inserción en empresas de seguridad informales. Así mismo, al igual que lo hacían las desaparecidas AUC, utilizan como redes de informantes a mototaxistas, taxistas, niños, niñas y jóvenes, población perteneciente a sectores vulnerables, que resultan fácilmente vinculados y articulados a las actividades ilegales de estos grupos armados, como es el caso del expendio de estupefacientes, las redes de trata de personas, la explotación sexual infantil, el cobro de extorsiones y el sicariato, entre otras. A medida que aumentaban su control en el territorio y su capacidad de daño, estos grupos también incrementaron su participación en las principales economías ilegales, así como en economías legales de alto flujo de capital en las regiones de influencia.

2.4 Derechos Humanos - DIH según la advertencia del SAT 2014

Entre las **factibles infracciones al DIH** identificadas por la Defensoría del Pueblo sobresalen los homicidios selectivos, el desplazamiento forzado, la utilización de métodos y medios para generar terror en la población civil, el reclutamiento forzado –especialmente de niños, niñas y adolescentes– y la desaparición forzada; les siguen las afectaciones por acciones de guerra como son los enfrentamientos con interposición de población, los accidentes por minas antipersona, artefactos explosivos improvisados y remanentes de guerra sin explotar. Finalmente y en menor medida, los homicidios selectivos de configuración múltiple, los ataques indiscriminados, la destrucción de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, las masacres, la violencia sexual y la afectación de la población por el ataque a obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas.



Gráfico 1. Derechos fundamentales amenazados e infracciones al DIH en el total de situaciones de riesgo advertidas, 2014



Fuente: Defensoría del Pueblo-SAT.

Entre los **derechos fundamentales amenazados** se encuentran: el derecho a la vida y a la integridad personal, el derecho a la libre circulación, a no ser desplazado, a la libertad de residencia, a la libertad personal y a no ser desaparecido; también sobresalen no ser constreñido para ejecutar trabajos forzados u obligatorios, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de asociación, a participar, a reunirse y manifestarse pacíficamente y, finalmente, el derecho a participar en el ejercicio del poder político.

Dentro de las principales violaciones a los derechos humanos identificadas por el SAT para el 2014 se encuentran las siguientes: *amenazas e intimidaciones contra víctimas del conflicto armado, extorsión y exacciones como forma de control social, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual*. A continuación se presenta un análisis de estas:

2.4.1 Amenazas e intimidaciones contra víctimas del conflicto armado

El SAT ha advertido reiteradamente sobre la situación de riesgo de las personas y comunidades que se reconocen como población víctima del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011 en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, D. C., Bolívar, Caquetá, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Quindío, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vichada.



Para la Defensoría del Pueblo resulta de especial preocupación que una gran parte de las amenazas estén dirigidas contra la población que se encuentra ejerciendo su derecho a la participación en los escenarios habilitados por la ley, como lo son las mesas municipales, departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas. Aún más grave es la situación de aquellas personas que ejercen un rol de liderazgo en sus comunidades, al mismo tiempo que se incrementa su condición de vulnerabilidad, incluso a causa del surgimiento de nuevas amenazas.

El SAT, con el apoyo de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y sus equipos en terreno, encuestó²⁹ a representantes de víctimas y pudo establecer que **336 personas representantes de víctimas manifestaron estar en situación de amenaza en todo el país**. Según estos resultados, la mayoría de estas personas no contaban con ninguna medida de protección individual o colectiva para su vida e integridad personal.

En todos los departamentos³⁰ estudiados se presume un alto subregistro e invisibilización de las amenazas, razón por la cual son las personas que ejercen liderazgo las que han identificado aquellos casos en los cuales no solo han surgido amenazas sino que, como consecuencia de estas, se han producido desplazamientos forzados intraurbanos y entre distintas regiones.

Según la Subdirección de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección, desde el 2013 hasta el 2014 realizó 1.848 evaluaciones de riesgo para representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas, que han solicitado medidas de protección por amenazas contra su vida e integridad personal. De estas, 1.056 fueron calificadas como de riesgo extraordinario y 643 como de riesgo ordinario.

29 El estudio se realizó en 28 de los 32 departamentos. La Defensoría Delegada para la Prevención de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH manifiesta su compromiso de estudiar a profundidad durante el año 2015 la situación en los departamentos faltantes.

30 No se pudo obtener información de los departamentos de Putumayo, Vichada, La Guajira y Amazonas.



2.4.2 Extorsión y exacciones como forma de control social

La extorsión se ha convertido en una práctica delictiva rentable y efectiva para los grupos armados ilegales y para la delincuencia común, afecta a distintos grupos sociales y actividades económicas. Además del riesgo de su materialización en homicidios y ataques contra la integridad de la persona y su núcleo familiar, gravita sobre espectro del desplazamiento forzado y el confinamiento. Estos se han incrementado tanto en áreas rurales como en urbanas con diferentes manifestaciones, donde el control ejercido por los grupos armados impide la denuncia, con la consecuencia del subregistro y la falta de reconocimiento de las autoridades a la vulneración de los derechos de las víctimas.

Se identifican amenazas y extorsiones ejercidas por guerrillas, GAPD y delincuencia común contra comerciantes, agricultores, mineros, ganaderos y empresarios. En los últimos años las víctimas han sido docentes, comerciantes y transportadores informales, entre otros. Se trata de una práctica violenta, con una clara finalidad económica, de control social y de financiación de esas estructuras armadas³¹.

La extorsión en muchas ocasiones no solamente se traduce en la exacción, sino que se expresa a través de hechos coercitivos como el reclutamiento y utilización de NNA, formas veladas de esclavitud y explotación sexual, trata de personas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros. Ello sin dejar de lado, que esta conducta delictiva sigue vinculada al el secuestro.

2.4.3 Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes

El reclutamiento y utilización ilícita de NNA se expresan en la mayor parte de las ocasiones a través de prácticas realizadas por grupos armados ilegales. Sin embargo, también se registran situaciones en las cuales los niños y niñas son objeto de utili-

31 La extorsión ha sido definida por la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal como "el constreñimiento que se hace a una persona con el fin de hacer, tolerar u omitir alguna cosa para obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero. Es un delito que afecta la libertad tanto como la propiedad y la integridad física. Se debe considerar como una de las múltiples formas de coaccionar la libertad individual. Tiende a presentar permanencia en el tiempo y puede adoptar formas esporádicas, intermitentes o continuas".



zación por las fuerzas regulares del Estado en acciones de inteligencia, información, formación militar, así como en la militarización de su vida cotidiana a través de campañas cívico-militares.

Tanto la situación de vulnerabilidad y desprotección de NNA como la ausencia o débil presencia de redes de protección gubernamental son las principales causas y motivación de los grupos armados no estatales para reclutarlos y utilizarlos en sus actividades; aunque el tipo de reclutamiento y utilización dependen de factores como el tipo de actor armado que perpetra estos actos y los contextos socioculturales, económicos y demográficos del lugar donde ocurren los hechos, la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas y la Delegada para los Derechos de la Niñez y la Juventud identificó por lo menos cuatro modalidades predominantes de vinculación forzada a las organizaciones ilegales, a saber: el empleo de la fuerza y la violencia; amenazas directas a la víctima y a su familia; engaño mediante falsas promesas de trabajo, obsequios, invitaciones o relaciones sentimentales³²; introducción al consumo y microtráfico de sustancias estupefacientes mediante el acercamiento de otros menores ya vinculados a los grupos armados ilegales.

Los grupos armados ilegales reclutan y utilizan a NNA en distintas acciones que ponen en grave riesgo su vida, integridad y libertades, tales como hostilidades, confrontaciones y acciones armadas, actividades de narcotráfico, tráfico de armas, cobro de extorsiones, fabricación e instalación de explosivos, explotación y violencia sexual, actividades de coerción y vigilancia sobre la población civil, entre otras.

Entre los principales hechos que configuran amenazas para NNA aparecen: la presencia permanente o transitoria de los actores armados en los espacios vitales de los niños y niñas; la existencia de cultivos ilícitos y de economías ilegales articulados al narcotráfico o a la minería ilegal, en los que se ofrecen pagos de servicios a los niños

.....
32 A través de la seducción o el engaño. Dentro de las estrategias más comunes encontramos las promesas de empleo (en zonas rurales se refiere a trabajos en fincas, actividades de cultivo –incluyendo cultivos ilícitos–, cuidado de casas o de ganado); por medio de otros u otros adolescentes también víctimas de reclutamiento y utilización, quienes tienen la misión de seducir o convencer a niños, niñas y adolescentes para incorporarse al grupo o realizar labores específicas; a través de la entrega de obsequios o invitaciones (desde una gaseosa, o elementos de aseo y de cuidado personal, hasta celulares, zapatillas, ropa, etc.); o a través de la introducción al consumo de sustancias psicoactivas o de relaciones sentimentales.



y niñas por participar en ellos; situaciones de confinamiento y coerción; enfrentamientos y combates; explotación y violencia sexual por parte de los actores armados.

2.4.4 Violencia sexual

Uno de los hechos que afecta la integridad física de las mujeres es la violencia sexual. En el monitoreo y advertencia realizado en 2014 por el SAT de la Defensoría del Pueblo se ha constatado que la violencia sexual y de género se viene empleando como mecanismo o medio de coerción, presión y desplazamiento, despojo de tierras o propiedades, el reclutamiento y utilización de NNA, el empleo en trabajos forzosos y degradantes, señalamientos, amenazas y persecución de mujeres lideresas, quienes han sido afectadas especialmente y de manera desproporcionada. En el sometimiento que se ejerce contra las lideresas y sus hijas, predomina la violencia sexual con expresión de degradación, que busca destruir la autoestima, avergonzar y humillar.

En el marco del conflicto armado, en la mayor parte de los casos de violencia sexual, la complacencia de la masculinidad del guerrero prima como objetivo principal, en la que están involucrados todos los actores armados, justificada o enmascarada a través de acusaciones de pertenencia o colaboración de la mujer con el bando contrario, o por el ejercicio del activismo social o político. Estas acciones de violencia sexual y señalamiento contra la mujer se dan en medios socioculturales que justifican este tipo de acciones o que por temor prefieren ignorar. En estos contextos numerosas conductas o comportamientos femeninos son entendidos como formas de ‘exponerse’ o de ‘buscarse’ agresiones y violencias contra su cuerpo.

Esta Delegada pudo conocer a través de las visitas a terreno que las mujeres perciben cierto nivel de tolerancia de acciones de las autoridades y fuerza pública hacia la explotación sexual de niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, como a la violencia sexual contra niñas y mujeres. Así mismo, la imposibilidad de contar con cifras reales o cercanas no permite dimensionar la magnitud de este tipo de actividades abusivas, sobre todo en zonas de explotación de recursos naturales, actividades de extracción y mercados ilegales. Frecuentemente las víctimas y las madres son culpadas de favorecer el abuso o provocar los ataques.



Elementos como la atención sicosocial y de salud y la protección de embarazos no deseados o enfermedades de transmisión sexual, en el marco de la violencia sexual ejercida por todos los actores involucrados en el conflicto, toman especial relevancia actualmente en la medida en que no se han logrado establecer mecanismos de prevención y protección para las mujeres, dando como resultado adicional un incremento en sus distintas expresiones: agresiones de carácter sexual, explotación forzada, embarazos y abortos forzados, acoso, entre otras. Conductas que en muchas ocasiones se llevan a cabo con fines políticos y militares y a las que se ha recurrido indistintamente por todos los actores armados.

2.5 Escenarios regionales de riesgo

De acuerdo con el monitoreo llevado a cabo por el SAT durante 2014, de conformidad con su distribución macro regional, se presenta a continuación el resumen del análisis de cada región en lo relacionado con el contexto del conflicto armado y la crisis humana:

2.5.1 Región costa Caribe (La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Sucre, Córdoba, Bolívar, San Andrés)

En la región Caribe hacen presencia grupos como las FARC-EP, ELN y GAPD (principalmente las Autodefensas Gaitanistas de Colombia [AGC] y Los Rastrojos), los que, por su expansión y consolidación territorial, son los principales generadores de riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Las FARC-EP y el ELN hacen presencia principalmente en zona rural de Riohacha en torno a la Serranía del Perijá y la frontera colombovenezolana. Así mismo, buscan restablecer redes en municipios donde perdieron sus bases sociales. Las AGC han logrado mayor expansión y fortalecimiento a partir de la vinculación con grupos criminales dedicados al contrabando y al narcotráfico.

Dentro de sus principales actividades se destacan la oferta de seguridad a cargamentos de cocaína a través de pistas clandestinas con destino internacional; el control poblacional y de corredores de movilidad; las exacciones a contrabandistas, comerciantes y transportadores de la región; las acciones de pillaje traducidas en



atracos y robos y la participación en el tráfico de armas introducidas al país desde Venezuela y los países del Caribe. Se ubican principalmente en los entornos de la Troncal del Caribe para controlar este corredor de movilidad y tránsito de mercancías. Actualmente, pese a la consolidación de las AGC en la región, la presencia de otros grupos como Los Giraldo y Los Rastrojos ha generado la disputa por territorios y divisiones en la cadena del narcotráfico entre las organizaciones armadas presentes en el territorio.

Los grupos poblacionales más afectados son los líderes de organizaciones de víctimas, que adelantan procesos de restitución de tierras y comunitarios; son víctimas de amenazas y asesinatos selectivos perpetrados por los GAPD, que buscan evitar la reclamación de sus derechos. Entre las comunidades afectadas se encuentran la etnia wayuu que habita la alta Guajira –por encontrarse en un territorio estratégico para las economías ilegales–; los habitantes de sectores rurales estratégicos en términos de movilidad, como la Serranía del Perijá, y los habitantes de zonas urbanas con salidas al mar. Los actores armados utilizan transportadores informales como mototaxistas en actividades de vigilancia y control de territorios, lo que eleva el riesgo sobre estas personas.

Los NNA han sido reclutados y utilizados para fortalecer las redes de distribución local para el consumo de las drogas ilícitas y como informantes. En San Andrés, las disputas por el control de la isla entre las AGC y Los Rastrojos han aumentado los riesgos para los niños, las niñas y para las personas dedicadas al transporte marítimo informal. Conductores de lanchas suelen ser contratados por los grupos armados aprovechando de su experiencia en la navegación en altamar para el transporte de estupefacientes.

2.5.2 Región noroccidente (Urabá, Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima)

Los departamentos y subregiones que integran la macro región noroccidente resultan estratégicos para los grupos armados ilegales por sus intereses de movilidad y económicos. Su injerencia puede observarse en actividades como el narcotráfico, la ganadería extensiva, la explotación de maderas, la minería ilegal no tradicional, la interferencia en la regulación de presupuestos públicos y economías locales.



Las FARC-EP hacen presencia principalmente en la cuenca del río Atrato, la zona de frontera con Panamá, la cuenca del río San Juan, municipios del nordeste antioqueño, municipios de Cajamarca e Ibagué (Tolima) y en el sur de este departamento. La guerrilla del ELN hace presencia principalmente en la parte alta de la cuenca del río Atrato, en la parte alta y media del río San Juan, en la parte alta y baja de la cuenca del río Baudó (departamento del Chocó) y en el sur de Bolívar. Entre ambas guerrillas existen acuerdos operativos que les permiten el dominio en amplias zonas rurales, el control de algunos corredores de movilidad y de actividades como la minería de oro y el narcotráfico, la contención de las operaciones militares, la confrontación de GAPD y, en periodo reciente, el apoyo para el fortalecimiento logístico del ELN ante la expansión territorial de las AGC.

La expansión de las AGC ha causado el repliegue y el debilitamiento de Los Rastrojos. Estos últimos están condicionados a cierto grado de autonomía financiera y alianzas territoriales. Las AGC tienen presencia en los departamentos de Chocó, Caldas, Risaralda, norte del Tolima y Antioquia; desarrollan actividades ilícitas en zonas urbanas como Medellín a través de pactos con otros grupos armados ilegales, bandas o combos para establecer fronteras de conflictividad con la denominada Oficina de Envigado. Otros grupos ilegales son los autodenominados Los Cordillera, Nuevas Estrellas del EPL, con presencia en el municipio de Quinchía (Risaralda).

La presencia y accionar de grupos armados ilegales constituye el principal riesgo para la población por la disputa territorial, la constitución de alianzas temporales con otros grupos armados y la confrontación armada con la fuerza pública. En algunas ocasiones instalan falsos retenes; ejercen control sobre los víveres y abastecimientos para las veredas y territorios indígenas; amenazan; realizan señalamientos; estigmatizan y cometen asesinatos selectivos contra líderes de víctimas y reclamantes de tierras para que no ejerzan sus derechos. Así mismo, son los presuntos responsables de los confinamientos de la población civil, de los desplazamientos forzados y de la interferencia en actividades como la minería de oro, la tala de maderables protegidos y el narcotráfico.

Las poblaciones principalmente afectadas por esta situación son los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales, las comunidades, líderes reclamantes de tierras y consejos comunitarios, líderes de víctimas, defensores y defensoras de derechos humanos y la población campesina. Estos grupos poblacionales, en proceso de re-



sistencia y defensa del territorio, han recibido amenazas, presiones y acciones violentas que buscan impedir retornos y procesos organizativos para la exigibilidad de derechos.

Por otro lado, los niños, niñas y adolescentes son reclutados y utilizados en el desarrollo de tareas logísticas, militares y políticas por parte de grupos armados ilegales. Las mujeres siguen siendo las principales víctimas de violencia sexual basada en género; ante el temor a denunciar y declarar, son revictimizadas en un contexto de presencia y amenaza de los victimarios, falta de garantías, desconocimiento de sus derechos y la desconfianza en las instituciones.

2.5.3 Región nororiente (Norte de Santander, Arauca, Santander, Magdalena medio)

La macro región nororiente es un territorio de frontera con procesos de ocupación del territorio, dinámicas de extracción de recursos naturales y presencia diferenciada del Estado, lo que condiciona la integración de la población a las dinámicas económicas y de confrontación con los grupos armados ilegales y al mismo tiempo determina los procesos de movilidad y poblamiento, en un contexto de persistencia de la confrontación armada. El carácter de frontera internacional convierte a esta macro región en corredor de movilidad y escenario de disputa para quienes buscan consolidar áreas de dominio estratégico en la exacción de rentas, el traslado y abastecimiento de tropas.

La principal fuente del riesgo son los GAPD, que se reagruparon en torno a dos estructuras principales: Los Rastrojos y las AGC, que ejercen dominio en los centros urbanos de la región, donde controlan circuitos económicos vinculados a la ilegalidad, imponen reglas a los pobladores y amenazan a quienes se oponen a su pretensión de hegemonía. Las AGC lograron avanzar y consolidarse territorialmente sobre Los Rastrojos mediante la violencia directa y la cooptación. Por su parte, las FARC-EP hacen presencia en el departamento de Arauca, en la subregión del Catatumbo, en la provincia de Ocaña, en el sur de Norte de Santander, en el sur de Bolívar, en el Magdalena medio antioqueño y en el sur del Cesar. El ELN también hace presencia en Arauca, Norte de Santander, sur de Bolívar y algunas áreas del Magdalena medio santandereano. Por otro lado, en la subregión del Catatumbo (Norte de Santander) opera un reducto del EPL que hace presencia en algunos municipios del sur de Cesar.



La situación de riesgo que vive la población civil se relaciona con el accionar, por un lado, de las FARC-EP y el ELN, que desarrollan acciones ofensivas (hostigamientos, enfrentamientos, atentados contra la infraestructura petrolera, utilización de armas no convencionales y artefactos explosivos improvisados) y controlan la población como mecanismo para evitar la delación e infiltración. Por otro lado, la confrontación entre el ELN y las AGC genera una competencia armada por el control del territorio, por el monopolio sobre los circuitos económicos legales e ilegales (coca, minería y contrabando de gasolina) y por el sometimiento de la población civil, con graves consecuencias para las personas, como desplazamientos forzados, amenazas, extorsiones, atentados y homicidios selectivos.

Las poblaciones en alto riesgo son los servidores públicos de nivel local, los campesinos e indígenas, los líderes sociales y comunitarios, los líderes de víctimas que participan tanto en procesos de reclamación de derechos territoriales como de restitución de tierras y reparación colectiva y quienes por su labor de denuncia ante las autoridades y de fortalecimiento de los vínculos comunitarios básicos son percibidos como potenciales opositores, siendo objeto de amenaza, estigmatización y señalamiento. De forma particular, los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes son víctimas de reclutamiento y utilización ilícita por parte de los diferentes grupos armados irregulares, que apelan a diversos mecanismos, como lo es la inducción al consumo de drogas, para vincularlos a sus actividades.

2.5.4 Región suroccidente (Valle, Cauca, Nariño, Putumayo, Huila, Caquetá)

Esta macro región está configurada por zonas de acceso al océano Pacífico, el Macizo Colombiano, la confluencia de la cordillera Occidental, así como por zonas de piedemonte costero y amazónico. Se caracteriza por ser zona fronteriza, por lo que son variados los intereses económicos, políticos y sociales que en ella convergen. Su población es diversa, con particularidades subregionales, por la presencia de indígenas, afrodescendientes y campesinos.

Los GAPD que hacen presencia en Valle del Cauca, Nariño y Cauca (aunque en menor medida) son La Empresa-Los Rastrojos y las AGC, que están en confrontación por la pretensión de estos últimos de consolidar un control hegemónico sobre la cuenca del Pacífico, sometiendo a grupos armados y organizaciones delictivas loca-



les. Así mismo, buscan ejercer influencia en zonas en donde se desarrolla la minería de oro. Otros grupos como La Constru hacen presencia en Putumayo, donde llevan a cabo extorsiones y presiones a comerciantes y transportadores, homicidios selectivos y difunden amenazas a través de panfletos.

De otro lado, las FARC-EP mantienen su influencia en Cauca y Nariño (cordillera y costa pacífica), Caquetá, Putumayo (zonas selváticas y piedemonte amazónico), Huila (zona de obtención de recursos y transición) y Valle del Cauca –en este último se ejecutan acciones en municipios específicos–. En estos departamentos desarrollan acciones como hostigamientos, combates y ataques contra la fuerza pública con interposición de la población y bienes civiles. También hace presencia el ELN en Cauca y Nariño; aunque no desarrolla acciones de alto impacto, mantiene el pacto colaboración con las FARC-EP.

Los departamentos que integran esta macro región presentan como elemento transversal el cese al fuego y de hostilidades por tiempo indefinido declarado por las FARC-EP, lo que ha implicado una disminución notable de las acciones de violencia, no obstante con persistencia de vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al DIH sobre distintos sectores de la población.

El escenario de riesgo se caracteriza principalmente por la confrontación entre GAPD, así como por la fuerte presencia de las FARC-EP, lo que tiene impacto directo sobre la población civil. Esto se evidencia en restricciones a la movilidad con la imposición de las llamadas “fronteras invisibles”, amenazas, extorsiones (a comerciantes, transportadores y vendedores informales), desapariciones forzadas, homicidios selectivos y masacres, reclutamiento y utilización ilícita de NNA, violencia sexual y el uso de métodos para generar terror (desmembramiento de personas). Por su parte, la guerrilla continúa imponiendo manuales de convivencia para que la población asuma determinadas conductas so pena de ser objeto de retaliaciones. También se identifican restricciones para participar de programas de gobierno (Más Familias en Acción, Familias Guardabosques, el Censo Nacional Agropecuario) y en menor medida ataques a instalaciones eléctricas e infraestructura petrolera; esta última conlleva contaminación de fuentes hídricas y daños medioambientales graves.

Dentro de las poblaciones vulnerables y afectadas por el accionar de los grupos armados al margen de la ley se encuentran las comunidades indígenas (pertenecientes



a los pueblos nasa y awá), afrodescendientes, resguardos y consejos comunitarios legalmente constituidos, intimidados y frecuentemente atacados por oponerse a la minería ilegal no tradicional y a la influencia violenta de estos. Así mismo, se resalta una especial afectación a los NNA como consecuencia del reclutamiento forzado y su utilización ilícita, que constituyen prácticas recurrentes de las FARC-EP y los GAPD. Los campesinos y líderes comunitarios resultan intimidados, amenazados y estigmatizados por relacionarse con la fuerza pública.

2.5.5 Región centro oriente (Bogotá, D. C., Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas)

En la macro región centro oriente, la persistencia del riesgo para la población civil está principalmente dada por la presencia y confrontación de los grupos armados ilegales. Las FARC-EP, el ELN y los GAPD –como los Libertadores del Vichada, el Bloque Meta y las AGC– mantienen su presencia en zonas estratégicas para el control de las actividades relacionadas con la producción cocalera, el control de corredores de comercio y movilidad, el tráfico de mercancías, la extorsión y zonas de resguardia de tropas.

Por un lado, las FARC-EP endurecieron sus dispositivos de seguridad y control territorial limitando la libertad de circulación y el derecho de asociación a través la amenaza, el desplazamiento forzado, la interferencia y vigilancia de los procesos comunitarios y la estigmatización de la población. Igualmente, el ELN incrementó su actividad armada, con el fin de generar presiones ante una eventual negociación con el Gobierno nacional. Se mantienen acuerdos de no agresión y acciones conjuntas entre ambas guerrillas en límites de los departamentos de Arauca, Casanare y Boyacá.

En las zonas urbanas, la situación de riesgo persistió, recrudeciéndose algunas acciones de vulneración de los derechos humanos con el incremento de la presencia de GAPD (Águilas Negras, Bloque Capital, AUC, Los Rastrojos Comandos Urbanos, Libertadores del Vichada y Bloque Meta). Fenómenos como desaparición forzada, masacres, desplazamiento forzado, homicidios, extorsión, secuestro, amenaza, principalmente a defensores y defensoras de derechos humanos, se han incrementado a pesar de la advertencia de la Defensoría del Pueblo. En todos estos casos, la respuesta estatal se ha limitado a negar la existencia de grupos armados ilegales en di-



versos territorios, incluyendo la capital del país, invisibilizando con esto los riesgos que vive la población.

Pese al subregistro, se confirma un aumento del fenómeno del desplazamiento intraurbano, causado principalmente por GAPD. También se incrementó la extorsión, ampliándose los territorios controlados por grupos armados ilegales, que afecta a nuevas víctimas de sus acciones. Se destacan modalidades de extorsión, por servicios de seguridad y por permiso para transitar libremente en el territorio, de vehículos y mercancías –peaje–, entre otros.

Entre la población afectada por las acciones de GAPD y guerrillas se encuentran habitantes de áreas rurales, así como de zonas urbanas marginales, que sufren con la imposición de normas de comportamiento, amenazas, desplazamiento forzado y homicidios. Los NNA de sectores rurales y urbanos son las principales víctimas de reclutamiento y utilización. Así mismo, se encuentran en alto grado de vulnerabilidad familiares de desmovilizados o de personas pertenecientes a la fuerza pública, debido a retaliaciones por parte de grupos contrarios. Las comunidades indígenas resultan victimizadas por la utilización de sus territorios como corredores estratégicos, zonas de cultivos de uso ilícito o de explotación minera. También se ha incrementado el riesgo de los defensores y defensoras de derechos humanos, particularmente en sectores como Soacha y Bosa, en el centro del país.

2.6 Principales recomendaciones para superar las situaciones de vulneración de los derechos humanos y promover la observancia del DIH

La delegada para la prevención de riesgos de violaciones a los derechos humanos-DIH formuló durante 2014 una serie de recomendaciones a las autoridades de gobierno, así como a la fuerza pública, los organismos de seguridad y de justicia, para brindar protección a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- a. Formular políticas de convivencia y seguridad que partan del reconocimiento de organizaciones armadas ilegales posdesmovilización, como agentes generadores de riesgo para los derechos humanos de la población civil urbana. Tener en cuenta especialmente la protección de los afectados por las acciones violentas



de estos grupos, tales como jóvenes, comerciantes, población en situación de pobreza, indígenas y afrodescendientes.

- b. En relación con los líderes y lideresas de organizaciones sociales y comunitarias, líderes y lideresas de organizaciones de población víctima de la violencia, reclamantes de tierras o derechos amenazados, al igual que las personas en situación especial de riesgo, se ha solicitado a las autoridades implementar esquemas de seguridad individuales y colectivos consensuados y definidos por las propias organizaciones y comunidades y adecuados a las condiciones especiales de su entorno.
- c. De acuerdo con el Decreto 4100 de 2011, se ha solicitado integrar en todos los niveles de formulación de política pública sectorial el enfoque diferencial y de derechos humanos.
- d. Se ha recomendado mejorar el acceso a la justicia de la población por medio del fortalecimiento de las estructuras de investigación judicial, especialmente respecto a comportamientos violentos invisibilizados, como el desplazamiento forzado intraurbano, la extorsión, la tributación forzada y la utilización de población civil.
- e. Se ha solicitado que se diseñen estrategias de asesoría y acompañamiento a la población civil con el objetivo de generar conocimiento en torno a temas como el desplazamiento forzado intraurbano, la extorsión y las exacciones, con el propósito de contribuir a la superación de los altos niveles de subregistro e impunidad.
- f. Se ha requerido a las autoridades la elaboración de estrategias de acompañamiento a autoridades regionales y locales respecto a las rutas de acompañamiento, acceso a la justicia y situación humanitaria de la población habitante de zonas con presencia de grupos armados ilegales posdesmovilización que contribuyan a generar capacidades cognitivas y prácticas tanto en funcionarios públicos como en órganos decisivos de la política pública local y regional.
- g. A la fuerza pública se le ha recomendado especialmente no desestimar las denuncias ciudadanas sobre los comportamientos violentos de estos grupos, ni tampoco contribuir a la situación de riesgo por medio de la estigmatización de las víctimas y dar cumplimiento efectivo a las directivas del Ministerio de Defensa en materia de derechos humanos y DIH.



2.7 Seguimiento a la respuesta Institucional

El seguimiento a la respuesta estatal en el marco de la advertencia del SAT es entendido como la valoración de las acciones implementadas como respuesta institucional a las recomendaciones de los informes de riesgo y las notas de seguimiento en un periodo determinado teniendo como objetivo la promoción y reconocimiento de la movilización institucional ante los escenarios de riesgos advertidos. A continuación se presenta el análisis según problemáticas priorizadas:

- a. **Disuadir, mitigar o prevenir el riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.** Las entidades competentes han avanzado en el conocimiento de los escenarios de riesgo y en la identificación de las víctimas. Sin embargo, sus acciones no son suficientes, son aisladas, esporádicas y desarticuladas. Por tanto, se requiere mayor efectividad en las acciones tendientes a prevenir, fortalecer la articulación nación-territorio, focalizar la atención en zonas rurales e ir más allá de los planes y programas establecidos normativamente. Por otro lado, las campañas de promoción de derechos humanos y derechos de la niñez en las instituciones educativas, al ser lideradas en el territorio por la Policía Nacional, comprometen el principio humanitario de distinción de la población civil.
- b. **Educación en el riesgo de MAP (Minas Antipersonal), MUSE (municiones sin explotar), AEI (Artefacto Explosivo Improvisado), desminado militar y planes de acción en prevención de MAP.** Las principales víctimas por MAP, MUSE y AEI son sujetos de especial protección constitucional, y las acciones institucionales no son suficientes para prevenir el riesgo; se requiere ir más allá de la educación en el riesgo, realizar el desminado y replantear el acceso a la información sobre la presencia de dichos artefactos, ya que se emplean como fuente primaria contra la comunidad. Además, se requiere que se tracen los mapas de identificación de artefactos, se procure un desminado militar urgente y se activen las rutas de atención a víctimas. Particularmente, la atención en salud a las víctimas se dificulta en los territorios alejados por la inexistencia de infraestructura y dotación hospitalaria en el nivel de complejidad requerido.
- c. **Acciones tendientes a mejorar los puestos de salud de las zonas geográficas advertidas por el SAT.** La atención en salud se ha visto afectada por demoras en la reconstrucción de los puestos de salud y en la dotación de elementos necesa-



rios para atender a la población. Al respecto, se observa escasa respuesta institucional a las recomendaciones del SAT y urgen esfuerzos coordinados entre las autoridades territoriales y el Ministerio de Salud y Protección Social para la reactivación de los puestos de salud por tratarse de un servicio público esencial en una zona donde persisten los factores de vulnerabilidad en la población.

- d. **Reubicación de las estaciones de policía de las zonas geográficas advertidas por el SAT.** La respuesta institucional ha sido poco efectiva o inexistente; continúan en riesgo miembros de la población civil en algunas zonas del país. En algunos casos, las acciones institucionales adoptadas son temporales y motivadas por una decisión judicial. Tampoco se han cumplido los compromisos adquiridos por las autoridades competentes en la atención a las comunidades afectadas. En resumen, la recomendación del SAT no ha sido tomada en cuenta por las autoridades territoriales ni por la Policía Nacional argumentando no contar con el presupuesto para la reubicación.





- » Un gran respaldo y reconocimiento a la labor del Defensor del Pueblo hizo la Corte Constitucional. La Corte recibió al Defensor en sala plena para escuchar su diagnóstico sobre la crisis carcelaria y sobre la tragedia humanitaria en el Chocó, agravado particularmente por la minería criminal. A ello se sumó la decisión de la Corte de establecer un plazo de 10 días para resolver los incidentes de desacato a las acciones de tutela, esto a raíz de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor.



B.3. Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio

El informe de la Defensoría del Pueblo denominado “Servicio militar obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia” presenta un análisis profundo y detallado de los estándares normativos y jurisprudenciales aplicables al procedimiento de definición de la situación militar, las dinámicas de incorporación a las fuerzas militares y el derecho fundamental a la objeción de conciencia frente a este deber.

La Entidad logró advertir que, en la práctica, quienes pretenden definir su situación militar deben enfrentarse a demoras e irregularidades causadas por las autoridades militares debido a: (i) la incorrecta aplicación de la normatividad y la jurisprudencia vigentes que conlleva la incorporación a las filas de hijos únicos, hombres casados que hacen vida conyugal o conviven en unión permanente y son padres de familia y víctimas de desplazamiento forzado; (ii) la inexistencia de un criterio uniforme respecto de lo que debe entenderse por estudios de educación superior para la aplicación de la causal de aplazamiento de jóvenes que se encuentran adelantándolos; y (iii) la extralimitación en el ejercicio de las facultades sancionatorias.

Además, la Defensoría evidenció (iv) la práctica de detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento (conocidas como batidas) por parte de las fuerzas militares a pesar de su prohibición; (v) la inexistencia de un sistema nacional de información accesible que permita verificar la situación militar de los colombianos; (vi) el reclutamiento irregular de miembros de comunidades indígenas; (vii) la falta de regulación de la situación de los objetores de conciencia y el trato discriminatorio que reciben las personas transgénero; (viii) la falta de un protocolo de desacuartelamiento, entre otros asuntos.



Teniendo en cuenta las dificultades identificadas en los procesos de incorporación y reclutamiento y en el ejercicio del derecho fundamental a la objeción de conciencia, la Defensoría del Pueblo formuló una serie de recomendaciones referidas a: a) el acatamiento de las subreglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Constitucional para la correcta aplicación de las causales legales de exención y aplazamiento, b) la garantía del debido proceso administrativo en los procesos de incorporación y reclutamiento, c) el establecimiento de una ruta que permita a los hombres y las mujeres transgeneristas definir su situación militar, d) la creación de un protocolo para el procedimiento de desacuartelamiento, e) el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia y la necesidad de su desarrollo legislativo.

Durante septiembre de 2014, la Defensoría participó en un debate en el Concejo de Bogotá y en un debate de control político al Ministerio de Defensa en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en los que socializó los avances y hallazgos de este informe.

3.1 Principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso de la República y en ejercicio del litigio constitucional

3.1.1 Principales actuaciones ante el Congreso de la República

La función de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso de la República tiene dos ejes de actividad: el ejercicio de la iniciativa legislativa y los pronunciamientos sobre proyectos de ley en curso.

3.1.1.1 Ejercicio de la iniciativa legislativa

Socialización del Estatuto de Igualdad y No Discriminación. Durante el 2014, la Defensoría del Pueblo trabajó de la mano con el Ministerio del Interior en la socialización del articulado del proyecto de ley que pretende desarrollar el artículo 13 de la Constitución Política sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación. En reuniones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, expertos internacionales y entidades



que conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Además, se solicitó a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior concepto respecto de la necesidad o no de someter el proyecto a este proceso, siendo afirmativa la respuesta de la Dirección. El proyecto definitivo planea ser presentado durante el 2015, una vez se complete la consulta previa.

Proyecto de Ley Estatutaria de Objeción de Conciencia. Producto del trabajo con las organizaciones Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres y Acción Colectiva de Objetores y Objetoras de Conciencia (ACOOOC), la Defensoría del Pueblo cuenta con un proyecto de ley estatutaria que busca regular el ejercicio del derecho fundamental a la objeción de conciencia. Su presentación ante el Congreso se planea a comienzos de la legislatura 2015-2016.

3.1.1.2 Intervenciones en el trámite legislativo

En ejercicio de las atribuciones inherentes a la magistratura moral, la Defensoría del Pueblo a través de la Defensoría Delegada para los asuntos constitucionales y legales realizó intervenciones en el trámite de los siguientes proyectos de ley relacionados con derechos humanos:

Reestructuración de la justicia penal militar: La Defensoría del Pueblo presentó ante el Congreso de la República sus consideraciones frente al Proyecto de ley 085 de 2013 Senado - 210 de 2014 Cámara, relacionado con la reestructuración de la justicia penal militar. La Entidad advirtió que las reglas de competencia establecidas permiten que la jurisdicción penal militar tenga conocimiento de los delitos de lesa humanidad, de los que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario y de las conductas abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública.

Reforma constitucional sobre equilibrio de poderes. La Defensoría del Pueblo ha acompañado el trámite del proyecto de Acto legislativo 018 de 2014 Senado - 153 de 2014 Cámara³³, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, con la participación directa del Defensor del Pueblo o de algún directivo en los debates convocados por el Congreso de la Re-

33 Proyecto de acto legislativo acumulado con los proyectos de acto legislativo 02, 04, 05, 06 y 12 de 2014 Senado.



pública³⁴. Al respecto, el Defensor del Pueblo propuso desligar la Defensoría del Pueblo del Ministerio Público para que esta Entidad actúe con plena autonomía y se fortalezcan sus funciones preventivas, de promoción y divulgación en materia de derechos humanos y el servicio de defensores públicos en todo el territorio nacional. Adicionalmente, la Defensoría resaltó: i) la importancia de tener en cuenta los principios de universalidad, alternancia y paridad en la conformación de listas para las corporaciones públicas; ii) la necesidad de preservar la autonomía e independencia de las ramas del poder público; iii) la necesidad de precisar la naturaleza y el procedimiento del juicio que adelantaría así como el carácter operativo y funcional del Tribunal de Aforados; iv) el mantenimiento de los máximos jefes de los órganos de control dentro de los aforados constitucionales, a fin de garantizar su autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones; v) la importancia de mantener el actual esquema de juzgamiento del Presidente de la República.

Observaciones al Código General de Policía. La Defensoría del Pueblo consideró relevante intervenir en el trámite del Proyecto de Ley 099 de 2014 Senado, que pretende reformar el Código General de Policía, en la medida en que esto permite actualizar dichas disposiciones a las realidades sociales actuales. Por otro lado, la Entidad advirtió la necesidad de adecuar esta normatividad a los mandatos establecidos por la Constitución Política.

3.1.2 Principales actuaciones en ejercicio del litigio constitucional

3.1.2.1 Demandas de inconstitucionalidad

Reconocimiento de derecho a pensión mínima a víctimas del conflicto armado. En aras de proteger los **derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente**, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda contra los artículos 131 de la Ley 418 de 1997 (parcial), 1º de la Ley 548 de 1999, 1º de la Ley 782 de 2002, 1º de la Ley 1106 de 2006 y 1º (parcial) de la Ley 1421 de 2010, en la que solicitó a la

34 La Defensoría del Pueblo participó: i) en el Primer Debate al proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República, el 22 de septiembre 2014; ii) en el Foro “La Comisión de Investigación y Acusación y el Tribunal de Aforados en el Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014”, convocado por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, llevado a cabo el jueves 30 de octubre de 2014, en el Salón Boyacá del Capitolio Nacional; iii) Audiencia Pública en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del 5 de noviembre de 2014.



Corte Constitucional declarar su inexequibilidad por incurrir en una omisión legislativa relativa, al abstenerse de prorrogar la vigencia del reconocimiento del derecho a una pensión mínima a las víctimas del conflicto armado.

A juicio de la Defensoría, la sustracción repentina e injustificada de la prestación económica equivalente a un salario mínimo, en favor de las víctimas de atentados terroristas, minas y otros actos contra la población civil que hubiesen perdido su capacidad laboral en más de un 50% y que no contaran con otra alternativa pensional, desconocía el principio de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, los deberes sociales del Estado y la garantía de la igualdad material.

La derogatoria tácita de la norma establecida originalmente en la Ley 104 de 1993, ampliada mediante la Ley 241 de 1995 y prorrogada en la Ley 418 de 1997, principalmente a partir de la promulgación de la Ley 1106 de 2006 y posteriormente con la Ley 1421 de 2010, violaba la prohibición de regresividad y dejaba sin protección a una población que tenía una doble condición de vulnerabilidad: la de víctima del conflicto y de persona en situación en discapacidad.

Mediante la Sentencia C-767 de 2014, la Corte Constitucional respaldó la tesis de la Defensoría y declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 1º de la Ley 1106 de 2006 y 1º de la Ley 1421 de 2010 en el entendido que las víctimas del conflicto armado en situación de discapacidad tienen derecho a una pensión mínima de acuerdo a lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud³⁵.

Reconocimiento de la ayuda humanitaria a los desplazados. La Defensoría del Pueblo presentó una demanda contra el artículo 112, inciso 2, del Decreto 4800 de 2011, por considerar que dicha disposición vulneraba los derechos de los desplazados al condicionar temporalmente el reconocimiento de la ayuda humanitaria. Hasta la fecha, el Consejo de Estado no ha proferido auto admisorio de la demanda³⁶.

35 Expediente D-10145. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

36 Consejo de Estado, proceso No. 11001032400020140016800.



Término de 10 días para resolver incidente de desacato. En el 2013, la Defensoría había presentado una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 debido a que no establecía un término para resolver el incidente de desacato, promovido ante el incumplimiento de las órdenes impartidas en las acciones de tutela, omisión que constituía una dilación indefinida e injustificada en relación con la garantía inmediata de los derechos fundamentales. Pues bien, mediante la Sentencia C-367 de 2014, la Corte Constitucional le dio la razón a la Defensoría del Pueblo y decidió que, de ahora en adelante, los jueces deben resolver los incidentes de desacato en el mismo término previsto en la Constitución Política para adoptar las decisiones de tutela, es decir, en diez (10) días³⁷.

Garantía de la doble instancia e imparcialidad del juez. El Defensor del Pueblo demandó la inconstitucionalidad del artículo 478 (parcial) de la Ley 906 de 2004 o Código de Procedimiento Penal por vulnerar los artículos 29 y 31 de la Constitución, al no garantizar de manera adecuada el principio de doble instancia, la imparcialidad del juez que adopta estas decisiones y la regla según la cual quien resuelva un recurso de apelación debe ser un juez de superior categoría y experiencia que aquel que adoptó la primera decisión. Por medio de la sentencia C-756 de 2014, la Corte Constitucional se declaró inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada³⁸.

3.1.2.2 Intervenciones en procesos de inconstitucionalidad

Las **víctimas del conflicto armado y los escenarios de paz** continuaron siendo un tema crucial en el ejercicio del litigio defensorial ante la Corte Constitucional. Por esta razón, la Defensoría intervino en el proceso adelantado contra los artículos transitorios 66 (parcial) y 67 de la Constitución Política, aprobados mediante el Acto Legislativo 1 de 2012 conocido como el **Marco jurídico para la paz**, en donde defendió la postura según la cual la participación en política de los actores desmovilizados como resultado de los acuerdos de paz, se ajusta a la filosofía política de la Constitución y no implica su sustitución.

37 Expediente D-9933. M. P. Mauricio González Cuervo.

38 Expediente D-10161. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.



En criterio de la Defensoría del Pueblo: i) la posibilidad de participar en política, interpretada en el marco de justicia transicional, no es sino una consecuencia razonable y propia del proceso de negociación de la terminación del conflicto armado; ii) en términos generales no existen límites derivados del Derecho Internacional de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que restrinjan la participación en política de los desmovilizados en procesos de justicia transicional; iii) la participación en política de los desmovilizados no debería tener incidencia directa sobre los derechos de las víctimas mientras el Estado satisfaga sus obligaciones de garantía de verdad, justicia y reparación.

Asimismo, el Defensor del Pueblo participó en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional, el 27 de mayo de 2014, para defender los argumentos expuestos en la intervención escrita. Este proceso fue resuelto por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-577 de 2014³⁹ que declaró la constitucionalidad de las condiciones previstas en el artículo transitorio 67 superior para el tratamiento penal y la participación en política de quienes, como fruto del proceso de paz, se desmovilicen y reincorporen a la comunidad política.

Protección de los derechos de las víctimas. La Defensoría solicitó declarar la inconstitucionalidad de la expresión *“dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello, o”*, contenida en el artículo 100 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, por condicionar la entrega material del bien objeto de restitución al pago de las compensaciones que hubiere ordenado el juez en favor de los poseedores de buena fe, vulnerando así el derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva de las víctimas de despojo⁴⁰. La Corte Constitucional accedió a la pretensión de la demanda apoyada por la Defensoría a través de la Sentencia C-795 de 2014.

Adopción por parte de parejas del mismo del mismo sexo. En relación con el debate suscitado en torno a la adopción por parte de parejas del mismo sexo, la Defensoría del Pueblo solicitó extender este derecho a dichas parejas al considerar que: (1) no existe una razón constitucionalmente válida para impedir que las parejas del mismo sexo puedan adoptar; y (2) existen argumentos suficientes que afirman que la adop-

39 Expediente D-9819. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

40 Expediente D-10190. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.



ción de niños, niñas y adolescentes por parte de parejas del mismo sexo contribuye a garantizar sus derechos fundamentales a tener una familia y a no ser separados de ella, optimizando sus condiciones materiales de dignidad y el acceso a mejores condiciones de vida. Esta postura institucional fue defendida en el trámite de dos procesos de inconstitucionalidad seguidos en contra de algunos apartes de artículos de la Ley 1098 de 2006 referidos al trámite de adopción⁴¹. La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-071 de 2015, declaró exequibles los apartes acusados precisando que las parejas del mismo sexo solo pueden adoptar cuando la solicitud recaiga en el hijo biológico de su compañero o compañera permanente⁴².

En materia del derecho de **acceso a la información de las personas con discapacidad**, la Defensoría se apartó de los argumentos expuestos en una demanda ciudadana contra la Ley 1680 de 2013⁴³. En criterio de la Defensoría, no les asistía razón a los demandantes por cuanto: i) ni el texto completo de la ley acusada ni su artículo 12 específicamente tenían reserva de ley estatutaria; ii) el contenido del artículo 12 de la ley demandada denominado “Limitaciones y excepciones a los derechos de autor” sí cumplía con el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior; iii) las limitaciones a los derechos patrimoniales de autor previstas en el artículo 12 de la Ley 1680, resultan razonables a fin de garantizar a las personas con discapacidad el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. A través de la Sentencia C-035 de 2015, la Corte Constitucional acogió los argumentos presentados por la Defensoría y declaró la exequibilidad tanto de la ley 1680 de 2013 en su integridad como de su artículo 12 en particular, por los cargos analizados⁴⁴.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo intervino en el trámite de revisión previa de constitucionalidad a los **proyectos de ley estatutaria**: 1) 211 de 2013 Senado, 268 de 2013 Cámara sobre el **fuero penal militar**; 2) 209 de 2013 Senado, 267 de 2013 Cámara sobre el **derecho a la salud**; y 3) 65 de 2012 Senado 227 de 2013 Cámara sobre el **derecho de petición**. La Entidad hizo serios reparos de inconstitu-

41 Expedientes D-10315 y D-10371. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

42 Información extraída del Comunicado de Prensa No. 6 de febrero 18 de 2015. Corte Constitucional.

43 *Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

44 Expediente D-10319. M. P. María Victoria Calle Correa.



cionalidad y de constitucionalidad condicionada así como observaciones adicionales para precisar el alcance, respecto de algunas disposiciones de los proyectos de ley aprobados en materia de los derechos a la salud y de petición. Adicionalmente, el Vicedefensor del Pueblo intervino el 10 de abril de 2014 en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional para la discusión del contenido del texto aprobado del proyecto de ley estatutaria sobre el derecho a la salud.

En cuanto al proyecto de fuero penal militar, la Defensoría pidió a la Corte declarar la inconstitucionalidad sobreviniente como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2012, a través de la Sentencia C-740 de 2013, dada la relación de conexidad inescindible que existía entre ambos textos jurídicos. Por medio de las sentencias C-388 de 2014⁴⁵, C-313 de 2014⁴⁶ y C-951 de 2014⁴⁷ la Corte Constitucional resolvió estos procesos acogiendo algunas de las solicitudes elevadas por la Defensoría.

3.2 Principales actuaciones ante otros jueces constitucionales

Con el objetivo de promover la protección de los **derechos constitucionales de las mujeres, los objetores de conciencia al servicio militar, las parejas del mismo sexo y las personas LGBTI**, entre otros, la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales interpuso solicitudes especiales, amicus curiae, coadyuvancias, solicitudes de selección y de insistencia, ante los jueces constitucionales competentes. Los siguientes son los asuntos más destacados:

Seguimiento a la Sentencia C-355 de 2006. La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Constitucional no declarar la nulidad de la Sentencia T-841 de 2001, por dos razones básicas: una de tipo formal, por cuanto la solicitud de la Procuraduría General de la Nación y de la EPS accionada no reunía los requisitos procedimentales establecidos por la jurisprudencia; y una de orden sustancial respecto a la necesidad de mantener las reglas jurisprudenciales fijadas en la aludida sentencia para garantizar el derecho fundamental de las mujeres a la **Interrupción Voluntaria del Embarazo**

45 Expediente PE-039. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

46 Expediente PE-040. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

47 Expediente PE-041. M. P. Martha Victoria Sánchez Méndez.



(IVE). Por otro lado, la Defensoría intervino en el trámite de nulidad promovido por el Hospital Universitario San Ignacio en contra de la Circular Externa 03 de 2013 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud. La Entidad solicitó al Consejo de Estado rechazar la demanda teniendo en cuenta que la Circular 03 es una medida de carácter administrativo que pretende dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para garantizar la IVE de forma oportuna, segura y sin barreras administrativas que obstaculicen su ejercicio⁴⁸. Finalmente, la Entidad solicitó a la Corte la selección urgente de un expediente de tutela ante la posible vulneración del derecho fundamental a la IVE de la accionante, siendo seleccionado el caso y encontrándose pendiente el fallo⁴⁹.

Seguimiento a fallos de tutela en los que se ha desconocido el derecho a la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio. Luego de la selección para revisión de dos expedientes de tutela que efectuara la Corte Constitucional por solicitud de la Defensoría del Pueblo, esta Entidad presentó escrito de coadyuvancia en respaldo de las pretensiones de los accionantes, quienes se declaraban objetores de conciencia a la prestación del servicio militar obligatorio, debido a la incompatibilidad de este con los dogmas del credo religioso que practicaban.

La Defensoría le pidió al Alto Tribunal que revisara estos casos porque, lejos de ser aislados, representaban la realidad de cientos de jóvenes colombianos a quienes se les estaban violando sus derechos en los procedimientos para definir su situación militar. Así, solicitó a la Corte la determinación, vía jurisprudencial, de un procedimiento claro para que las autoridades encargadas del reclutamiento pudieran resolver las solicitudes de jóvenes que pretenden ser reconocidos como objetores de conciencia frente al servicio militar⁵⁰.

A través de la Sentencia T-455 de 2014⁵¹, la Corte Constitucional adoptó una trascendental decisión por medio de la cual no solo reitera la prohibición de realizar batidas

.....
48 Expediente 11001032400020130025700. Consejo de Estado. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Amicus Curiae de la Defensoría del Pueblo.

49 Expediente T-4280589. Acción de Tutela de Claudia Acosta Malaver contra Famisanar EPS y otros. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

50 Expedientes T-3936861 y T-4159638. Acciones de Tutela de Reinaldo Andrés Aguirre Bernal y Santiago Holguín Granada contra el Ejército Nacional.

51 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.



indiscriminadas dirigidas a identificar a los ciudadanos que no han resuelto su situación militar, sino que obliga a las autoridades de reclutamiento del Ejército a: i) reconocer las peticiones de objeción de conciencia al servicio militar en cualquier momento –antes o después de la inscripción, o incluso una vez haya sido acuartelado– y ii) resolverlas en el mismo término de los derechos de petición –quince (15) días– demostrando si la persona que objeta reúne o no las condiciones para acreditar esta condición.

La Corte también le ordenó al Ejército la publicación y entrega (a los ciudadanos que inicien el trámite de inscripción) de una cartilla en la que se expliquen las causales de exención al servicio militar obligatorio que prevé la ley, entre ellas, la objeción de conciencia, así como los mecanismos legales que existen para no prestar el servicio.

Por otra parte, la Defensoría continuó con el acompañamiento a un objetor de conciencia a quien las autoridades militares declararon apto para prestar el servicio militar sin resolver su solicitud. En enero de 2014, por insistencia de la Defensoría del Pueblo, el caso fue seleccionado para revisión. Mediante la Sentencia T-314 de 2014⁵², la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la libertad de conciencia, a la libertad de cultos y de religión del joven actor, ordenando su desincorporación del servicio militar obligatorio, así como la expedición de la correspondiente libreta militar. Además previno al Ejército Nacional para que en el futuro no vuelva a incurrir en actuaciones que desconozcan los derechos fundamentales de los objetores de conciencia y atienda las solicitudes de información relacionadas con la situación militar de quienes se encuentren prestando servicio militar obligatorio.

No obstante, en septiembre, aún no había sido notificado el contenido de la decisión, motivo por el cual la Defensoría elevó un escrito a la Corte en el que anexaba información relevante e instaba a resolver el caso. Ese mismo mes, el objetor fue aprehendido por miembros de la Policía Nacional debido a que las autoridades castrenses adelantaban en su contra un proceso por el delito de desertión al no estar prestando el servicio militar, ante lo cual la Entidad solicitó al Alto Tribunal dar a conocer –con urgencia– la decisión adoptada por la Corte a fin de garantizar la libertad personal del joven objetor⁵³.

52 M. P. Alberto Rojas Ríos.

53 Expediente T-4159638. Acción de Tutela de Jhonatan David Vargas Becerra contra el Ministerio de Defensa Nacional y otros.



La Entidad también presentó una intervención en el trámite de tutela promovido por un joven estudiante a quien las autoridades militares reclutaron, sin permitirle acreditar que se encontraba incurso en la causal de aplazamiento a la prestación del servicio militar contemplada en la Ley 642 de 2001⁵⁴.

Por último, la Defensoría solicitó la selección de un expediente de tutela que evidenciaba las dificultades por las que debe pasar una persona transgénero y víctima del conflicto armado para tramitar su libreta militar y, al mismo tiempo, para el acceso a trabajo al no poder resolver su situación militar⁵⁵. En similar sentido, la Entidad intervino en una tutela interpuesta por una mujer transgénero a quien luego de superar un proceso de selección para trabajar en una entidad pública se le negó la posibilidad de suscribir el contrato de prestación de servicios que la vincularía por no presentar copia de la libreta militar⁵⁶.

Este caso fue resuelto a favor de la accionante por medio de la Sentencia T-476 de 201457, en la que la Corte precisa que la obligación impuesta en el artículo 36 de la Ley 48 de 1993, esto es la presentación de la libreta militar para obtener trabajo o grado profesional, resulta inaplicable a las personas que han construido su identidad como mujeres transgénero, en cuanto esta identidad no corresponde al concepto de “varón” contenida en la disposición referida. Se dispone así que, en los procesos de selección y contratación que se adelanten en las entidades públicas y particulares, no se podrá exigir la libreta militar a las personas transgeneristas. Además, se exhorta al Congreso de la República, para que tramite una ley que regule de forma integral y sistemática los derechos de las personas transgénero.

Matrimonio igualitario. La Defensoría del Pueblo intervino en un trámite de tutela adelantado en contra de una decisión judicial que pretendía declarar la nulidad del matrimonio civil celebrado entre dos personas del mismo sexo. Para la Defensoría esta decisión desconocía el precedente establecido por la Corte Constitucional en

54 Expediente CUR. 2014-00324. Acción de tutela de José Alejandro Moscoso Paz contra el Ejército Nacional y otros. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santiago de Cali - Sala de Familia.

55 Expediente T-4521096. Acción de tutela de Gina Hoyos Gallego contra el Ejército Nacional y el Ministerio de Defensa.

56 Expediente T-4258528. Acción de tutela de Iván Andrés Páez Ramírez contra la Subdirección de Asuntos LGBT de la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá y otro.

57 M. P. Alberto Rojas Ríos.



la Sentencia C-577 de 2011 en cuanto al reconocimiento como familia de las uniones de personas del mismo sexo y la posibilidad razonable de celebrar contratos de matrimonio para su constitución. Adicionalmente, la Defensoría solicitó de manera especial la protección del derecho a la intimidad familiar de los accionantes y de sus hijos e hijas, por encontrarse sometidos a una situación de difusión de información personal sin autorización, la cual había afectado su privacidad⁵⁸.

Derechos de las personas LGBTI. La Defensoría del Pueblo acompañó, vigiló y presentó informe respecto del cumplimiento de una orden impartida en el trámite de una acción de tutela que vinculaba al Centro Comercial Avenida Chile y a la empresa de vigilancia privada Segurcol Ltda. en la solicitud de excusas públicas a una pareja homosexual que había resultado discriminada por besarse mientras recorría el lugar⁵⁹. Por otra parte, respaldó la acción de tutela presentada por la madre de Sergio David Urrego Reyes, el joven de 16 años estudiante del colegio Gimnasio Castillo Campestre de Bogotá que, presuntamente, habría sufrido actos de discriminación y hostigamiento por parte de las directivas del colegio debido a su orientación sexual y que se lanzó desde la terraza de un centro comercial falleciendo el 5 de agosto de 2014. La Defensoría solicitó la protección de la dignidad y el buen nombre de Sergio David y su familia con el fin de que la institución educativa se abstuviera de realizar pronunciamientos en el sentido de que su muerte se produjo como consecuencia del abandono de su familia, la descalificación de su orientación sexual y las ideas que promovió o grupos a los que perteneció⁶⁰.

Asimismo, la Defensoría intervino en un proceso de tutela apoyando a Pablo, un niño de 12 años con ambigüedad sexual que solicitaba se le practicara una cirugía de asignación de sexo así como la modificación de todos los documentos que conciernen a su identificación al sexo masculino. La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-622 de 2014, acogió las pretensiones haciendo especial énfasis en la asistencia, orientación y asesoría necesarias para garantizar el consentimiento informado del niño⁶¹.

58 Expediente 2014-00129-00. Juzgado Segundo Civil del Circuito de La Dorada, Caldas. *Amicus Curiae* de la Defensoría del Pueblo.

59 Proceso 110001400303420140041200. Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá.

60 Expediente 25000234200020140389000. Acción de tutela de Alba Lucía Reyes Arenas contra el colegio Gimnasio Castillo Campestre y otros. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

61 Expediente T-4335550. Acción de tutela de **Natalia** en nombre y representación de su hijo **Pablo** contra SURA EPS. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



La Entidad intervino en la garantía de los **derechos a la identidad y a la personalidad jurídica de las personas transgeneristas**. Así, apoyó la solicitud de cambio de nombre en el documento de identificación de una persona con identidad de género diversa⁶² y, a petición de la accionante, verificó el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-977 de 2012 (M. P. Alexei Julio Estrada) en cuanto a la modificación de las categorías “nombre” y “sexo” de su documento de identidad. Igualmente, la Defensoría intervino ante la Corte Constitucional con el fin de que se ofrezca una alternativa institucional ágil que le permita a las personas transgeneristas modificar el dato sobre el sexo en sus documentos de identidad, dadas las consecuencias lesivas a sus derechos que conlleva el recurrir al procedimiento reglado en el Decreto 1260 de 1970 para tal fin. El expediente fue seleccionado por la Corte y se encuentra pendiente el fallo⁶³.



62 Expediente 2014-1485. Tribunal Superior de Bogotá - Sala Civil. *Amicus Curiae* de la Defensoría del Pueblo.

63 Expediente T-4541143. Acción de Tutela de Sara Valentina López Jiménez contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. M.P. María Victoria Calle Correa.



» En su cruzada por la defensa de los derechos humanos de la población carcelaria, que lo ha llevado a visitar cerca de 48 centros de reclusión en todo el país, el Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de acudir a la figura de la emergencia social para darle una solución estructural al problema del hacinamiento que alcanzó el 60% al iniciar 2014, dado que las medidas tomadas hasta el momento han demostrado ser ineficaces.



C. Informes de Ley

C.1. Seguimiento a la política criminal, carcelaria y penitenciaria del Estado

La situación de las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión de Colombia subvierte la normativa nacional y las directrices que internacionalmente rigen la materia. No cabe duda que las actuales condiciones del sistema penitenciario distan mucho de garantizar la vida en condiciones dignas y demás derechos fundamentales de los internos.

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su consigna institucional de abogar por el respeto de los derechos de la población reclusa, mantiene un monitoreo constante en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, con el fin de establecer las problemáticas estructurales que presentan y trasgreden de manera ostensiva los derechos de los reclusos.

La gravedad de la problemática carcelaria del país puede advertirse con facilidad, si se compara la situación actual con aquella que motivó la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en el año 1998. En aquella oportunidad, el hacinamiento en los centros de reclusión ascendía al 30%, lo que motivó la intervención de la Corte Constitucional en el diseño de la política carcelaria y condujo a que para el año 2002 se alcanzara un mínimo histórico de hacinamiento del 15%. Sin embargo, en el año 2014 la sobreocupación bordeó máximos históricos cercanos al 60%.

En otras palabras, no faltamos a la verdad si aseguramos que nunca en la historia del país la problemática carcelaria fue tan grave como la que hoy debemos afrontar.



A pesar de que la Defensoría del Pueblo no desconoce las medidas administrativas y legislativas impulsadas por el Gobierno Nacional en el año 2014 para hacer frente a la actual crisis carcelaria, sí debe cuestionar su eficacia para dar solución a las condiciones de vida a las que se somete a las personas privadas de la libertad en el país

El presente informe abordará las principales problemáticas advertidas por la Defensoría del Pueblo, a saber:

1º Hacinamiento desbordado que en algunos casos, como en el establecimiento penitenciario y carcelario de Riohacha (Guajira), alcanza cifras del 480%, lo que implica que los reclusos tienen un espacio para dormir no mayor de 60 centímetros cuadrados; **infraestructura inadecuada u obsoleta**: un número significativo de los establecimientos operan en edificaciones que no fueron concebidas como cárceles, además, carecen de las condiciones mínimas para albergar con dignidad a la población carcelaria.

2º Deficiente atención en salud tanto a nivel básico como especializado, muestra de ello es que la Defensoría se ha visto obligada a interponer múltiples acciones de tutela en la búsqueda de proteger derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pues en distintos establecimientos se retiró durante semanas, e incluso meses, al personal médico que prestaba sus servicios

3º Ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva adecuados que garanticen el fin resocializador de la pena de prisión.

Por otra parte, la Defensoría considera que la **política criminal**, como base del sistema penal y penitenciario, es un tópico insoslayable. El privilegio de las medidas sancionatorias frente a las preventivas y la expedición de leyes que no se encuentran en sintonía con los principios libertad y presunción de inocencia han sido determinantes en el desmesurado crecimiento en la tasa poblacional de los establecimientos de reclusión y en la actual crisis al sistema.

1.1 Hacinamiento carcelario

Al día 31 de diciembre de 2014, el hacinamiento en los centros penitenciarios y carcelarios del país se ubicaba en un 45,9%, equivalente a 35.749 reclusos por encima de



la capacidad de los establecimientos de reclusión. Si bien este porcentaje es en sí mismo preocupante, oculta que en un número significativo de centros carcelarios el hacinamiento alcanza porcentajes que atentan contra los mínimos de dignidad humana.

En efecto, partiendo de la estadística oficial del Inpec se tiene que con corte al 12 de diciembre de 2014, 25.133 reclusos, equivalente al 21.8% de la población carcelaria, se encuentran reclusos en centros penitenciarios cuyo hacinamiento oscila entre el 100% y el 200%. De igual modo, 7.300 reclusos, quienes representan el 6.3% de la población carcelaria, se ven obligados a permanecer en establecimientos cuyo hacinamiento supera el 200%. Más grave aún, 1.933 internos, equivalentes al 1.7% del total de reclusos del país, se encuentran detenidos en centros carcelarios que superan el 300% de hacinamiento⁶⁴.

El hacinamiento, se traduce en la ausencia de espacios adecuados para dormir, consumir los alimentos y desarrollar actividades recreativas o de formación. Del mismo modo, el hacinamiento propicia la propagación de epidemias y aumenta el estrés de los internos, lo que se traduce en riñas constantes e intentos de amotinamiento. Para ejemplificar la gravedad de la problemática, baste con señalar que en el centro de reclusión de la ciudad de Riohacha los internos cuentan apenas con 50 a 60 cm² para dormir, lo que los obliga a pernoctar en los baños y a tender hamacas para poder extender las piernas. La situación resulta agravada por las altísimas temperaturas del Departamento de la Guajira, lo que ha obligado a los reclusos a tender una improvisada red eléctrica para poder utilizar ventiladores, hecho que amenaza con causar una conflagración. Esta situación, lejos de ser excepcional, se evidencia, en mayor o en menor medida, en los 14 establecimientos de reclusión más hacinados del país; a saber:

1. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Riohacha (Guajira)

Capacidad: 100

Total de internos: 582

Hacinamiento: 482 (482%)

64 Anexo 1.



2. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Santa Marta (Magdalena)

Capacidad: 312

Total internos: 1.334

Hacinamiento: 1.022 (327.6%)

3. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar (Cesar)

Capacidad: 256

Total internos: 971

Hacinamiento: 715 (279.3%)

4. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Magangué (Bolívar)

Capacidad: 56

Total de internos: 195

Hacinamiento: 139 (248.2%)

5. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali, Villahermosa (Valle del Cauca)

Capacidad: 1.667

Total de internos: 5.765

Hacinamiento: 4.098 (245.8%)



6. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Caloto (Cauca)

Capacidad: 48

Total de internos: 162

Hacinamiento: 114 (237.5%)



7. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Andes (Antioquia)

Capacidad: 168

Total de internos: 519

Hacinamiento: 351 (208.9%)



8. Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, Itagüí (Antioquia)

Capacidad: 328

Total de internos: 970

Hacinamiento: 642 (195.7%)

9. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Apartadó (Antioquia)

Capacidad: 296

Total de internos: 826

Hacinamiento: 530 (179.1%)

10. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Aguachica (Cesar)

Capacidad: 70

Total de internos: 191

Hacinamiento: 121 (172.9%)

11. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barranquilla, El Bosque

Capacidad: 640

Total de internos: 1.698

Hacinamiento: 1.058 (165.3%)

12. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Quibdó (Chocó)

Capacidad: 286

Total de internos: 741

Hacinamiento: 455 (159.1%)

13. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Ocaña (Norte de Santander)

Capacidad: 198

Total de internos: 477

Hacinamiento: 279 (140.9%)



14. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín (Bella Vista) Antioquia

Capacidad: 2.424

Total de internos: 5.674

Hacinamiento: 3.250 (134.1%)

Por otra parte, cabe destacar que la problemática del hacinamiento afecta particularmente a grupos vulnerables así como a las mujeres privadas de la libertad. En efecto, las mujeres, pese a representar solo el 7% de la población reclusa del orden nacional, se ven expuestas a condiciones de reclusión incluso más precarias que las de la población masculina.

A modo de ejemplo, la regional norte del Inpec –que agrupa los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre y San Andrés Islas– no cuenta con ningún centro de reclusión del orden nacional para la población femenina. Más grave aún, en toda la regional norte solo se encuentran habilitados 188 cupos carcelarios para recluir a mujeres, pese a que la población carcelaria asciende a 459 damas, es decir, nos hallamos ante un hacinamiento del 244%.

En otras palabras, el hacinamiento de la población femenina en la Costa Atlántica es cinco (5) veces superior a la media nacional, que el Inpec ubica en el 49% y la Defensoría calcula en 53%, aproximadamente.

La ausencia de establecimientos de reclusión especiales para las mujeres priva a las reclusas de espacios para el desarrollo de actividades recreativas y de formación o, en el mejor de los casos, conlleva a que cuenten con menos tiempo para el disfrute de dichas locaciones, pues deben ser compartidas con la población masculina.

Por otra parte, la Defensoría ha advertido que los centros de reclusión masculinos en los que improvisadamente se alojan a las mujeres, carecen de áreas de sanidad dotadas de los instrumentos necesarios para la atención de la población femenina, así como de especialistas permanentes en las áreas de ginecología y obstetricia. En particular, las mujeres son especialmente vulnerables ante la deficiente prestación de la atención en salud que se evidencia en la mayor parte de los establecimientos del país, pues requieren periódicamente de atención especializada que tarda varios meses en ser prestada por Caprecom o sus operadores.



De igual modo, los centros de reclusión de la Costa Atlántica, y buena parte de los patios o pabellones de mujeres inmersos en cárceles para varones del resto del país, carecen de espacios que garanticen a las mujeres gestantes que sus embarazos se desarrollen en condiciones adecuadas, mucho menos cuentan con guarderías o zonas especialmente apropiadas para los menores que gozan del derecho a permanecer junto a sus madres hasta los tres años de edad.

Le preocupa, en particular, a la Defensoría del Pueblo la situación del Departamento de la Guajira, que no cuenta con cupos carcelarios para la población femenina, lo que obliga a trasladar a todas las mujeres, tanto sindicadas como condenadas, a centros de reclusión de otras regiones. Lo señalado conlleva a que las procesadas deban soportar largos desplazamientos para asistir a las audiencias ante las autoridades judiciales, así como que las condenadas ineludiblemente sean alejadas de su núcleo familiar para cumplir su pena.

1.1.1 Fiabilidad de información estadística

Un elemento que merece ser atendido lo constituye la información estadística, los datos en los que se basa el Estado colombiano en el momento de analizar las condiciones de las personas privadas de la libertad y para definir políticas en la fase de la ejecución de la pena, son suministrados por el grupo de estadística del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). La consolidación de esa información es apreciable en lo que respecta al número de personas en los establecimientos de reclusión, su naturaleza, el rango de edad, los reclusos que desarrollan actividades de resocialización al interior del penal, entre otros datos; sin embargo, es pobre en lo que concierne a la real capacidad penitenciaria y carcelaria.

La capacidad se define como el número de cupos disponibles en un establecimiento penitenciario y carcelario para recluir internos en condiciones dignas; sin embargo, el marco normativo nacional carece de parámetros precisos que materialicen el principio de vida digna en los recintos de reclusión, es decir, en el orden interno no existen unas especificaciones claras que permitan establecer las condiciones que debe cumplir una locación para recluir a una persona conforme a la dignidad humana, verbigracia las características de las celdas, el número de camas disponibles, o la cantidad de instalaciones sanitarias.



En ese sentido, a pesar de que las cifras de hacinamiento por sí solas apuntan a un desconocimiento del trato digno y humano en las cárceles y penitenciarías del Estado colombiano, **si las condiciones actuales se contrastan con lineamientos internacionales más precisos como las Reglas Mínimas para el Tratamiento a los Reclusos, el panorama podría ser aún menos alentador.**

Por otra parte, cabe anotar que en los índices de hacinamiento no se reporta la cifra de las personas que se encuentran detenidas en establecimientos de reclusión transitoria (estaciones de policía, Unidades de Reacción Inmediata y celdas de la SIJIN). A pesar de que los detenidos deben permanecer en estas locaciones por un término perentorio no superior a las 36 horas, la estadía de muchos de ellos se prolonga por semanas e incluso meses, lo que trae consigo varias consecuencias: En primer lugar, la vulneración de derechos de los capturados, quienes son reclusos en condiciones que subvierten cualquier parámetro de dignidad humana en un Estado de Derecho. En segundo lugar, implican la asunción de una competencia penitenciaria para funcionarios de la Policía que no cuentan con la preparación y obligación legal de fungir como tales, y por último, una cifra negra de población reclusa que, en mayor o menor proporción, conlleva a una imprecisión en el índice de hacinamiento carcelario.

1.1.2 Ausencia o insuficiencia de atención en salud

La situación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad en el Estado colombiano se encuentra gravemente afectada por el deficiente servicio de salud que se brinda al interior de los establecimientos carcelarios.

La legislación colombiana vigente establece que la población reclusa se debe afiliar al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Estado debe intervenir en dicho servicio público, en aras de garantizar la observancia de los principios consagrados en la Constitución y en la Ley. La atención a las personas privadas de la libertad debe perfeccionarse en las prisiones o en centros hospitalarios, atendiendo a las necesidades de cada recluso. La atención dentro de las prisiones implica los siguientes requisitos:

Infraestructura: Las áreas de sanidad de los establecimientos de reclusión deben cumplir condiciones de habilitación, para tal efecto, es necesario que dispongan de una zona de atención prioritaria que cumpla con estándares de salubridad y un stock



mínimo de medicamentos, además, debe contar con un área de paso, que permita alojar y monitorear a los reclusos en condiciones cómodas e higiénicas después del egreso de una hospitalización o con anterioridad al traslado a un centro hospitalario.

Personal médico: Los recintos penitenciarios y carcelarios deben garantizar la presencia de profesionales multidisciplinarios de la salud, esto es, médicos, enfermeros, psicólogos.

Sin embargo, la mayoría de los establecimientos de reclusión del país no cuentan con las adecuaciones técnicas requeridas, los espacios son insalubres y no existe una dotación constante de medicamentos esenciales para la atención prioritaria, además, el personal médico es insuficiente desde el punto de vista numérico y en lo que respecta a las diversas especialidades.

El hacinamiento y las circunstancias de habitabilidad en los establecimientos de reclusión, conlleva a que los riesgos epidemiológicos sean superiores para las personas privadas de la libertad, lo que comporta la responsabilidad del Estado para implementar mecanismos diferenciales que garanticen la operatividad del sistema de seguridad social en salud en las cárceles; máxime por la situación de vulnerabilidad de los reclusos y el hecho de que no tienen la libre potestad de acudir a una institución médica de manera particular para dar solución a sus quebrantos de salud.

Como puede apreciarse, el panorama dista mucho de ser esperanzador. En la actualidad una única entidad funge como aseguradora responsable de la prestación del servicio de salud de la totalidad de la población reclusa, la cual carece de la infraestructura y personal médico suficiente para garantizar la adecuada prestación de servicios a las personas privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarias del país. Adicionalmente, las enfermedades pululan, la salud de las personas empeora de manera paulatina mientras esperan ser remitidos a médicos especialistas y los males no son tratados de manera oportuna, hay insuficiencia de personal médico y escasa dotación de insumos médicos. Como resultado, el sistema de salud en los establecimientos de reclusión, se encuentra en un colapso de magnitud descomunal que se constituye en vulneración constante a los derechos de los reclusos.

Esta realidad ha sido constatada por la Defensoría del Pueblo en todas las regiones del país. Así, por ejemplo, en el Departamento de Antioquia se verificó una reduc-



ción del personal médico-asistencial para la atención de la población carcelaria. En efecto, para el mes de junio del presente año de los 19 ERON –establecimientos de reclusión del orden nacional– que operan en ese Departamento, solo 7 contaban con personal médico, es decir, menos del 33%⁶⁵. De igual modo, se evidenciaba insuficiencia en el suministro de medicamentos básicos de atención primaria e insumos médicos quirúrgicos en todos los establecimientos del Departamento. La situación denunciada condujo a que los reclusos carecieran también de atención por parte de médicos especialistas, ante la ausencia de médicos generales en los establecimientos que autorizan las remisiones. Una situación similar fue advertida por la Defensoría del Pueblo en el establecimiento penitenciario de Quibdó (Chocó), donde por más de dos meses los reclusos estuvieron desprovistos de cualquier tipo de asistencia médica ante la renuncia del personal que prestaba sus servicios en el establecimiento.

1.1.2.1 *Uso inadecuado de las celdas de aislamiento para la reclusión de internos con enfermedades mentales graves:*

Conforme lo estipula la Ley 65 de 1993, recientemente modificada por la Ley 1709 de 2014, los reclusos con trastornos psiquiátricos, si bien continúan bajo vigilancia del Inpec, deben ser reclusos en establecimientos especiales de carácter médico asistencial, es decir, conforme a la normatividad vigente ningún enfermo psiquiátrico debería hallarse recluso en las cárceles del país.

Sin embargo, según cifras del propio Inpec más de dos mil (2000) internos con patologías psiquiátricas permanecen privados de la libertad, sin que a la fecha se haya siquiera estructurado un plan para la construcción y puesta en funcionamiento de establecimientos de reclusión para los inimputables previstos en la ley.

Más grave aún, la Defensoría ha constatado que los enfermos psiquiátricos se ven sometidos a condiciones de reclusión incluso más precarias de las que debe afrontar el resto de la población carcelaria. En particular, la Defensoría ha advertido y denunciado que no se presta, o se presta en forma deficiente, la atención médica especializada que este grupo requiere. Así, por ejemplo, la Delegada para la Política Criminal

65 Lo anterior conforme cifras suministradas a la Defensoría del Pueblo por el propio Inpec.



constató, en visita de inspección llevada a cabo en noviembre del 2014 que 75 enfermos psiquiátricos permanecen reclusos en la cárcel de Jamundí (Valle del Cauca) en condiciones que atentan contra su dignidad humana, asimismo que durante más de dos meses no fueron atendidos por un profesional especializado.

Ahora bien, en lo que hace referencia a los espacios de aislamiento en los centros carcelarios del país, los cuales reciben la denominación de Unidades de Tratamiento Especial (UTE). Cabe señalar que se trata de espacios destinados para el alojamiento temporal de internos que se encuentran dentro de los establecimientos de reclusión y su uso excepcional puede ser para el aislamiento voluntario o institucional de los reclusos. Los límites y usos de las UTE se encuentran perfectamente reglamentados en el sistema jurídico colombiano, en el que se prescriben cuatro sucesos de aplicabilidad: i) como resultado de una sanción disciplinaria, ii) como medida preventiva por razones sanitarias, iii) como medida temporal para el mantenimiento del orden interno y iv) como medida de seguridad y protección⁶⁶.

Para la Defensoría del Pueblo es claro que la realidad de estas UTE no se compadece con las circunstancias en las que se encuentran los internos reclusos en ellas, de manera que el deber ser legal no se cumple adecuadamente en la medida que la realidad de las condiciones de privación de la libertad es muy diversa al desarrollo normativo.

En lo que sigue se expondrá de manera sucinta el marco normativo previsto en la legislación colombiana con relación a las UTE y, posteriormente, se describirán las principales conclusiones a las que se ha llegado después de diversas visitas de inspección a los centros penitenciarios y carcelarios.

De las directivas de las autoridades penitenciarias, se concluye que por ningún motivo las UTE pueden ser utilizadas para albergar a los internos diagnosticados con patologías mentales. En este contexto, dentro de la reglamentación actual se distinguen los siguientes postulados:

66 Ver: Inpec, Circular 003 del 06 de enero de 2010. En ella se plantea el marco teórico, metodológico, normativo e histórico de las pautas para el manejo y atención de internos en las UTE.



Las UTE no son lugares para estabilizar a internos con dificultades de carácter sanitario, psicológico o de seguridad, se proscribió cualquier práctica de aislamiento como mecanismos de control, segregación y castigo. El uso reglamentario de las mismas se limita a circunstancias estrictamente necesarias, de manera que es un mandato que en la actualidad no deban estar en ellas internos con patologías mentales, así mismo, se definieron protocolos de atención y asistencia a sus usuarios.

Con la asimilación de las recomendaciones de los órganos de control, los instrumentos internacionales, el bloque de constitucionalidad, se ha hecho necesario prevenir que las UTE se naturalicen como alternativa de doble penalización o de castigo.

En la reglamentación se establecen pautas de internamiento en las UTE a las personas privadas de la libertad, cuya decisión debe ser una orden motivada y conforme a criterios de asignación previamente previstos por el órgano de decisión.

Así mismo, la reglamentación identifica los criterios que se deben tener en cuenta para imponer la medida de aislamiento, entre otros se tiene en cuenta la modalidad justificativa de uso, entre ellas, se encuentran:

Como sanción disciplinaria. Se debe garantizar el debido proceso al interno y la medida es subsidiaria y solo se autoriza su uso cuando no existan otras posibilidades de sanción. Del mismo modo, se indica que como sanción disciplinaria se prohíbe el encierro en celdas oscuras, así como toda sanción que implique trato cruel, inhumano o degradante.

Desde el punto de vista legal, el artículo 125 del Código Penitenciario y Carcelario prescribe dos tipos de medidas en la aplicación de sanciones, las medidas in continenti (artículo 125) y el aislamiento (artículo 126), este último plantea el aislamiento como medida preventiva únicamente en tres casos, a saber: i) Por razones sanitarias, ii) Por razones de seguridad interna del establecimiento, sin que se pueda superar cinco días calendario y iii) A solicitud del recluso previa autorización del director del establecimiento.

Como medida in continenti. Su uso está limitado al tiempo estrictamente necesario y en todo caso, hasta por 72 horas. La medida de aislamiento se puede usar solo hasta que se restablezca la normalidad y por el tiempo estrictamente necesario, sin que se



supere dicho límite. Se debe ejecutar un examen médico y examen psicológico previo, durante y posterior, para determinar posible manejo en atención e intervención.

Por razones de seguridad. Se debe ejecutar un examen médico previo, durante y posterior y los aislados tienen derecho al contacto con el mundo exterior. Asimismo se deben garantizar las circunstancias de convivencia, de no ser posible, gestionar el traslado por motivos de seguridad.

Por razones sanitarias. Se debe ejecutar un examen médico previo, durante y posterior a las personas recluidas o por recluir en la UTE. Finalmente indica la circular que las UTE no pueden utilizarse para albergar personas privadas de libertad con enfermedades mentales y/o de atención psiquiátrica ni para segregar a personas con VIH y/o sida.

Todo lo anterior se ha visto reforzado mediante la directiva 000023 del 6 de diciembre de 2011, proferida por el Inpec, en la que se establecieron los criterios para la ubicación de los internos en las UTE. De dicha directiva se establecen las siguientes reglas:

Regla uno: No se pueden destinar internos diagnosticados con patologías mentales aun por comportamientos que vayan contra el orden y la convivencia en los centros carcelarios, por sus condiciones especiales de salud que es objeto de tratamiento integral especial.

Regla dos: Con la finalidad de prevenir y eliminar cualquier situación contraria a lo dispuesto en la normatividad o en la directiva, se debe reubicar de manera inmediata a los internos diagnosticados con patologías mentales.

La Corte Constitucional, en el año 2006, al valorar los derechos de los internos que son sometidos a dichas medidas excepcionales indicó lo siguiente:

El aislamiento en los centros de reclusión, atenta contra la dignidad humana de los internos, en especial cuando la medida se cumple en lugares inapropiados, que no cuentan con condiciones de seguridad y salubridad y, de contera, desconoce los principios mínimos que rigen la sujeción especial de las personas sometidas al poder sancionador del Estado. En este orden de ideas, solo en condiciones especiales y de-



bidamente justificadas los reclusos pueden ser confinados en lugares de aislamiento, siempre que el establecimiento cuente con lugares apropiados para el efecto, la medida se cumpla bajo estricta vigilancia médica y de las autoridades carcelarias y se lleve a cabo por el lapso indispensable para conseguir el objetivo propuesto –salud, disciplina o seguridad–.

Con relación a las circunstancias de internamiento en aislamiento, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

“(...) las Reglas Mínimas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social, en torno al confinamiento y aislamiento de las personas sometidas penas de reclusión, señalan i) que las “penas de aislamiento y de reducción de alimentos sólo se aplicarán cuando el médico, después de haber examinado al recluso, haya certificado por escrito que éste puede soportarlas” y ii) que el facultativo que permita la medida “visitará todos los días a los reclusos que estén cumpliendo tales sanciones disciplinarias e informará al director si considera necesario poner término o modificar la sanción por razones de salud física o mental”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, en Resolución sobre los Principios Básicos de los Reclusos, aprobada el 14 de diciembre de 1990, consideró necesario alentar al máximo a los Estados miembros sobre la abolición o restricción de los lugares de aislamiento en celda de castigo, a la vez que proscribió las penas corporales, el encierro en celdas oscuras y en general toda sanción “cruel, inhumana o degradante”, así las medidas fueren impuestas por razones disciplinarias o con el ánimo de mantener la seguridad de los establecimientos.”

No obstante lo anterior, **la Defensoría del Pueblo ha verificado que no existe un cumplimiento adecuado y estricto de la normatividad y reglas indicadas, en las visitas de inspección se ha constatado que el aislamiento en las UTE es una práctica generalizada, que se usa para aislar personas con enfermedad mental sobreviviente y no se cumplen los requisitos de verificación en salud, antes, durante y después del aislamiento.**

A manera de ejemplo, la Unidad de Tratamiento Especial del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario “El Bosque” en Barranquilla (Atlántico)



no cumple con los estándares mínimos requeridos para medidas de aislamiento transitorio o preventivo. En dichas instalaciones se pretermiten las medidas previas de diagnóstico y control médico, en ellas se interna a pacientes que por sus condiciones específicas podrían requerir tratamiento médico especializado, por lo que su uso está siendo ejecutado por fuera del límite legal y constitucional. En esta UTE, el día 15 de junio de 2014 a las 8:45 p. m., aproximadamente, seis internos que se encontraban en la celda sufrieron graves quemaduras por una conflagración en su interior. Lo anterior desencadenó el deceso de cinco internos, sobrevivió solo uno de ellos. Según relato de otros internos, y conforme lo pudo constatar la Defensoría del Pueblo durante visita de inspección y seguimiento a los hechos, en el momento de la ocurrencia del siniestro, los internos se encontraban en estado eufórico por supuesto consumo de estupefacientes y realizaban un ritual satánico en “*homenaje*” a lo que denominan “*el putas de Aguadas*”.⁶⁷

De las circunstancias identificadas en el caso concreto, la reglamentación y las visitas a otros establecimientos de esta naturaleza, se puede deducir que las UTE como unidades transitorias no pueden internar allí personas con condiciones de salud especiales, bien sea física o mental. Sin embargo, esta Delegada ha identificado circunstancias en las que no se cumplen dichos mandatos y en ellas se priva de la libertad a personas con enfermedad mental o por sanciones disciplinarias.

Un internamiento provisional está sujeto a valoración médica ex ante, intermedias y ex post, siempre y cuando, el mismo no se use con la finalidad de albergar personas con enfermedades mentales y/o de atención psiquiátrica ni para segregar a personas con VIH y/o sida, cuando la persona no está en condiciones de ser internada, o de continuar siéndolo, se debe someter a una medida diferente y menos lesiva. Sin embargo, las personas allí internadas no son sometidas a ningún tipo de examen, lo que ha llevado al cumplimiento de la pena en malas condiciones de salubridad y prevención.

67 Según relato recogido en visita de inspección realizada por funcionarios de la Defensoría del Pueblo, el día 20 de junio de 2014, con la finalidad de identificar y diagnosticar el estado de las Unidades de Tratamiento Especial (UTE), de la ciudad de Barranquilla.



1.2. Ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva adecuados que garanticen el fin resocializador de la pena de prisión

“Enseñar a vivir en libertad mediante el encierro, es como enseñar a jugar fútbol dentro de un ascensor” E. R. Zaffaroni

El Estado colombiano privilegia la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁸ y de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José⁶⁹, instrumentos ratificados por Colombia. En los términos de la Ley 65 de 1993, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo.

En este sentido, el Estado debe dirigir sus esfuerzos a brindar un tratamiento penitenciario diferencial que atienda las circunstancias particulares de los reclusos y que los prepare para la vida en libertad, alejados de la delincuencia. Sin embargo, la aspiración rehabilitadora del sistema penitenciario en Colombia encuentra serios tropiezos al contrastarla con la realidad de los establecimientos de reclusión: locaciones carentes de infraestructura adecuada que no cuentan con condiciones para albergar a las personas conforme a mínimos de dignidad humana, índices de hacinamiento que superan el 100% y una planta de personal, de la entidad encargada de resocializar, ínfima en comparación con el número de internos.

La incapacidad resocializadora del Estado colombiano adquiere una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario,

68 Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, en su artículo 10 numeral 3, contempla la readaptación social como la finalidad principal de la pena. “Artículo 10. 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...”

69 Ratificada por Colombia el 21 de junio de 1985, como parte del derecho a la integridad personal, se establece que la resocialización es el fin principal de la pena. “Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

...6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados...”



el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión⁷⁰.

Como puede observarse, se condiciona el cumplimiento del objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el Inpec, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión.

De conformidad con el artículo 145 de la Ley 65 de 1993, el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) está formado por un grupo interdisciplinario encargado, de la observación, diagnóstico y separación por grupos de las personas condenadas y de su promoción en las diferentes fases del tratamiento penitenciario. Sin embargo, en muchos establecimientos de reclusión el CET no existe o no se encuentra totalmente compuesto. Mediante artículo 87 de la Ley 1709, se estableció un término perentorio para la total conformación de estos consejos, sin el funcionamiento de estos cuerpos colegiados, no se puede dar un cabal cumplimiento a las políticas de tratamiento progresivo.

La pena, en tanto medio de resocialización, debe preparar al delincuente para su vida en sociedad y esto solo es posible si gradualmente al condenado se le permiten mayores ámbitos de libertad. Si se leen las disposiciones de la Ley 65 de 1993, relacionadas con el tratamiento penitenciario, se advertirá que la libertad condicional hace parte del tratamiento penitenciario, es decir, la libertad condicional necesariamente debe tener lugar en algún momento del tratamiento penitenciario para que este se entienda satisfecho.

Tanto es cierto que el tratamiento penitenciario exige que al condenado se le permita reincorporarse a su medio social antes de cumplir la totalidad de la pena, que el propio Código Penitenciario y Carcelario prevé un amplio catálogo de permisos administrativos que pueden concederse al condenado a quien se le ha negado la li-

70 Parágrafo. La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.



bertad condicional, es decir, solo excepcionalmente un condenado debería cumplir el lleno de su pena privado de la libertad.

No obstante, y pese a la claridad de lo estipulado en el Código Penitenciario y Carcelario, la Ley 890 de 2004 reguló la libertad condicional de modo tal que este instituto dejó de ser una fase del tratamiento penitenciario, para convertirse en una especie de gracia o beneficio al que solo tienen acceso los condenados por los delitos menos graves, siempre que el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad esté de humor para concederlo.

En efecto, la mencionada ley incorporó el insólito requisito de la valoración de la gravedad de la conducta como condición para otorgar la libertad condicional, lo que, a pesar de lo considerado por la Corte Constitucional, constituye una auténtica violación del principio de non bis in idem, ya que una misma circunstancia es valorada al momento de la imposición de la pena y durante su ejecución. Por lo demás, la consagración del citado requisito es muestra de la desconfianza del propio legislador hacia el sistema carcelario, pues a pesar que el condenado ha cumplido las dos terceras (2/3) partes de la pena y ha mostrado un comportamiento satisfactorio durante su ejecución, el legislador considera, contra toda evidencia, que el condenado continúa constituyendo un peligro para la sociedad, esto es, que la pena nada ha contribuido a su proceso de resocialización.

Así las cosas, el sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario diferencial y progresivo, además, la reinante sobreocupación impide que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social. En este sentido, se puede afirmar que los reclusos ocupan su tiempo en las prisiones desarrollando actividades educativas, laborales, de enseñanza o recreación, pero esto no implica que se brinde un tratamiento penitenciario conforme a la dignidad humana que atienda las necesidades de los individuos y que prepare a los reclusos para su vida en libertad.

1.3 Política criminal como detonante de la sobreocupación carcelaria

La causa eficiente del crecimiento desmedido de la población carcelaria en Colombia radica, en concepto de la Defensoría del Pueblo, en la promulgación durante



más de diez años de un número significativo de reformas al estatuto penal, procesal penal y penitenciario cuyo objeto consistió, casi exclusivamente, en la creación de nuevos delitos, el aumento de penas y la restricción de los supuestos para acceder a beneficios judiciales o administrativos.

Estas iniciativas fueron producto del clamor popular que supuso que la implementación de medidas draconianas debía ser la respuesta estatal idónea para el creciente índice de inseguridad. Sin embargo, su promulgación más allá de traer consigo el uso indiscriminado de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad y el dramático aumento de la población carcelaria del país, no incidió favorablemente en la percepción de inseguridad ni ha dado muestras de reducir la criminalidad; a pesar de ello, en el Congreso de la República se siguen discutiendo proyectos de ley que buscan aumentar las penas, restringir garantías constitucionales y flexibilizar los criterios para imponer medidas privativas de la libertad en franca oposición al principio de libertad.

El hacinamiento carcelario es resultado de una política criminal que actúa sobre la coyuntura y que ve en las medidas de índole punitivo la solución a muchas de las problemáticas sociales. Podría pensarse que si la causa eficiente del hacinamiento carcelario radica en una política legislativa en materia penal excesivamente punitivista, también la solución a la problemática penitenciaria consistiría en una profunda reforma legislativa. A no dudar que dicha reforma es necesaria y como Estado estamos en mora de adoptarla, sin embargo, la crisis que aqueja el sistema penitenciario no se remedia exclusivamente con la expedición de nuevas leyes.

La problemática carcelaria, y en general la crisis del modelo de enjuiciamiento penal, exige que como sociedad interioricemos el valor de la libertad y los principios que guían el proceso penal en una democracia. En otras palabras, el delincuente no debe ser concebido como un extraño del que hay que protegerse, sino como el un miembro de la comunidad que goza de presunción de inocencia hasta que sea vencido en juicio y quien, aún de ser hallado culpable, tiene derecho a cumplir su pena en condiciones de dignidad que permitan su efectiva resocialización. Si algo ha quedado claro en los últimos años es que el Derecho Penal puede tocar a la puerta de cualquiera, de modo que cuando propendemos por las garantías del procesado estamos clamando por nuestras propias garantías y derechos.





- » Ante el riesgo inminente de que cientos de viviendas colapsaran por cuenta de fallas estructurales o acción de la naturaleza, el Defensor del Pueblo visitó varias poblaciones a lo largo y ancho del territorio nacional como Villarica (Tolima), donde una falla geológica afecta a 1.200 habitantes, o Isla Tierrabomba (Cartagena-Bolívar), afectada por la erosión de las olas que genera agrietamiento en las viviendas de 10.000 habitantes. En cerca de una decena de lugares la Defensoría movilizó a las autoridades del orden nacional y regional para ajustar las políticas públicas que permitan garantizar el derecho a la vivienda digna.



D. Informes especiales

D.1. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia

A la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Delegada para los DESC– le compete realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas¹, que tengan impacto en la materialización de los derechos humanos de la población colombiana más vulnerable, especialmente de los sujetos y grupos de especial protección constitucional.

A partir de la información consultada por la Defensoría del Pueblo se pone en evidencia que en Colombia el índice Gini de concentración del ingreso es de 0,53² y el de la tierra es del 0,8³. De acuerdo con el Dane (2014), el 40% de colombianos(as) se encuentran bajo la línea de pobreza y miseria: Para 2013, el porcentaje de personas en pobreza fue del 30,6% (17, 6 millones de personas) y en pobreza extrema del 9,1% (4,2 millones de personas). En las zonas rurales la tasa de pobreza alcanzó el 42,8% y la pobreza extrema el 19,1%, siendo particularmente elevadas las tasas

1 Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 025 del 10 de enero de 2014. Artículo 13. Numeral 8.

2 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co>. Boletín sobre pobreza monetaria y multidimensional. [citado en marzo de 2014].

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano: Razones para la esperanza. en: http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/informe_completo_indh2011.pdf



de pobreza en zonas con alta densidad de población afrocolombiana e indígena que coinciden con las de pobreza extrema⁴.

Aunque se muestran avances en la superación de la pobreza en Colombia, el panorama en materia de goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales sigue siendo preocupante. Por ejemplo, en materia de educación, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida -ECV 2014, realizada por el Departamento Nacional de Estadísticas (Dane), señala que el promedio de años de educación de personas mayores de cinco años a nivel nacional es de 7,5 y de 8,2 en las cabeceras⁵, lo que significa que el Gobierno nacional a través de las entidades competentes debe realizar esfuerzos financieros, administrativos y legislativos, que aseguren la implementación progresiva de la enseñanza gratuita y accesible a todos, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13.

En materia de vivienda, la seguridad jurídica de la tenencia es un elemento esencial para que las personas desarrollen sus proyectos de vida. Según la citada Encuesta de Calidad de Vida, ECV 2014, se evidenció que para ese año, el 41,4% de los hogares colombianos tenía vivienda en propiedad totalmente pagada; condición que presenta una disminución de 1,6 puntos porcentuales frente a 2013. También señala la encuesta que los hogares en condición de arrendatarios y subarrendatarios alcanzaron en 2014 el 36,2%, esto es, un aumento de 1,4 puntos porcentuales con respecto al año inmediatamente anterior⁶.

En 2014, la tenencia de vivienda por regiones reveló que la región Pacífica tiene el mayor porcentaje de hogares con vivienda propia, totalmente pagada (50,6%), seguida de Antioquia (46,4%), Atlántico (44,3), Bogotá (36,6%, mientras que el Valle del Cauca es la región con menor porcentaje (34,6%) en esta condición.

Los hogares que ostentan mayores porcentajes en condición de arrendatarios o subarrendatarios pertenecen a Bogotá (46,2%); San Andrés (49,7%); Valle del Cauca (44,5%), la cabecera de la región Orinoquía-Amazonía (42%). La región Atlántica

4 La población rural que representa el 25% de la población total del país (11,2 millones de personas), enfrenta los niveles más elevados de pobreza y rezagos considerables en la mayoría de los indicadores sociales.

5 Ibíd. Boletín de prensa Dane, marzo 19 de 2015.

6 Ibíd. P. 18



tiene la mayor cantidad de hogares en condición de usufructuarios con 22,7%, seguida de la región Pacífica con 18,3⁷.

De acuerdo con las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane); el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Departamento Nacional de Planeación, para el 2012 existía un déficit cuantitativo de 5,54% y cualitativo de 10,93% sobre un aproximado de 10 millones de viviendas en el país⁸. La política de vivienda de interés social ha mostrado serias dificultades para su implementación. La Contraloría General de la República ha identificado las principales problemáticas en lo rural y urbano, de cara a una investigación territorial sobre la garantía del derecho: Administraciones locales débiles y omisivas en aspectos de control, seguimiento y supervisión; contratistas que repiten en diversas zonas del país sucesivos incumplimientos, y que a pesar de las graves falencias en los procesos contractuales, son contratados nuevamente; problemas de suelos por escasez, por localización o por legalización, y nula articulación nación-territorio y nación-nación, para que la política pública cumpla su fin social y, materialmente, sea una realidad en la generación de valor público⁹.

En cuanto al derecho al trabajo, el comunicado de prensa Mercado Laboral e Informalidad y Seguridad Social, elaborado por el Dane, señala que la proporción de ocupados informales pasó de 49,0 % en octubre-diciembre de 2013 a 48,2 % en el mismo periodo de 2014. La proporción de ocupados informales en las trece (13) áreas metropolitanas disminuyó 0,8 puntos porcentuales para el periodo octubre-diciembre de 2014. El total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, fue de 49,4 %. Además, señala el informe que el 92,2 % de los ocupados en las trece (13) áreas para el periodo octubre-diciembre de 2014 informó tener acceso al sistema de seguridad social en salud.

En cuanto a pensiones, la participación de los cotizantes fue 47,1%¹⁰. No obstante estas disminuciones porcentuales, la baja calidad del empleo que se genera en el

7 Ibid. P. 18.

8 En: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/abril/deficit-habitacional-en-colombia-ca-yó-46-3-gracias-a-los-programas-de-vivienda-que-adelanta-el-gobierno-nacional>

9 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014. Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación. p. 250.

10 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). <https://www.dane.gov.co>. Comunicado de prensa Mercado Laboral e Informalidad y Seguridad Social. Octubre-Diciembre de 2014.



país, en su mayoría informal, mantiene el círculo vicioso de la pobreza, esto es, bajos ingresos, desprotección social, bajos niveles educativos y por supuesto grandes dificultades para el acceso a bienes y servicios básicos, entre otros.

Una de las peores violaciones de derechos humanos a las que se puede ver enfrentada una persona, comunidad, pueblo o país, es sin duda la vulneración del derecho a una alimentación adecuada (DA). En efecto, las violaciones del DA se asocian con el desplazamiento forzado, que tienen como consecuencia la pérdida de la tierra, territorio, recursos productivos, daños al tejido social, cultural, cosmovisión y proyectos de vida. Las violaciones a este derecho se expresan en muertes, enfermedades y carencias que, en este último caso, impiden que las personas desarrollen sus vidas con dignidad y no cuenten con las mismas oportunidades (mentales, cognitivas, físicas) que el resto de la humanidad tiene para defenderse y progresar.

Según proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se calculó que para el periodo 2012-2014, 5,5 millones de personas en Colombia estarían en situación de desnutrición¹¹. A pesar de la disminución en los índices de desnutrición frente a periodos anteriores, se deben seguir haciendo esfuerzos en aras de reducir el alto porcentaje de personas subalimentadas en el país. En Colombia, el 42,7 % de los hogares colombianos viven en inseguridad alimentaria siendo este porcentaje de 38,4 a nivel urbano y de 57,5 en las zonas rurales¹².

Habida cuenta de lo anterior, la Delegada para los DESC, en el marco del proyecto de inversión “Implementación del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos”, adelantó investigaciones relacionadas con los derechos a la educación, a la vivienda, al trabajo y a la alimentación, entre otros, en aras de establecer el estado de realización de los mismos y de esta manera contribuir en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC),

11 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma. 2014. P. 44.

12 Las cifras de inseguridad alimentaria en los departamentos de Cauca, Cesar y Santander son de 57,5 %, 53,9 % y 38,2%, respectivamente. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar et ál. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. ENSIN. 2010. Da Vinci Editores & Cía. Bogotá. 2011. Pp. 382-383.



especialmente de los sujetos y grupos de especial protección constitucional. Para este informe se presentan dos de las investigaciones realizadas en el 2014, a saber:

1.1 Derecho a la vivienda digna

El acceso a la vivienda y el derecho a la tierra y estabilización socioeconómica de la población víctima en el marco de la Ley 1448 de 2011.

El derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado se ha ido instalando en las discusiones y debates nacionales jurídicos, sociales y políticos. Su importancia radica en la superación de los hechos victimizantes tomando como base la garantía absoluta de los derechos de las víctimas en perspectiva transformadora. De esta forma, la relación entre estos y los derechos económicos, sociales y culturales es fundamental para comprender las acciones que debe realizar el Estado en conjunto con la sociedad colombiana para alcanzar niveles adecuados de vida digna en la población víctima. Con la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –Ley 1448 de 2011–, se ha creado un escenario importante en el que la institución tiene roles específicos que se compaginan adecuadamente con sus funciones.

La Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaboró un informe sobre la implementación de los proyectos productivos y el subsidio para mejoramiento o construcción de vivienda en tierras restituidas integrando en este análisis una perspectiva desde los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente desde el derecho a la vivienda digna y adecuada. De esta forma, la Delegada con el seguimiento y evaluación a políticas públicas en DESC ha desarrollado ejercicios investigativos que delimitan las obligaciones del Estado con respecto al derecho a la vivienda, teniendo en cuenta la normatividad institucional y la jurisprudencia constitucional, así como las competencias institucionales.

Para 2014, la investigación se orientó al tema de vivienda rural en el marco de los procesos de restitución y particularmente en el componente de Seguridad Jurídica de la Tenencia, se tuvo en cuenta los instrumentos de medición relacionados con los derechos a la vivienda, al trabajo y a la alimentación elaborados por la Delegada durante los últimos 10 años. De esta revisión y del estudio de normas relativas a los derechos de las víctimas y a la restitución de tierras, se construyó un instrumento



para la evaluación en terreno de la aplicación del subsidio integral de vivienda de interés social en tierras restituidas y de los proyectos productivos. Las visitas de campo se realizaron en la Vereda Balsillas del municipio de Ataco (Tolima), y en el Corregimiento de Mampuján en el municipio de María La Baja (Bolívar).

1.1.1 Seguridad Jurídica de la Tenencia (SJT) y restitución de tierras

La Seguridad Jurídica de la Tenencia (SJT) ha sido definida por el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Comité de DESC, como el grado de seguridad que garantice a todas las personas protección contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, independientemente de la forma que adopte la tenencia:

La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados¹³.

De esta forma existen dos tipos de garantías para las personas frente a la SJT:

1. El derecho a que sean reconocidos jurídicamente los diferentes tipos de tenencia que se tiene frente a una vivienda: propiedad, comunitaria, familiar o individual; arrendamiento; ocupación, leasing, entre otras.
2. El derecho a la protección legal de la vivienda frente a desahucios, hostigamientos, desalojos forzosos y otras amenazas que restrinjan o pongan en riesgo el ejercicio del derecho a la vivienda u otros derechos humanos.

13 Organización de Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Doc. E/1991/23. 1991.



Frente a los desalojos forzosos, de acuerdo con la Observación General N° 7 del Comité DESC y a los Informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada¹⁴, es posible además encontrar en esta normatividad otras tres garantías:

3. El derecho de consulta en el evento de cualquier desalojo forzoso, particularmente los que afectan a grandes grupos de personas, para estudiar todas las demás posibilidades que excluyan el uso de la fuerza.
4. El derecho a que les sea proporcionada otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, por parte del Estado, cuando las personas afectadas no dispongan de recursos.
5. El derecho a acceder oportunamente a recursos jurídicos y/o administrativos para oponerse al desalojo.

En resumen, una persona, familia o comunidad, disfruta de la SJT cuando se reconoce por la legislación la forma de tenencia, cualquiera que sea, como legítima, y se encuentra protegida ante un desalojo involuntario o forzoso de su vivienda o ante amenazas que restrinjan o pongan en riesgo su derecho a la vivienda y otros derechos humanos interdependientes y relacionados a este.

La tenencia de la tierra ha sido definida por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como la relación que existe, por medio de normas o de la costumbre, entre las personas, consideradas individual o colectivamente, con la tierra¹⁵. Se trata de una institución normativa dirigida a prescribir la forma en que se distribuyen y asignen los derechos sobre la tierra. Para comprender cuáles son los derechos sobre la tierra que involucran la propiedad sobre ella, la FAO hace uso del concepto de haz de derechos, que permite explicar de qué forma la propiedad sobre la tierra puede ser compartida dependiendo del componente de este derecho que se tenga¹⁶. Estos componentes son:

14 Organización de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Doc. A/HRC/4/18, 2007.

15 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Serie Estudios sobre tenencia de la tierra 3. FAO. Roma. 2003. p. 9.

16 Ibid. pp. 11-12.



- Derechos de uso, que es el derecho a utilizar la tierra para producción o subsistencia.
- Derechos de control, que es el derecho a tomar decisiones sobre el uso de la tierra.
- Derechos de transferencia, que es el derecho a transmitir la propiedad¹⁷.

Este haz de derechos es complejo. En principio, su garantía o desprotección permite determinar la forma en que una sociedad distribuye los recursos, particularmente la tierra y otros recursos naturales, estableciendo mecanismos de mediación de las diferentes disputas que pueden presentarse en el acceso a estos.

Recientemente recogiendo diversos instrumentos internacionales –y en el marco de un proceso voluntario para los Estados– la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha promulgado un grupo de directrices respecto a lo que las instituciones estatales deberían hacer para garantizar los derechos sobre la tierra, su acceso seguro y la distribución equitativa de los recursos naturales. En las directrices, se establecen las acciones que en un marco complejo de políticas los Estados deberían adoptar para asegurar una mejor gobernanza de la tierra. En concreto, estos deberían:

- Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos.
- Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
- Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia. Deberían llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos; por ejemplo, asegurando que los servicios sean accesibles a todos.
- Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso



17

Ibid. p. 12.

a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles. Los Estados deberían proporcionar una reparación rápida y justa cuando los derechos de tenencia se expropian por motivos de utilidad pública.

- Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción. Deberían tomar medidas activas para evitar que surjan disputas por la tenencia y deriven en conflictos violentos. Deberían tratar de impedir la corrupción en todas sus formas, en todos los niveles y en todos los ámbitos¹⁸.

Este deber ser muestra la complejidad de la tenencia de la tierra, por un lado involucra la necesidad de llevar a cabo un registro de los titulares y sus derechos, la protección ante los desalojos forzosos, la seguridad sobre los derechos de tenencia, el acceso a la justicia para la resolución de conflictos y la prevención de disputas sobre la tierra. Esto no se aleja de lo que en la amplia normatividad reconoce la SJT como prerrogativas que surgen de este derecho. Si bien la SJT ha sido definida principalmente en instrumentos internacionales que se refieren al derecho a la vivienda, también es cierto que limitarla, a este, es una postura restrictiva por lo menos por los siguientes motivos:

- La misma doctrina y normatividad (Observación General 4 del Comité DESC de Naciones Unidas) relacionan la ocupación de la tierra como parte de la tenencia.
- En contextos rurales y urbanos marginales –particularmente cuando se trata de pobladores rurales y urbanos pobres– el acceso a la tierra es condición necesaria para el acceso a la vivienda. En casi todos los casos el desplazamiento forzado implicó no solo la pérdida de los derechos a la tierra sino consecuentemente el derecho a la vivienda.
- La adecuación cultural del derecho a la vivienda, cuando se refiere a grupos étnicos, no puede trazar una línea divisoria entre tierra, territorios y vivienda, generalmente hacen parte de un mismo continuo de derechos.

Como con todos los derechos, el cumplimiento de estas obligaciones requiere de esfuerzos institucionales no solamente relacionados con la expedición de normas,

18 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. FAO. Roma. 2012.



sino con el reconocimiento efectivo y la implementación de garantías reales para el disfrute de la tierra y la vivienda.

1.1.1.1 *El derecho a la vivienda en la normatividad de víctimas*

El acceso a la vivienda está contemplado como parte de las medidas de reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011 y la normatividad complementaria, además de definir las competencias específicas de las entidades nacionales y territoriales. La reparación en relación con el derecho a la vivienda ha incluido a sujetos específicos como beneficiarios de la medida de postulación para el acceso preferencial y prioritario al subsidio de vivienda:

- Personas víctimas cuando sus viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo.
- Población desplazada, particularmente las mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Población desplazada que decide retornar.
- Personas víctimas que hayan sido objeto de restitución de predios y su vivienda haya sido destruida o desmejorada.
- Hogares indígenas cuando sus viviendas hayan sufrido despojo, abandono, pérdida o menoscabo.
- Personas víctimas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras cuando sus viviendas hayan sufrido despojo, abandono, pérdida o menoscabo.
- Mujeres cabeza de familia desplazadas, adultos mayores desplazados y población discapacitada desplazada de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Hogares de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que decidan retornar.
- Hogares de comunidades rom o gitanas, incluidos en el Registro Único de Víctimas, que sus viviendas hayan sufrido despojo, abandono, pérdida o menoscabo.
- Para el alojamiento temporal, familias víctimas desplazadas sin solución definitiva de vivienda.

Las medidas relacionadas con el derecho a la vivienda están centradas en su mayoría en el componente de accesibilidad económica sin tener en cuenta otros elementos esenciales del derecho. De esta forma, no se trata de nuevas medidas, sino de la



adaptación a las existentes en relación con el acceso a los programas de vivienda en Colombia. La Corte Constitucional ha resaltado que:

A todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada– están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo–, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en periodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho –como mínimo, disponer un plan–; (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las que no sean susceptibles de realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así, puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural¹⁹.

En este sentido, y en aras de garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada, las acciones relacionadas con los derechos de las víctimas no pueden limitarse al acceso económico sino que deben implicar la coordinación y concurrencia de esfuerzos institucionales del nivel local, departamental y nacional.

1.1.2 El acceso a la vivienda y los proyectos productivos en tierras restituidas

El apoyo para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas, que se materializa con la asignación de un subsidio y la construcción o el mejoramiento de la

19 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-239 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.



vivienda, se desarrolla en el marco de un convenio entre el Banco Agrario y la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (Uaegrtd). Los recursos asignados hacen parte de una bolsa sectorial (para el sector víctimas) que funciona de forma permanente. Los requisitos para acceder al subsidio son:

- El postulante debe hacer parte del programa de restitución de tierras, en el entendido de que existe una reclamación de tierras, que se está inscrito en el Registro Único de Tierras Despojadas y el predio reclamado se encuentra en una zona microfocalizada por lo que se han iniciado los trámites administrativos y judiciales para la restitución y se cuenta con una sentencia judicial que reconoce derechos de propiedad sobre la tierra.
- Estar inscrito en el Registro Único de Víctimas.
- Ser postulado por la Uaegrtd ante la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario.
- No tener asignado otro subsidio de vivienda de interés social. En caso de que en el pasado se haya sido beneficiario del subsidio este debió ser asignado previamente al desplazamiento y por otro motivo distinto a este.
- Que el predio donde se va a realizar la construcción o el mejoramiento no se encuentre en zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales, zonas de reserva de obra pública o infraestructura básica del nivel nacional, regional o municipal, o en zonas no aptas para localización de viviendas de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), o al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), hechos certificados por la Secretaría de Planeación Municipal.
- La acreditación de disponibilidad inmediata de agua o de acceso a una fuente de suministro de agua apta para el consumo humano.
- El aval de la Secretaría de Planeación sobre los planos, cuando se trata de vivienda dispersa, y la copia de la licencia de construcción y la certificación de la disponibilidad de servicios públicos, cuando se trata de vivienda agrupada.
- Cuando se trata de construcción de vivienda nueva, el predio debe permitir la edificación de un área mínima de 36 metros cuadrados construidos.

Por su parte el programa de proyectos productivos desarrollado por la Uaegrtd, se trata de un incentivo de hasta 55 smmlmv para que las familias, en un horizonte temporal de dos (2) años, implementen con el acompañamiento técnico de parte de una entidad reconocida, un plan de vida productivo que permita la reactivación económica en materia productiva ligada al predio. Los criterios de selección para hacer



parte del programa son: i) Que el predio se encuentre en una zona macrofocalizada; ii) Que el predio se encuentre en una zona microfocalizada; Que exista una manifestación libre de interés por parte de la familia de hacer parte del programa; y, iv) Que las familias hayan retornado o tienen la intención de retornar a sus predios.

De acuerdo con la Unidad de Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (Uaegrtd), a 2013 se encontraban en etapa de implementación 466 planes de vida productivos en 13 departamentos del país. Para esa fecha, la inversión fue de diez mil noventa y un millones novecientos treinta y nueve mil trescientos cincuenta y ocho (\$10.091.939.358) pesos, que para cada uno de los casos representa aproximadamente 22 millones y medio de pesos. Los proyectos productivos se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 1. Distribución de proyectos productivos según departamento 2013.

Departamento	Número de proyectos productivos en etapa de implementación
Antioquia	105
Córdoba	80
Sucre	64
Magdalena	49
Valle del Cauca	48
Nariño	37
Putumayo	31
Tolima	26
Meta	16
Cesar	4
Bolívar	3
Norte de Santander	2
Santander	2
Total	466

Fuente: Uaegrtd – Informe de Gestión 2013.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Banco Agrario entre 2011 y 2014 se adjudicaron los siguientes subsidios de vivienda por departamento y municipio.



Lo constatado en las visitas de campo, por lo menos, para Ataco y María La Baja, el dato es previo a la consolidación del listado definitivo de beneficiarios:

Cuadro 1. Subsidios de vivienda adjudicados en tierras restituidas 2011 – 2014.

Departamento	Municipio	Número de subsidios adjudicados
Bolívar	El Carmen de Bolívar	27
	María La Baja	122
	San Juan Nepomuceno	5
Antioquia	Granada	110
	Mutatá	3
	San Carlos	265
	Turbo	13
Cauca	Santander de Quilichao	4
Cesar	Agustín Codazzi	2
	El Copey	2
	San Alberto	1
	San Diego	4
	Valledupar	9
Córdoba	Montería	141
	Valencia	184
Magdalena	Chivolo	49
	Ciénaga	82
	Plato	30
	Sabanas de San Ángel	18
Meta	El Dorado	1
	Granada	1
	Puerto Gaitán	23
	Villavicencio	1
Nariño	Buesaco	10
	El Tablón de Gómez	37
	Pasto	83
	Tangua	35



Departamento	Municipio	Número de subsidios adjudicados
Norte de Santander	Cúcuta	2
	El Zulia	4
	Tibú	6
Putumayo	Valle del Guamuez	101
	Villagarzón	13
Santander.	Sabana de Torres	13
Sucre	Colosó	21
	Morroa	51
	Ovejas	49
Tolima	Alvarado	6
	Ambalema	1
	Ataco	141
	Lérida	9
	San Luis	4
	Valle de San Juan	23
Valle del Cauca	Bolívar	11
	Bugalagrande	21
	Cali	7
	El Dovio	1
	Guadalajara de Buga	1
	Riofrío	18
	Trujillo	39
	Tuluá	20
Total nacional		1824

Fuente: Banco Agrario – Respuesta a derecho de petición de octubre 31 de 2014.

La misma Unidad de Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (Uaegrtd) reconoce que existen por lo menos dos problemáticas frente a la asignación de subsidios para vivienda: por un lado, la existencia de procedimientos inflexibles frente a la situación de las víctimas y, por otro, que el Banco Agrario no ha oficializado si es posible hacer mejoramiento de vivienda, hecho prioritario para la restitución de tierras.



1.1.3 Visitas en terreno: Municipios de Ataco, Tolima y María La Baja (Bolívar)

1.1.3.1 Municipio de Ataco, Vereda Balsilla, departamento del Tolima

El municipio de Ataco es una zona con serias debilidades en relación con el capital humano y la infraestructura básica necesaria para el desarrollo rural, entre otros factores, por las escasas posibilidades de acceso a la tierra, aunado al mal estado de las vías terciarias, lo que dificulta el transporte de mercancías y personas que aumenta los costos de transacción de la economía regional. En efecto, en Ataco para el 2011, –con la emergencia invernal– el desbordamiento del río Saldaña dejó cientos de familias sin vivienda, la pérdida de miles de hectáreas de cultivos y a punto de colapsar la carretera que une a Ibagué con otros municipios, lo que afectó la seguridad alimentaria de sus habitantes.

Las familias restituidas en Ataco, Tolima, son fundamentalmente campesinas dedicadas al cultivo de pancoger y en algunos casos a la comercialización de excedentes, los predios no cuentan con infraestructura productiva más allá de cercas de límites, unos precarios beneficiaderos de café y trapiches para producir panela. Los predios se encuentran en una zona de producción económica agropecuaria media y su uso está condicionado al cultivo de café, papa, yuca, frutales, granjas porcinas y minería. Más allá de las condiciones físicas y la capacidad productiva de los predios se puede ver que la restitución en solo uno de los casos se hizo sobre una extensión mayor a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) lo que pone de presente la necesidad de generar mecanismos de mayor acceso a tierras y proyectos productivos para hacer sostenible la restitución. Para el momento de la visita, los proyectos productivos se realizaban con 41 familias beneficiarias. De estos 23 estaban cerca del primer desembolso y 18 del segundo y tercero, y se estaba realizando la caracterización de 54 familias para el desarrollo de nuevos proyectos.

Un hecho rescatable en la implementación de los proyectos productivos es el diálogo que se ha intentado con el Comité de cafeteros y de ganaderos con el objetivo de articular las acciones de producción y comercialización a las dinámicas de producción y mercado de la zona, teniendo en cuenta que la vocación productiva está centrada en productos como el café y la ganadería doble propósito.



En el tema de vivienda, las casas construidas cuentan con 36 metros cuadrados que comprenden 2 habitaciones, 1 baño, 1 cocina abierta, una sala abierta y 1 cuarto de herramientas. En la visita se observó que existían casas con mejores condiciones que otras, esto se debía a los aportes propios de las familias. Dos problemas se encontraron frente a los tiempos de construcción de las viviendas: existió retrasos por problemas en las vías y por dificultades para conseguir mano de obra que trabajara en la construcción. En la construcción de las viviendas, además, se encontró que en algunos casos las familias asumieron costos que no les correspondían como los gastos de alimentación del maestro de obra y el transporte de materiales, cuando los predios no estaban al lado de la carretera.

1.1.3.2 *Municipio de María La Baja, corregimiento de Mampuján, departamento de Bolívar – Caso Mampuján–*

A noviembre de 2014, se habían construido 108 casas de 36 metros cuadrados, que cuentan con 2 habitaciones, sala comedor, espacio para el lavado y sistema de saneamiento básico. Aunque todavía no se había hecho la entrega formal de las casas, algunas de las familias ya se habían trasladado a vivir en las mismas, estas no contaban con ningún tipo de servicio público. De acuerdo con entrevistas con la comunidad, el tamaño de las viviendas no es adecuado para garantizar a las familias un espacio suficiente para vivir con dignidad. Aunque la comunidad solicitó que las casas fueran similares a las que perdieron con ocasión del desplazamiento (en promedio 120 metros cuadrados), las limitaciones de la política de vivienda de subsidio familiar y la forma en que está estructurado el programa no permite esta posibilidad.

Este es uno de los factores más importantes en el momento de entender las dificultades para garantizar la reparación integral. En el 2013, se recomendó, en función de los derechos de las víctimas, establecer un mecanismo especial de desarrollo del programa de subsidio de vivienda para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas para que el acceso a la vivienda de las personas restituidas en la realidad sea efectivo, pues no se puede –en un esquema de justicia transicional y de reparación integral– mantener los procedimientos, tiempos –por ejemplo en Mampuján existen proyectos productivos a punto de finalizar y recién se terminaron las casas– y alcances de la política social normal. Respecto del tamaño de las viviendas,



para familias numerosas, queda en manos de los beneficiarios la posibilidad de su ampliación con recursos propios.

La comunidad manifestó que la interventoría no hacía suficiente presencia y seguimiento a los operadores de construcción de las viviendas, lo que significaba que algunos hechos como retrasos y detalles mal contruidos no se solucionarían adecuadamente. Además, un hecho complejo, frente al diseño y planeación de las viviendas, es que no se tiene en cuenta que en las familias existen personas en condiciones de discapacidad. Existen tres elementos fundamentales que se constituyen en obstáculos para el retorno efectivo de la comunidad con la garantía de los derechos. i) El mal estado de las vías internas del corregimiento; ii) la falta de un centro de salud y iii) una escuela. Lo anterior en términos de los componentes de lugar y calidad física entorno.

En cuanto a los proyectos productivos la comunidad plantea que, más allá de producir, el objetivo de la política de reparación integral debe enfocarse a la pregunta sobre ¿Qué se produce y cómo se produce?, sobre lo que exigen los mercados actualmente, de tal forma que los productos que la comunidad identifica como parte de su arraigo cultural y social no son competitivos, con la alerta que a futuro terminen cultivando productos que no hacen parte de la apuesta social de la comunidad.

• Conclusiones

Posteriormente a la expedición de la Ley 1448 de 2011 ha existido un fuerte trabajo de adecuación institucional y de creación de mecanismos para garantizar la reparación integral de las personas víctimas. Si se tiene en cuenta el cálculo de potenciales reclamantes de tierras de 360.000 solicitudes esperadas durante los diez (10) años de vigencia de la ley hasta ahora se han recibido 54.063 solicitudes por un total de área declarada de 3.419.547 ha, de las cuales solo el 38% se encuentra en zonas microfocalizadas, lo que posterga el inicio del trámite administrativo, previo al judicial, y lo que en la práctica va a significar retrasos en las acciones posrestitución de cuyo cumplimiento depende en gran medida la reparación integral a las personas víctimas.

Si bien los jueces, en general, han asumido una postura favorable a lo que se entiende por reparación integral, dando órdenes que van más allá de la formalización de los predios, no existe en la práctica un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de



las disposiciones emitidas en los fallos judiciales. Es necesario establecer una herramienta que permita hacer seguimiento a las sentencias de restitución y a las órdenes impartidas en estas, con la participación de las víctimas.

El acceso al subsidio para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas presenta resultados pobres. Los cuellos de botella identificados –p. e. procedimiento regular para mecanismo transicional, dificultad para contratar las Gerencias Integrales, preferencia por la vivienda agrupada y no dispersa– no han significado una transformación institucional de los mecanismos de acceso a este y de puesta en marcha de los proyectos de vivienda. Urge ratificar lo que se manifestó en el informe de 2013: es necesario establecer un mecanismo especial de desarrollo del programa de subsidio de vivienda para construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas para que el acceso a la vivienda de las personas restituidas en la realidad sea efectivo.

En el marco de la implementación de los proyectos productivos surgen varios interrogantes. Si bien se rescata el mecanismo como de fácil acceso a las comunidades, deberá la entidad encargada generar un protocolo flexible para la implementación de los proyectos teniendo en cuenta que se trata de un apoyo rígido de hasta 55 smlmv, que deben ser aplicados indistintamente del tamaño del predio, lo que puede llegar a promover resultados dispares en cuanto a la reactivación económica y la reparación integral. Por otra parte, cuando se trata de predios con una extensión inferior a la Unidad Agrícola Familiar (UAF), es necesario, a su vez, establecer un mecanismo concreto de reactivación económica que supere la dificultad de tener menos hectáreas que las consideradas como necesarias para el sostenimiento de una familia.

Para el caso de los proyectos productivos, es necesario realizar una mayor articulación institucional, y de programas y políticas a nivel territorial. Aunque estos no deben entenderse como parte de una política de desarrollo rural, sino de unas políticas especiales de reactivación económica en el marco de la reparación integral, lo cierto es que no podrán generar resultados importantes, sino se articulan a los planes de desarrollo de los municipios y departamentos en términos de producción y comercialización, arreglo y adecuación de vías.

En las visitas de campo a los municipios de Ataco y María La Baja, particularmente en el Corregimiento de Mampuján, se observó que las viviendas fueron construidas en



áreas muy inferiores a lo que tenían las personas víctimas antes del desplazamiento. En términos de los componentes de lugar, calidad física y entorno, se pudo evidenciar el mal estado de las vías internas del corregimiento, la falta de un centro de salud y una escuela, hechos que dificultan el retorno efectivo de las comunidades. En otros casos, se observó que las casas no estaban terminadas o los acabados eran imperfectos. Esto comprueba el hecho de que esta política, para el caso de tierras restituidas, está dirigida preferentemente al componente de acceso sin tener en cuenta los demás elementos que configuran el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Frente a los proyectos productivos, los estudios de caso mostraron que continúa siendo una acción desarticulada y aislada con las instancias encargadas de impulsar el desarrollo rural del nivel nacional; como el Incoder, o los niveles territoriales como las secretarías de agricultura. Una reflexión importante alrededor de este tema es que más allá de producir, se debe prestar especial atención a qué se produce y cómo se produce, particularmente sobre lo que los mercados exigen actualmente, de tal forma que los productos que las comunidades identifican como parte de su arraigo cultural y social no sean competitivos, con la alerta que a futuro deban cultivar productos que no hacen parte de la apuesta social de la comunidad.

- **Recomendaciones**

Al Banco Agrario, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Unidad de Víctimas y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, para que con el acompañamiento de los entes de control y la participación de las víctimas, se diseñe e implemente un protocolo especial para la asignación del subsidio y para la construcción o mejoramiento de vivienda en tierras restituidas que permita un desarrollo ágil del proceso de asignación y construcción de las casas que no ponga en riesgo la observancia de los derechos de las personas víctimas en el camino de la reparación transformadora. Este protocolo debería contar con la suficiente flexibilidad en cuanto a diseños, espacios y materiales de acuerdo al lugar donde se construirán las viviendas y las preferencias comunitarias.

A las alcaldías municipales, a las gobernaciones y a las Entidades del SNARIV, promover la participación de las Mesas de Víctimas y de los Comités de Justicia Transicional en las discusiones y en la redacción final de los planes departamentales y municipales



de desarrollo, proceso de planeación local que inicia en el 2015, atendiendo a las recomendaciones específicas sobre el desarrollo rural y la búsqueda de integración de los proyectos productivos con las iniciativas locales y regionales de desarrollo económico, en aras de hacer sostenible las acciones de restitución y la reparación transformadora.

Al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y a las secretarías de agricultura municipales y departamentales, acompañar la implementación de los proyectos productivos y generar mecanismos de articulación a los mercados locales –respetando los criterios y modelos de producción propios de las comunidades–, particularmente cuando el tamaño de los predios restituidos sean inferiores a la UAF establecida para sus zonas de ubicación.

A las alcaldías municipales, a las gobernaciones y a las Entidades del SNARIV competentes en el tema, articular y concurrir esfuerzos en aras de garantizar el componente de calidad física y entorno del derecho a la vivienda y los derechos sociales relacionados con los procesos de estabilización socioeconómica.

1.2 Derecho al trabajo: La dimensión de la calidad del derecho al trabajo a partir de una revisión de la inspección del trabajo y de la seguridad social en Colombia

La investigación examinó la idoneidad de la inspección del trabajo en Colombia para garantizar las condiciones de la calidad del empleo en el país entre enero de 2011 y diciembre de 2013, periodo en el que se han producido los primeros resultados de la implementación de la política pública sobre formalización y generación del empleo. Se partió del cumplimiento estatal de los estándares establecidos para la inspección laboral por parte de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁰ y de la legislación interna sobre la materia, en particular, lo establecido por la Ley 1610 de 2013 y sus normas reglamentarias y por el derecho laboral.

20 Convenio 81 de 1947 relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y en el Comercio (ratificado mediante la Ley 23 de 1967) y el Convenio 129 de 1969 sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura (aprobado por la Ley 47 de 1975).



La Inspección del Trabajo (IT) es el mecanismo legal establecido para vigilar y ser garante del cumplimiento de los derechos laborales, tanto individuales como colectivos. En este sentido, su misión es velar por el cumplimiento de los contenidos esenciales de la dimensión de la calidad del derecho al trabajo y de los derechos en el trabajo en el país²¹. La inspección laboral debe, por tanto, proteger los contenidos fundamentales del trabajo digno, tanto en su parte individual como colectiva, a los que se refiere el artículo 53 de la Constitución Política en todas las modalidades del trabajo (artículo 25 CP)²².

La Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en una investigación basada en una encuesta aplicada a los inspectores del trabajo (agosto de 2014) y del análisis de las estadísticas del Ministerio del Trabajo sobre la inspección del trabajo, comprobó que las condiciones actuales de funcionamiento del sistema de inspección laboral en Colombia, tanto por su dotación de recursos humanos como de recursos técnicos y logísticos, no cumple los estándares de protección laboral ni las obligaciones que dictan los Convenios 81 y 129 de la OIT.

En Colombia existe una población total ocupada de 21.048.000 personas en 2013²³, de las cuales solo 7 millones cuentan con un contrato de trabajo y con protección social. 14 millones carecen de garantías laborales: 8 millones son trabajadores por cuenta propia y 6 millones se enfrentan a condiciones de informalidad laboral que vulneran sus mínimos derechos del trabajo.

Ante esta realidad del mercado laboral, el número de inspectores(as) del trabajo, que debe existir en el país, se encuentra lejos de los estándares de la OIT²⁴ y más de los promedios de América Latina en esta materia: en Chile se registraban más de 18 inspectores/100.000 ocupados y en Guatemala 8 inspectores/100.000

21 Se debe tener presente que la Inspección del Trabajo es una función de policía administrativa laboral que no declara derechos ni define controversias entre las partes de la relación laboral, sino solo se ocupa de prevenir, controlar, requerir o reprimir la violación de una norma objetiva de derecho laboral, tal como lo determinan los artículos 17 y 486 Código Sustantivo del Trabajo (CST) y el numeral 2 del artículo 3º de la Ley 1610 de 2013.

22 En este sentido, desde la Sentencia T-457 de 1992 la Corte Constitucional precisó que los componentes o contenidos del trabajo digno, son los mismos principios establecidos en el artículo 53 de la CP, acuerdo jurídico que se ha mantenido sin variaciones mayores hasta la actualidad (Procuraduría y De justicia: 2010, 35).

23 DANE. 2014. Principales indicadores del mercado laboral en 2013. Febrero 28 de 2014.

24 La OIT (2006) recomienda que haya un inspector por 10.000 trabajadores en las economías de mercado desarrolladas, uno por 20.000 en las economías en transición y uno por 40.000 en los países menos desarrollados.



ocupados (Universidad Sergio Arboleda: 2014,14). En Colombia finalizando 2014 existían 904²⁵ cargos de inspección laboral vigentes que representan una tasa de 4,26 inspectores del trabajo por cada 100.000 personas ocupadas (Ministerio del Trabajo 2014, 136). Si se toma el promedio de inspectores laborales de los países de la región con mejor provisión de estos funcionarios, en Colombia se necesitarían al menos 2.000 funcionarios para suplir las necesidades de inspección laboral de la población ocupada (Muñoz: 2013, 8).

Frente a la naturaleza jurídica del vínculo laboral de los inspectores(as) del trabajo en Colombia, la investigación corroboró que solo el 15% de los inspectores(as) activo son de carrera. Esta situación contraría el mandato de la OIT sobre que los inspectores laborales deben ser funcionarios públicos de carrera, con adecuada remuneración, estabilidad e independencia (artículos 6° y 8° de los Convenios 81 y 129, respectivamente). El 48% de los inspectores laborales realiza sus funciones en el sector urbano, un 40% las desarrolla simultáneamente en actividades productivas urbanas y rurales y un 2% exclusivamente en actividades laborales rurales, lo que de hecho incumple las obligaciones que emanan del Convenio 129 de la OIT.

Aunado al déficit de inspectores del trabajo, se pudo constatar que las condiciones materiales, de dotación y logísticas en que se llevan a cabo las funciones de la inspección laboral presentan notables precariedades. En relación con las condiciones físicas y de dotación de las oficinas de Inspección del Trabajo, un 40% de los funcionarios(as) indagados considera que son regulares, mientras que un 63% perciben que es deficiente y poco oportuno el presupuesto para transporte y viáticos del que disponen para hacer efectivas sus visitas a los establecimientos de trabajo. Estos problemas con los recursos disponibles para hacer efectivas las inspecciones directas a los establecimientos del trabajo, hace que el Estado incumpla los artículos 11 y 15 de los Convenios 81 y 129 de la OIT, respectivamente.

En cuanto al nivel de cobertura de la Inspección de Trabajo (IT), en departamentos donde existe mayor densidad y diversificación de actividades productivas oscila la relación entre 2 y 5 municipios, algunos ejemplos son: en Antioquia 53 inspectores

25 La Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Territorial informó a la Delegada en DESC que existían 704 inspectores(as) activos con corte al 2 de octubre de 2014.



atienden 113 municipios, en promedio 2,1 municipios por funcionario; en Boyacá 24 inspectores se encargan de 130 municipios, en promedio 5,4 municipios por funcionario; en Casanare el promedio es de 3,8 municipios por funcionario; en Chocó de 4,3; en Cundinamarca de 5,6; en Huila de 2,1; etc. (DIVC, oct. 2014). Un 30% de los funcionarios indagados indicaron que su capacidad de respuesta respecto a los conflictos laborales que se presentan en las jurisdicciones donde actúan es baja.

De la información entregada a la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control (DIVCT), se pudo establecer que existe una persona auxiliar disponible por cada tres inspectores/as. La mayoría de estos funcionarios(as) están obligados a realizar por ellos mismos trámites administrativos y de oficina que les ocupa gran parte de su tiempo, reduciendo consecuentemente sus ocupaciones de inspección. Esto contraviene el artículo 3-2 del Convenio 81 y 6-3 del Convenio 129 que previene que ninguna otra función que se les encomiende a los inspectores(as) del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento de sus funciones principales.

El énfasis de la Inspección del Trabajo de acuerdo con los Convenios de la OIT sobre la materia es la prevención, el control, la asesoría y seguimiento directo de los conflictos laborales en los lugares del trabajo. En Colombia, apenas, en 2013 aumentó significativamente el número de Inspectores(as) asignados particularmente a las funciones preventiva y coactiva. La Dirección de Inspección, Vigilancia y Control (DIVC) entregó información a la Delegada en donde se aprecia que es reducido el número de inspectores(as) a nivel nacional dedicados a la función de prevención: en el 2011 tan solo 36 funcionarios (el 8,7% del total de inspectores activos) se dedicaron a estas actividades de manera exclusiva; en el 2012 48 funcionarios (representando al 10,3% de la planta existente), y en el 2013 fueron asignados 282 funcionarios a la función de prevención, representando el 50% de la planta, con una dedicación de más de la mitad de su tiempo laboral.

El bajo número de funcionarios de inspección laboral y las limitaciones materiales en que realizan sus actividades repercuten en sobrecargas de trabajo y en una disminución y focalización de las visitas *in situ*. Pese al aumento del número de los funcionarios de la inspección en los dos últimos años, el país se encuentra lejos de tener capacidad para la vigilancia y control de las 1.393.712 empresas existentes en Colombia. En el 2013 se efectuaron 10.438 visitas por los 564 inspectores activos en ese momento, lo que indica que se logró inspeccionar al 0,7% de los estableci-



mientos de trabajo en el país, hecho que revela un descuido del Estado para vigilar y asegurar la calidad del trabajo.

Así las cosas, de los 21 millones de personas ocupadas en el país, la Inspección del Trabajo (IT) solo tiene capacidad de atender y proteger a la cuarta parte de esta población, por lo cual más de 15 millones de trabajadores(as) en Colombia están expuestos a los abusos de los empresarios y a la violación de sus derechos laborales individuales y colectivos.

La investigación pudo constatar que el 41% de los inspectores en el 2013 no practicaron visitas a los establecimientos del trabajo, se dedicaron especialmente a desarrollar funciones de conciliación²⁶ o de atención del público en respuesta a querellas o quejas de los trabajadores. El 60% de las visitas de inspección practicadas se realizan por querellas de los trabajadores o por peticiones de los sindicatos, lo que confirma que la inspección del trabajo se ha convertido en una especie de justicia laboral administrativa por demanda, ubicándose por debajo del 20% las inspecciones que se hacen por iniciativa o de oficio por los funcionarios. La inspección laboral se realiza preferentemente en el sector formal de la economía, el Estado así excluye de esta protección a 5.096.837 trabajadores del sector informal (Dane, 2012), y a aquellas personas que tienen otro tipo de contratos no laborales.

Al respecto preocupa la casi inexistente inspección laboral rural en el país: únicamente el 2% de las visitas de inspección del trabajo practicadas en los últimos tres años fueron de naturaleza rural, lo que deja sin inspección laboral a 4.627.000 trabajadores(as) del campo. Las actividades productivas rurales son las más afectadas con la informalidad y la tercerización de los trabajadores/as²⁷.

26 Las conciliaciones en materia de derechos laborales individuales las que mayor actividad registran en el sistema de inspección laboral. Por información de la DIVCT se conoce que fueron realizadas en 2011 un total nacional de 87.303 audiencias de conciliación, en 2012 se efectuaron 86.430 y en 2013 fueron 75.083 audiencias. El promedio diario de conciliaciones (tomando en cuenta 244 días hábiles por año) fue de 358 en el 2011, 354 en 2012 y 308 en 2013. El nivel de eficacia es bastante alto, se sitúa alrededor del 90%, por lo cual tan solo un 10% de los casos sobre derechos inciertos y discutibles harían tránsito a la justicia laboral ordinaria. Igual tendencia se observa con el número de consultas verbales que han venido incrementando: en el 2011 fueron 381.764; en el 2012 fueron 394.049 y en el 2013 fueron atendidas 576.774 consultas verbales debido al aumento en el número de inspectores/as.

27 La informalidad laboral rural según la Sociedad de Agricultores de Colombia se encuentra en 61% de la población trabajadora.



Otro aspecto frente a la idoneidad de la Inspección Laboral para la protección de los derechos fundamentales del trabajo en el país, es la real capacidad de sanción con que cuentan estos funcionarios, el nivel de seguimiento y la efectividad de sus decisiones. Con la Resolución 2143 de 2014 se separó la etapa de investigación e instrucción de los casos por violaciones a la normatividad laboral y a la seguridad social (encargada a los inspectores(as) del trabajo) de la etapa de sanción y seguimiento (responsabilidad ahora de las Direcciones Territoriales del Trabajo). Con esto los inspectores(as) perdieron el control sobre el proceso integral de la inspección, lo que se demuestra en que actualmente no tienen información sobre la manera cómo avanzan las investigaciones que iniciaron, ni sobre la implementación de sus recomendaciones o el cumplimiento de las sanciones.

La Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que el 51% de los funcionarios de la inspección consideran bueno el nivel de seguimiento a las decisiones adoptadas en las visitas, el resto estimó deficiente dicho seguimiento al no tener competencia para imponer y hacer eficaces las sanciones. La Dirección de Inspección, Vigilancia y Control (DIVCT) informó que el número total nacional de sanciones impuestas por vulneraciones a los derechos laborales fue de 3.122 en 2011; 2.262 en 2012 y 3.445 en 2013. A estas cifras de sanciones generales, se deben sumar las sanciones ocasionadas por violaciones a las normas de la seguridad social y de los riesgos laborales que, según la misma fuente, los totales nacionales fueron de 3.323 en el 2011; de 4.284 en 2012 y de 123 en 2013.

La tendencia general verificada por la investigación es la imposición de sanciones a menos de la mitad de las visitas de inspección efectuadas. Por ejemplo, en Antioquia fueron practicadas 671 visitas en 2011 y apenas recibieron sanción 261; en Valle 1.353 visitas en 2012 y se sancionaron 368; en Cauca de 481 visitas realizadas en 2013, recibieron sanción 176.

El promedio en dinero de las sanciones impuestas ha venido siendo progresivo desde 2011. Sin embargo, los promedios alcanzados en los tres años del estudio se sitúan en su mayoría por debajo de los 10 millones de pesos, en ocasiones alcanzan los 20 millones y muy eventualmente son superiores a 50 millones.

Es notable la falta de pago por parte de las empresas sancionadas. La tarea de hacer efectivos los pagos de las multas se ha encargado al Servicio Nacional de Aprendi-



zaje (Sena). De la relación entre el valor de las sanciones impuestas y el valor recaudado por el Sena se infiere que en el 2011 el porcentaje recaudado alcanzó el 29,9% del total; en el 2012 el recaudo representó el 17,3% del monto total de las sanciones impuestas y en el 2013 el 36,8%.

Una prueba de los efectos negativos y poco disuasivos causados por la falta de sanción eficaz, es que se crea un círculo no virtuoso que prorroga las violaciones a estos derechos y que se refleja en el aumento de la reincidencia de las empresas sancionadas. Según estadísticas entregadas a la Delegada por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control con corte 2 de octubre de 2014; en el 2011 fueron 17 las empresas reincidentes a nivel nacional reportadas por diferentes Direcciones Territoriales del Trabajo; en 2012 fueron 19 y 142 en el 2013.

La Delegada para los DESC, considera que el aumento en los montos de las sanciones impuestas no es un indicador de la eficiencia del Estado para proteger los derechos laborales, mas si se tiene en cuenta la baja capacidad de recaudo del Sena que en el 2013 apenas fue del 36,8%. Por ejemplo, en el informe de las centrales sindicales sobre el Plan de Acción Laboral (PaL) se advierte que aunque con la Ley 1610 de 2013 el valor de sanciones creció por utilizar prácticas de intermediación ilegal y que en los primeros 8 meses de 2013 hubo la imposición de 785 sanciones a empresas por cerca de 150 mil millones de pesos, de este monto para el primer semestre de 2014 quedaban más de 139 mil millones como sanciones “no ejecutorias”. El Sena en respuesta a los sindicatos del derecho de petición N° 8-214006718, confirmó que de las 6.816 resoluciones en firme y ejecutoriadas remitidas por el Ministerio de Trabajo para su correspondiente cobro en las vigencias de 2012 y 2013, habían al terminar el primer semestre de 2014, 219 con un mandamiento de pago notificado (CTC; CUT: 2014, 17-19), es decir, que apenas en el 3,2% de esas resoluciones existe alguna expectativa de pago.

Estas circunstancias han ido reduciendo en la práctica la capacidad de actuación de los inspectores(as) del trabajo que se han focalizado en ciertos territorios y actividades económicas, donde existe amenaza de incumplimiento de las disposiciones laborales y de la seguridad social. La inspección del trabajo ha terminado en una especie de “justicia rogada” o por demanda, lo que desnaturaliza los principios y estándares de la OIT dirigidos a la prevención, control y sanción directa en los lugares del trabajo.



- **Recomendaciones**

Al Ministerio del Trabajo, para que en cumplimiento de los Convenios 81 y 129 de la OIT, realice un plan de estructuración de la planta de personal del sistema de inspección del trabajo, aproximando la tasa de un (1) inspector/a por cada 100.000 ocupados al promedio de América Latina, que se sitúa en 10 inspectores por cada 100.000 trabajadores(as) (siendo la tasa actual en el país de 4,26). Esta es la única medida posible para garantizar la dimensión de la calidad del trabajo en el país y la satisfacción plena de los derechos laborales individuales y colectivos.

Al Ministerio del Trabajo, garantizar que los nuevos inspectores(as) laborales se vinculen mediante procesos de concurso público de méritos a la carrera administrativa, en condiciones de estabilidad laboral y de remuneración profesional adecuada a sus competencias, con el fin de que realicen sus funciones con total independencia.

Al Ministerio del Trabajo, adelantar un plan de vinculación a la carrera administrativa del 85% de los inspectores(as) del trabajo que se encuentran actualmente en condición de provisionalidad.

Al Ministerio del Trabajo, garantizar que los nuevos inspectores(as) laborales vinculados al sistema de inspección, y progresivamente los que se encuentran en funciones, se dediquen de manera exclusiva a la inspección directa de los establecimientos y lugares del trabajo, priorizando aquellas actividades productivas urbanas y rurales especialmente afectadas por la informalidad laboral y la tercerización del empleo.

Al Ministerio del Trabajo, diseñar y ejecutar un plan de reestructuración de las funciones que cumplen los inspectores(as) del trabajo en el país, aumentando la dedicación en tiempo y en cobertura de las funciones de inspección directa, vigilancia y control de los establecimientos del trabajo, y delegando a otras dependencias y funcionarios del Ministerio las actividades de conciliación y atención al público que son ajenas a las disposiciones de los Convenios 81 y 129 de la OIT.

Al Ministerio del Trabajo, diseñar y ejecutar un plan para el funcionamiento de un sistema de inspección laboral para la agricultura y otras actividades productivas rurales, que delimite el campo de acción en el sector agropecuario, pesquero y minero para los inspectores(as) del trabajo. Definir las metas e indicadores de la inspección



de los lugares rurales del trabajo. Adoptar un sistema de seguimiento laboral en el sector rural y un protocolo mediante el cual se defina qué es una empresa agropecuaria y qué actividades productivas del campo deben ser objeto de inspección, vigilancia y control con la finalidad de que ninguna empresa agropecuaria, minera, pesquera o de cualquier naturaleza que desarrolle sus actividades productivas en el campo, quede al margen del sistema de inspección.

Al Ministerio del Trabajo, expedir las normas necesarias para que la inspección del trabajo en Colombia funcione como un sistema integrado que reunifique las etapas de instrucción, investigación administrativa, seguimiento y verificación del cumplimiento de las sanciones impuestas por violaciones a los derechos laborales individuales y colectivos en cabeza de los inspectores(as) del trabajo.

Al Ministerio del Trabajo y al Gobierno nacional, hacer efectivos los procesos de cobro de sanciones impuestas por la inspección laboral, que tomen las medidas necesarias para transferir esta responsabilidad a la Dian, entidad estatal que tiene la capacidad institucional de asegurar que las sanciones interpuestas por violaciones a las leyes laborales y de la seguridad social sean liquidadas y pagadas por los empresarios culpables de tales infracciones en materia laboral. Esta medida institucional ayudará a promover un cambio en la actitud y la actuación de empresas que fomenten la intermediación laboral ilegal o incurran en violaciones a la legislación laboral vigente.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Trabajo, realizar las gestiones pertinentes para que se incremente el presupuesto asignado para la Inspección del Trabajo en Colombia, con el fin de materializar las anteriores recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo y así cumplir las obligaciones derivadas de los Convenios 81 y 129 de la OIT, y compromisos del Plan de Acción Laboral.

1.3 Defensorías Regionales

Las siguientes son las actividades realizadas por las Defensorías Regionales, orientadas a incidir en políticas públicas relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales en el nivel regional local.



1.3.1 Defensoría del Pueblo Regional Antioquia

Derecho a la educación y a la alimentación. Situación: la Regional desde la estrategia descentralizada Casa de Derechos de la Vereda Granizal del municipio de Bello (Antioquia), realizó una encuesta para determinar el estado de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de desplazamiento forzado, con base en lo preceptuado por el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional.

Gestión defensorial: se aplicó una encuesta proporcional, aleatoria intencional en hogares de la Vereda Granizal, donde se identificó la presencia de NNA: el universo fue de 18.000 mil personas, con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 90%, arrojando una muestra total de 264 jefes y jefas de hogar encuestados.

Resultados: **Derecho a la educación:** la encuesta arrojó que el 76% de las niñas, niños y adolescentes (NNA) en situación de desplazamiento forzado se encuentra estudiando en alguna institución educativa oficial, y el 24% restante está desescolarizado, acrecentando el riesgo de ser utilizados de manera forzosa por grupos armados ilegales. Además, se evidenció frente al acceso a los programas de educación técnica, tecnológica o superior que un 17% tiene acceso efectivo a los mencionados programas, mientras que el 83% no ha podido acceder a los mismos.

Derecho a la alimentación: dentro de los hallazgos se encontró que un 64% de los NNA en situación de desplazamiento forzado cuentan con acceso a tres comidas diarias, mientras que un 34% reciben dos alimentos y un 2% recibe solo una alimentación diaria. Situación que da cuenta de la grave problemática en el ámbito de la seguridad alimentaria.

En el caso específico de los 264 núcleos familiares encuestados, se encontró que un 56% de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado tienen acceso efectivo a restaurantes escolares u otros programas de alimentación complementaria, mientras que el 44% no son beneficiarios de los mismos. La carencia de recursos económicos de los padres y cuidadores para garantizar una alimentación adecuada a los NNA del hogar, y la evidente falta de respuesta estatal, genera un riesgo inminente de desnutrición, crecimiento y desarrollo.



1.3.1 Defensoría del Pueblo Regional Caldas

Derecho a la educación. Situación: intervención ante la Secretaría de Educación Departamental por traslado de estudiantes en el municipio de Riosucio. En febrero de 2014, la Secretaría de Educación expidió la Resolución No. 0652- 6, mediante la cual dispuso “...que la planta física de la escuela Santander se cede a la Normal Superior Sagrado Corazón, la cual laborará con jornada académica mañana y tarde. Los educandos de la sede Santander se trasladarán a la sede Antonio Nariño jornada alterna (mañana una semana y tarde una semana) y los estudiantes de la sede Antonio Nariño continuarán en su sede alternando jornadas académicas”. Esta disposición generó gran inconformidad por parte de los padres de familia y de los estudiantes de las instituciones educativas.

Gestión defensorial: la Regional intervino ante la violación del derecho a la consulta previa al no tener en cuenta las alternativas planteadas por la comunidad educativa y para evitar la ocurrencia de perjuicios que, con la implementación de dicha medida, se generarían. Para la reubicación de los estudiantes de la Institución Educativa Santander no se advirtieron las características de la población estudiantil, conformada por 238 alumnos, entre 5 a 10 años de edad, el 80% son indígenas quienes viven en la zona rural y 18 de los estudiantes presentan algún tipo de discapacidad, de quienes no se consideraron sus necesidades; la Institución Educativa Antonio Nariño no dispone de instalaciones adecuadas (aula especial para estudiantes con discapacidad y rampas para facilitar su movilidad). Así mismo, la Institución Educativa Santander no cuenta con laboratorio de física y química, necesarios para adelantar actividades académicas con los estudiantes de bachillerato, por lo que se concluyó que el traslado de sede resultaría perjudicial para todos los estudiantes.

La Defensoría convocó a una mesa de trabajo a la Gobernadora (e) del departamento de Caldas, a la Secretaria de Educación Departamental, al Alcalde del Municipio de Riosucio y a algunos representantes de los padres de familia, para mediar y buscar una solución a la problemática expuesta, en el marco del respeto por los derechos de los niños indígenas a disfrutar de una educación acorde con sus características sociales y culturales y del derecho a la educación del otro sector de la población estudiantil. A esta convocatoria, que fue ignorada por todos los funcionarios públicos, solo acudieron los padres de familia.



Resultados: pese a la ausencia institucional en la reunión, la Secretaría de Educación se vio obligada a reconsiderar la medida y revocó la citada resolución.

Derecho a una vivienda digna: Situación 1. Mediación para evitar el desalojo del predio Potrerillo, ubicado en el kilómetro 41, Vereda Colombia, Manizales: En 2013 se conoció la situación que viven más de 100 familias ocupantes del predio Potrerillo de propiedad de la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que mediante la Resolución número 0452 de 2013 le ordena a la Alcaldía de Manizales efectuar su desalojo. Algunas familias acreditan contratos de comodato y cartas de compraventa, otras son damnificadas de la pasada ola invernal y el resto de familias viven en pobreza extrema, siendo la mayoría madres cabezas de familia.

Gestión defensorial: en 2014, la Defensoría Regional solicitó a la Secretaría de Gobierno garantizar el debido proceso en los trámites judiciales como en los administrativos y observar el ejercicio del derecho de defensa de los invasores, recibiendo las declaraciones y recepcionando las pruebas; así mismo, garantizar opciones de acceso a la vivienda adecuada para los desalojados, teniendo en cuenta cada situación en particular. Adicionalmente, se propuso la creación de un Comité Interinstitucional para la formulación de un plan de acción y su seguimiento, propuesta que fue acogida por la Secretaría de Gobierno.

Se solicitó a la Central Hidroeléctrica de Caldas (Chec) proveer a todas las casas del servicio público domiciliario de energía eléctrica, pero condicionó el acceso a este servicio al cumplimiento de una serie de requisitos. Se realizó acompañamiento a los voceros en reunión con los secretarios de Gobierno, Planeación y el gerente de la Caja de la Vivienda Popular, en la que solicitan resolver su situación frente al derecho a la vivienda digna. La Defensoría requirió a la Administración Municipal tramitar ante la Dirección Nacional de Estupefacientes la donación del predio para que el municipio pueda hacer una intervención decidida, pero el Gobierno municipal adujo que el municipio solo puede recibir propiedades en condiciones de saneamiento legal frente a su titularidad.

Resultado: mediante acción popular que se tramita en el Tribunal Administrativo se pretende que en sentencia se ordene al municipio adelantar un proyecto de vivienda de naturaleza urbana o en su defecto de interés social por vía de expansión urbana, en el lote cuyo dominio fue declarado extinguido por el Estado, y a favor de las 375 familias que han establecido allí su vivienda, dotando el mismo de infraestructura de



servicios públicos necesarios para una vivienda digna. El 10 de diciembre de 2014, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento.

Situación 2. En 2011, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, le ordenó a la Aerocivil, determinar los obstáculos que interfieren con el cono de aproximación a la pista de la cabecera 27 del aeropuerto “La Nubia” de Manizales y de conformidad con el Reglamento Aeronáutico de Colombia, demoler u ordenar demoler tales obstáculos, ubicados en el barrio “Los Pinos”. En 2013, la Dirección de Desarrollo Aeroportuario, profirió la Resolución número 657 “Por la cual se declaran obstáculos prohibidos construcciones superiores a dos pisos en el Barrio “Los Pinos” de la Ciudad de Manizales”, lo que motivó la movilización de los afectados, quienes se oponen a la demolición de los terceros pisos de las residencias.

Gestión defensorial: se requirió al Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil para que asistiera a una Asamblea con el objeto de tratar la problemática. De igual manera, se le solicitó copia del estudio técnico y concepto técnico indicando cuáles son los obstáculos que afectan la pista del aeropuerto La Nubia y si con la demolición de los terceros pisos se daba solución definitiva al problema. **Resultado:** la Aeronáutica Civil reconoció que la demolición de los terceros pisos no solucionaba el problema, se consideró suspender el cumplimiento de la orden judicial de demolición y oficiar al Consejo de Estado que esta no era la solución. Con la intervención de la Defensoría se superó una problemática que llevaba 20 años de discusión sin que alguna autoridad judicial o administrativa hubiera establecido de manera técnica, los verdaderos obstáculos que inciden en la aproximación y aterrizaje de aeronaves en el aeropuerto la Nubia.

1.3.3 Defensoría del Pueblo Regional Guajira

Derecho a la alimentación. Situación: La Guajira presenta altos índices de mortalidad en menores de un año (19.8%) y en menores de cinco años (24.1 %). ¿Por qué se presentan altos los niveles de desnutrición? ¿Por qué murieron 23 niños por desnutrición durante 2013?

Gestión defensorial: Se analizó la siguiente información: Plan de seguridad alimentaria 2008-2011; mortalidad por desnutrición de Sivigila 2008-2013; malnutrición



Sivigila: 2013-2013; mapeo de comunidades con problemas de desnutrición; diagnóstico desnutrición 2012-2015; plan de acción 2013; relación de Eps e Ips del Departamento de La Guajira; historias clínicas de las muertes por desnutrición. Se recepcionó queja para seguimiento y acompañamiento. Se participó en el Consejo de Política Social Departamental, se visitaron rancherías de media y Alta Guajira y se articuló con la Delegada de Infancia, Juventud y Adulto Mayor, para las visitas en terreno. Resultado: el Defensor del Pueblo realizó audiencia Defensorial el 10 de diciembre del 2014 relacionada con la problemática; se inició proceso de focalización de niños en estado de desnutrición; se implementaron acciones para enfrentar la desnutrición en el departamento, entre ellas el rediseño el programa Pan, llevándolo hacia las comunidades Wayúu más focalizadas, y se incrementaron los cupos de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

1.3.4 Defensoría del Pueblo Regional Guaviare

Derecho a una vivienda digna. **Situación:** el Departamento del Guaviare ha sido penalizado por el incumplimiento en la terminación de un proyecto de vivienda de interés social que se inició en 2004, quedando inhabilitado para acceder a recursos de vivienda de interés social por 10 años. De otra parte, la mayoría de los beneficiarios de subsidio de vivienda que aplicaron al proyecto liquidado se encuentran reportados en el Sistema Nacional de Información como beneficiarios de un subsidio, aunque llevan más de 10 años esperando que este derecho se concrete. En otros proyectos los beneficiarios llevan más de ocho años esperando la entrega del inmueble.

Gestión defensorial: la Defensoría Regional realizó visitas e inspecciones en los diferentes proyectos de vivienda observando la precariedad en que se encuentran estas construcciones, algunas habitadas en condiciones inhumanas por población en situación de desplazamiento. Se realizaron reuniones con beneficiarios de los proyectos de vivienda para documentar los casos. Se ofició a las autoridades concernidas para agilizar la entrega de escrituras de las viviendas habitadas. Se asesoró a los beneficiarios por los proyectos siniestrados para que puedan ser borrados del Sistema Nacional de Información y así puedan solicitar de nuevo la adjudicación de vivienda.

Resultados: se agilizó la entrega de 44 escrituras públicas a los beneficiarios que accedieron al inmueble. Se adelantaron correcciones en los proyectos en ejecución



como sellado de fugas y filtraciones de aguas lluvias de los techos. Se instauraron aproximadamente 15 derechos de petición para que las personas que no recibieron vivienda a pesar de habérselas adjudicado pudiesen solicitar subsidio nuevamente.

Derecho a la educación. Situación: el departamento del Guaviare cuenta con 227 sedes educativas en zona rural y 18 en zona urbana, se matricularon 24.129 estudiantes en 2014. La Defensoría Regional ha constatado el mal estado de la infraestructura en la mayoría de los centros educativos en el departamento, evidenciando que se carece de unidades sanitarias adecuadas, agua potable, las aulas y los dormitorios en los internados se encuentran en mal estado, algunas no cuentan con piso ni paredes. También se evidenció que debido al contexto de conflicto armado que vive el departamento muchos de los niños, niñas y adolescentes necesitan atención psicosocial.

Gestión defensorial: la Defensoría Regional realizó visitas a los centros educativos en todo el departamento, incluidas las áreas rurales más alejadas. Se reunió con directivos, docentes y alumnos para documentar la problemática. Se revisaron los contratos de alimentación y los convenios de educación contratada para documentar la situación. Se medió entre la Asociación de Autoridades Indígenas del Guaviare (Crigua) encargada de prestar la educación en resguardos indígenas, la Secretaría de Educación y los docentes para lograr un mejor entendimiento y mejorar la calidad de la educación para la población indígena y se realizaron los requerimientos por escrito a las instituciones encargadas de velar por la protección y la manutención de los diferentes centros educativos.

Resultados: se logró que el departamento incorporara dentro de la planificación del presupuesto, para la vigencia 2015, el arreglo en infraestructura y dotación en centros educativos y orientara la atención en materia de alimentación en internados. La Alcaldía del municipio de Calamar se comprometió a establecer el sistema de agua potable en la vereda la Unión. Tanto docentes como estudiantes se han concientizado de lo importante que es recibir una buena educación y alimentación en condiciones dignas. Se ha logrado que se preste orientación psicosocial en algunos centros educativos. Los funcionarios de las diferentes instituciones entendieron la importancia de entender la escuela como entorno protector para evitar el reclutamiento forzado de niñas, niños, jóvenes y adolescentes (NNJA). Se fortalecieron lazos de confianza y de comunicación entre docentes, directivos, alumnos y la Defensoría del



Pueblo, de cara a mantener comunicación fluida y así realizar mediaciones oportunas en caso de presentarse irregularidades en la prestación del servicio.

1.3.5 Defensoría del Pueblo Regional Magdalena

Derecho a la alimentación. Situación: presunta violación de los derechos humanos de 183 niños, niñas y adolescentes (NNA), estudiantes de la Institución Educativa John F. Kennedy, de las sedes Escuela Tercera para varones Ayacucho y Escuela Modelo Segunda de Niñas del municipio de Aracataca, intoxicados por el consumo de alimentos suministrados por el Plan de Alimentación Escolar.

Gestión defensorial: se realizó una investigación con el objetivo de verificar las circunstancias que generaron la intoxicación de los menores. Se realizaron requerimientos a la Secretaría de Salud Departamental, Secretaría de Educación Departamental y ante el operador Asoalimentarse, solicitando que se adoptaran las medidas de monitoreo en las instituciones educativas del departamento vinculadas al Plan de Alimentación Escolar (PAE), para garantizar que la preparación de los alimentos que se suministra a los estudiantes, sea acorde con las normas técnicas sanitarias vigentes. **Resultados.** La Secretaría de Educación Departamental suspendió el suministro de alimentos del Plan de Alimentación Escolar (PAE) hasta tanto el operador cumpliera con el plan de mejoramiento expedido por la Secretaría de Salud Departamental y el Ministerio de Educación, una vez fue aplicado en su totalidad el citado plan, se autorizó la continuidad de PAE. También se efectuaron visitas de verificación a las instituciones educativas del Distrito de Santa Marta que hacen parte del programa PAE, durante el segundo semestre.

Incidencia en el diseño y construcción de la política pública de los habitantes en situación de calle: Se participó activamente en las mesas de trabajo convocadas por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, para el diseño y construcción de la política pública de los habitantes en situación de calle, lo cual conllevó a la elaboración de un proyecto de acuerdo que fue aprobado por el Consejo de Política Social y se espera la aprobación por parte del Consejo Distrital. En el ámbito departamental, se ha requerido a los entes territoriales para que informen los programas que desarrollan en favor de los habitantes en situación de calle, con lo que se ha podido conocer que



en la mayoría de municipios del departamento no hay una política pública enfocada a esta población y la atención.

1.3.6 Defensoría del Pueblo Regional Risaralda

Derecho a una vivienda digna. Situación: se presenta el caso de 1.348 hogares beneficiados por la Dirección de Ingreso Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) con el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) por Selección Directa en el componente de Desastres Naturales para el proyecto de vivienda Salamanca en Pereira, entre los cuales se encuentran, un total de 310 hogares correspondientes a víctimas de desplazamiento forzado y un total de 160 niños y niñas.

En la fase inicial de planeación del proyecto en mención y pese a lo dispuesto en el literal g) del artículo 2º y artículo 11 de la Ley 1537 de 2012²⁸, no se incluyó el diseño y construcción de un Centro de Desarrollo Infantil (CDI) como parte integrante de los equipamientos colectivos mínimos y necesarios para soportar las actividades sociales y comunitarias de los hogares, especialmente las de los niños y niñas, sin tener en cuenta que los padres no tienen recursos económicos suficientes para sufragar los costos inherentes al transporte diario que implica el desplazamiento.

Gestión defensorial: la Defensoría Regional en calidad de miembro del Consejo Municipal de Política Social (artículo 207. Ley 1098 de 2006) y en el contexto del caso de los niños y niñas beneficiarios del proyecto de vivienda Salamanca, intervino con el concurso de otras entidades públicas, a efectos de liderar acciones tendientes a incidir en el cumplimiento de los lineamientos de política pública en materia de vivienda establecidos en el literal g) del artículo 2º y artículo 11 de la Ley 1537 de 2012.

Resultados y/o incidencia: se logró i) Demostrar que las personas y hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) por Selección Directa para el proyecto de vivienda Salamanca en Pereira, son población vulnerable social y económicamente; ii) El compromiso del Alcalde Municipal de Pereira para obte-

28 Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.



ner los recursos necesarios para la construcción de un Centro de Desarrollo Infantil (CDI) en Salamanca con capacidad para 160 niños y niñas, cuya puesta en funcionamiento será en 2015; iii) El compromiso de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria de Pereira para gestionar con la empresa constructora del proyecto de vivienda la donación de los diseños arquitectónicos del CDI; iv) La disponibilidad del DPS como entidad del orden nacional, para aportar recursos para el CDI; v) La aprobación final del presupuesto por parte del municipio de Pereira.

1.3.6 Defensoría del Pueblo Regional Santander

Derecho a una vivienda digna. **Situación:** la Regional Santander adelantó acciones de seguimiento y mesas de trabajo con representantes de las víctimas del conflicto en los municipios de Santander. De este ejercicio se destacaron las siguientes barreras para la garantía del derecho a la vivienda:

i) Insuficientes recursos asignados a nivel departamental y local para proyectos de vivienda en Santander, pese a la política nacional de vivienda de interés social o VIPA; ii) No se ha incorporado el enfoque diferencial en la política de vivienda tanto a nivel territorial como nacional; iii) El monto de los subsidios de vivienda que han sido asignados a las víctimas de desplazamiento a nivel nacional y territorial es bajo en comparación con el valor de las viviendas; iv) Los entes territoriales desconocen las normas y sus obligaciones frente a la garantía del derecho para las víctimas del conflicto; v) Falta de compromiso tanto en el nivel departamental como municipal en la gestión e implementación de proyectos de mejoramiento y/o construcción de vivienda que benefician a la población víctima; vi) Falta de coordinación entre los entes públicos y la empresa privada para involucrar como beneficiarios en los proyectos de vivienda a la población víctima; vii) Poca disponibilidad de tierras y acceso a permisos para los trámites de construcción; viii) Desconocimiento del enfoque diferencial en la selección de los posibles beneficiarios; ix) En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría no hay disponibilidad de terrenos adecuados para la construcción de vivienda digna.

Gestión defensorial. i) Realización de un Foro Departamental para la evaluación de la política pública de vivienda, con la participación de representantes de las Mesas Departamental y Municipal de Víctimas del Conflicto; ii) Coordinación interinstitu-



cional con la Alcaldía de Piedecuesta, Banco Agrario, Gobernación, y Representantes de la Mesa de Participación de Víctimas del Conflicto, para tomar medidas tendientes a la solución de la problemática; iii) Se hizo seguimiento al Departamento y Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga sobre la asignación y ejecución de recursos en el tema de vivienda dirigida a población víctima del desplazamiento; iv) Se realizaron tres (3) reuniones con representantes de Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), para revisar la política pública del nivel nacional y situaciones particulares de proyectos de vivienda para población desplazada en los municipios de Bucaramanga (Proyecto Betania) y Piedecuesta Proyecto PIENTA; v) Se brindó orientación a los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, sobre la normatividad nacional e internacional aplicable en procesos de desalojos de viviendas, para garantizar los derechos de la población víctima del conflicto.

Resultados: i) Foro Departamental de Balance de las Políticas Públicas de Atención y Reparación Integral a Víctimas, con énfasis en vivienda y reubicaciones, en el que se hizo análisis y evaluación de las políticas públicas a nivel territorial, con la participación de entidades del nivel departamental, regional y municipal; ii) Mesa de trabajo municipal para establecer compromisos entre la Gobernación, la Alcaldía y la empresa privada (constructoras), para la inclusión de población víctima de desplazamiento en el Proyecto Pienta en Piedecuesta; iii) Mesa Departamental en Vivienda, con la cual se inició la revisión de información entre la Gobernación, las Alcaldías y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) para definir cuántas víctimas cuentan con subsidio de vivienda del nivel nacional y priorizar en los proyectos de vivienda a implementar en el Departamento; iv) Identificación y reconocimiento de barreras de acceso al derecho de vivienda: Trabajo con las Mesas de Participación de víctimas para elaboración de diagnóstico del citado derecho, como insumo para adelantar intervenciones en el nivel departamental; v) Intervención defensorial en procesos de desalojos de población víctima de desplazamiento, en los cuales se ha logrado compromisos de las Alcaldías para la atención de esta población y garantía de vivienda temporal.





» En 2014, el número de personas inscritas en el registro nacional de víctimas superó los siete millones, de las cuales el 86% ha sufrido desplazamiento forzado, y la cifra sigue en aumento. Al respecto, la Defensoría continúa registrando situaciones de desplazamiento por cuenta del accionar de los grupos armados ilegales en regiones y prestando la ayuda humanitaria de urgencia, además del acompañamiento permanente a esta población a través de defensores comunitarios.



D.2. Situación del restablecimiento de derechos de la población desplazada luego de tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011 y once años de estado de cosas inconstitucional

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004, definió que pese a la existencia de una serie de políticas de atención, existía un grado tal de desprotección de los derechos de las personas en situación del desplazamiento, que terminó configurando un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

No obstante, la ejecución de nuevos marcos de política que cubren a la población desplazada bajo la Ley 1448, no se han subsanado las falencias de fondo que originaron el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), lo anterior, no significa que las entidades del Gobierno nacional y territorial no hayan adelantado avances en ciertos campos, pero son eso, avances sectorizados, adscritos a la gestión de una serie de proyectos, que no son base suficiente para dar por superado el ECI, con el agravante que entre más años pasen para ejecutar una política que garantice los derechos tutelados por la Sentencia T-025 de 2004, se corre el riesgo de que el restablecimiento de derechos devengue en un problema estructural –es decir, irresoluble– de protección y garantía de derechos.

Teniendo en cuenta el anterior contexto, se adelanta un acercamiento a la situación de derechos de las personas y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento luego de tres años de gestión de la Ley 1448 de 2011, mediante el análisis de seis campos de política para la población desplazada. Posteriormente, se emiten una serie de recomendaciones para abordar los retos en gestión de políticas, con miras a la



superación del ECI y avanzar hacia el goce efectivo de derechos en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y un eventual posconflicto.

2.1 Situación de derechos de las personas y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento luego de tres años de gestión de la Ley 1448 de 2011

Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) al 1° de abril de 2015, en el Registro Único de Víctimas (RUV), se había reconocido 7.124.829 personas como víctimas, de las cuales el 86%, que corresponde a 6.163.315, son personas desplazadas por la violencia¹, que equivalen al 12,7% del total de la población colombiana, proyectada para 2015 en 48.202.617 de colombianas y colombianos².

En los últimos 7 años viene tomando fuerza como eje de las principales políticas de atención a la población desplazada, el enfoque Asistencia social, que es propio de las políticas contra la pobreza y pobreza extrema, este consiste en la entrega de subsidios monetarios condicionados (Familias en Acción, Familias Ahorradoras, Atención Humanitaria de Transición, entre otros), lo cual delimita el alcance del restablecimiento de derechos al encuadrarlo en un problema de bajos ingresos.

Los subsidios monetarios no modifican las denominadas vulnerabilidades estructurales y situacionales que afectan a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado, pues, solo permiten mitigar los efectos del desplazamiento, pero en ausencia de una articulación entre los programas para la población desplazada, han devenido en la principal oferta que se recibe, con las indeseadas secuelas de fortalecimiento de la cultura del asistencialismo, además de estimular una espiral de filtros administrativos con los cuales se busca focalizar la entrega de los subsidios a las familias desplazadas que “efectivamente” están en situación de vulnerabilidad.

1 Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas. “Reporte General”. Información con corte al 1° de abril de 2015. Consultado el 29 de abril de 2015. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=no-de/107>

2 Departamento Nacional de Planeación (DANE). “Proyecciones de población departamentales por área”, Bogotá. Junio de 2015. Consulta hecha el 29 de abril de 2015. Disponible en [XLS]DANE: Proyecciones de Población.



Dado este escenario, hay seis campos de política que se consideran fundamentales para avanzar en el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, respecto de los cuales se presenta a continuación un breve análisis. Dichos campos son: Atención Humanitaria; Vivienda; Generación de Ingresos; Retornos y Reubicaciones; Mujer en situación de desplazamiento y Gestión territorial de las políticas de atención.

2.1.1 Derecho a la Atención Humanitaria

El análisis de la gestión de las nuevas políticas que se despliegan al amparo de la Ley 1448 de 2011 para la realización del derecho a la Atención Humanitaria, hacen visible la presencia de una serie de falencias del aparato institucional que llevan a limitar el goce efectivo de este derecho.

El caso de Bello

Un ejemplo de la problemática es el caso de 9 núcleos familiares en situación de desplazamiento forzado, asentados en Bello (Antioquia), que vieron prolongada la urgencia de los días posteriores al desarraigo, debido a que la alcaldía, a pesar de las solicitudes efectuadas, omitió la entrega de la ayuda humanitaria inmediata.

La continua vulneración de sus derechos obligó a estas víctimas a acudir a la Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia, desde donde se efectuaron requerimientos al ente territorial para el cumplimiento de sus funciones con la población desplazada. Posteriormente, el caso fue expuesto en el Comité de Justicia Transicional, comprometiéndose la Alcaldía de Bello a revisar la ruta de asignación de la atención humanitaria inmediata y a entregarla a las víctimas.

Debido al incumplimiento de los compromisos adquiridos, el 8 de agosto de 2014, el Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada remitió oficio a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas poniéndole en conocimiento la grave situación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, como consecuencia de las conductas omisivas de la Administración Municipal de Bello (Antioquia).



Asimismo, la Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia, radicó acción de tutela solicitando la protección de los derechos de este grupo de personas, la cual fue fallada por el Juzgado Primero Penal Municipal de Bello ordenando a la entidad accionada a entregar las ayudas en el término de 48 horas posteriores a la notificación del fallo. Aunado a ello, fue radicada queja disciplinaria en contra de los funcionarios de la Alcaldía del citado municipio para evitar en el futuro actuaciones como las expuestas, que redundaron en la revictimización de personas desplazadas.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia. "Informe Defensor comunitario". Medellín. Noviembre de 2014.

Una parte de esas falencias corresponde a problemas de diseño del marco que regula el acceso y fija el contenido del derecho a la ayuda humanitaria, y la otra parte, se origina en problemas que devienen de la gestión en sí de este marco; en este sentido, se enuncian a continuación las falencias que han sido identificadas frente a cada uno de los componentes en que se ha dividido la atención humanitaria.

2.1.1.1 Atención Humanitaria Inmediata

- Descoordinación entre el nivel nacional y el territorial para la entrega de la atención humanitaria.
- Excesiva centralización en el trámite de solicitudes de registro y de la entrega de la primera ayuda.
- Alta rotación de los funcionarios encargados de la atención a la población desplazada.

2.1.1.1 Atención Humanitaria de Emergencia

- Ausencia de un enfoque diferencial para la prórroga automática de la ayuda humanitaria³.
- Se institucionalizó el peregrinaje por las entidades del Snariv como práctica administrativa para lograr la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

3 Información obtenida de las misiones humanitarias realizadas por la funcionaria de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada encargada del seguimiento al Auto 092 de 2008.



- Persisten los casos de falta de notificación del reconocimiento de la ayuda.
- Falta de integralidad de la atención humanitaria.
- Entrega inoportuna de la ayuda⁴.

2.1.1.1 Atención Humanitaria de Transición

- Duplicación de trámites, que comporta que las personas se vean obligadas no solo a efectuar requerimientos a la Unidad de Víctimas, sino también al ICBF y, por ende, a exponerse a las demoras de cada una de las entidades.
- Dificultad para articular la ayuda humanitaria con otros programas dirigidos a la estabilización social y económica.

2.1.1.1 Análisis del Decreto 2569 de diciembre de 2014

La revisión del Decreto permite establecer:

- Dentro de la definición de las personas que en situación de desplazamiento tienen derecho a recibir la atención humanitaria de emergencia no están incluidos los núcleos familiares que no efectúen la declaración dentro del año siguiente al desplazamiento por temor o miedo, y que si bien no se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, podrían presentar carencias graves en alojamiento y alimentación que los hace beneficiarios de los componentes de la misma (artículo 8°).
- Falta de claridad en cuanto a la definición de las carencias, pues soluciones temporales a los problemas de alimentación y vivienda, no pueden ser índices para determinar que en un determinado caso no son necesarias las medidas de atención y asistencia. Piénsese por ejemplo, en los hogares que reciben ayuda temporal de familiares y amigos, sin que ello signifique que superaron su condición de vulnerabilidad, pues al contrario, necesitan de las medidas de atención y asistencia para lograr su autosostentamiento (artículo 13).
- Aunque se vislumbra un avance al estipular la entrega del componente de vestuario, sin embargo, es otorgada por una única vez sino que se niega este derecho a quienes

4 Información obtenida de las misiones humanitarias realizadas por la funcionaria de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada encargada del seguimiento al Auto 092 de 2008.



no declaran dentro del término por temor o miedo. Igual acontece con los porcentajes adicionales correspondiente a gastos básicos en materia de educación y gastos de salud para hogares conformados por niñas, niños y adolescentes (artículos 8° y 20).

- Existen incongruencias entre el artículo 12, el artículo 13 y el parágrafo 3 del artículo 20, toda vez que en la definición del concepto hogar y en la identificación de las carencias, se tienen en cuenta a todos los miembros del mismo, siendo indispensable que al menos uno de ellos esté incluido, y por el contrario el artículo 20 dispone que la tasación y entrega de la atención humanitaria solo aplica a las personas desplazadas incluidas en el RUV, es decir, se excluye a los miembros del hogar no incluidos en el registro.
- El inciso 2 del parágrafo 1 del artículo 14, impone a los hogares cuyo desplazamiento forzado haya ocurrido hace más de 1 año, la obligación de facilitar a la UARIV la información que permita identificar las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, pero no se establece la forma en que se debe cumplir esa obligación; por lo tanto a la población en situación de desplazamiento se le incrementarían los trámites para acceder a las medidas de atención y asistencia.
- Se considera problemático el hecho de haber incluido como uno de los criterios para definir los montos de la atención humanitaria, la existencia en el hogar de capacidades para generar ingresos; la cual además, fue contemplada como una de las causales para suspenderla y como uno de los objetivos de la identificación de las carencias en los componentes de alojamiento y alimentación. La razón del desacuerdo radica en que núcleos familiares compuestos por personas con capacidades de trabajar, no serán beneficiarios de la atención humanitaria a pesar de no contar con fuentes de ingresos para garantizar su supervivencia (artículos 14, 19 y 21).
- Se aumenta la responsabilidad de los entes municipales, vinculándolos en la valoración de la superación de la condición de vulnerabilidad, pero no se han tomado las medidas necesarias para fortalecerlos en el cumplimiento de esta nueva función y no se especifica la forma de desarrollarla. Aunado a ello, no se contempla la problemática que trae consigo, principalmente cuando el país se encuentra ad portas de un nuevo proceso electoral (artículos 22 y 25).



2.1.2 Derecho a la vivienda

- En el marco del seguimiento a la implementación de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos complementarios en materia de vivienda digna, la Defensoría del Pueblo ha venido informando a la Corte Constitucional⁵ sobre el estado e impacto de las políticas, planes, programas y proyectos diseñados en materia de vivienda en relación con la situación actual de la población desplazada y el nivel de realización del derecho a la vivienda en el ámbito urbano y rural en el marco de los procesos de retorno y reubicación y la realización del principio de dignidad. Como producto de esta labor se concluye:
- En la evaluación que ha presentado la Defensoría del Pueblo se ha encontrado que el Gobierno nacional, ha venido realizando la reformulación de la política de vivienda de la población desplazada, de manera particular desde 2009, en respuesta del Auto 008 del mismo año.
- Si bien esta reformulación ha tenido como resultado la flexibilización de la oferta, el paso de la demanda a la oferta y el incremento de los valores del subsidio de vivienda urbano y rural, la realización del derecho a la vivienda de la población desplazada no se ha dado con la celeridad esperada, pues, al día de hoy son numerosos los hogares desplazados, que se encuentran habitando viviendas en arriendo, o que habiendo sido beneficiarios de oferta en programas de vivienda “como son los de *“Oferta y Demanda”*, por las razones mencionadas, no cuentan con una solución de vivienda.
- La emisión de la Ley 1448 de 2011, y sus decretos reglamentarios, trae consigo una nueva modificación a la política de vivienda de la población desplazada, ya que se pasa de la generación de oferta específica para la población desplazada, derivada de la Ley 387 de 1997, Decreto 951 de 2001 y Decreto 4911 de 2011, a ser parte de la oferta social del Estado en materia de Vivienda, derivada de la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual *“se dictan normas tendientes a facilitar y*

5 Informe de la Defensoría del Pueblo acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, radicado el 13 de junio de 2013 en la Corte Constitucional y Defensoría del Pueblo “Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones, Respuesta a la orden 20 del auto 219 de 2011, Serie I Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004, Bogotá, D. C., junio de 2013.



promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, donde la población víctima de desplazamiento, cuenta con la opción de ser beneficiaria, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por los decretos reglamentarios de la Ley 1537 de 2012.

- Desde la Defensoría del Pueblo se ha encontrado que al no obedecer a una política dirigida específicamente a los desplazados de acuerdo con sus características, vulnerabilidades acentuadas y enfoques étnicos diferenciales, la oferta termina generando barreras de acceso a estas poblaciones.

En tal sentido, es recomendable que la Unidad de Víctimas en su calidad de Coordinadora del Sistema, impulse en el marco del Comité Ejecutivo la realización de manera urgente una revisión y ajuste normativo de aquellos requisitos legales, que no hacen parte de la justicia transicional sino de la justicia ordinaria, que afectan de manera grave el acceso a los derechos de la población desplazada en materia de vivienda.

- El modelo de subsidio en especie si bien está garantizando el acceso a una solución de vivienda a unas familias desplazadas que no habían podido acceder a la realización del derecho a la vivienda, no obstante, se considera necesario, para que los proyectos respondan a criterios de calidad y dignidad, una revisión de los componentes de habitabilidad, materiales de las viviendas, y adecuación cultural, además de la revisión de los riesgos para la vida, libertad, integridad y seguridad de la población desplazada, que ya se encuentra habitando las viviendas de los proyectos comprendidos en el marco de la Ley 1537 de 2012.

Con el fin de poder reportar a la Corte Constitucional y a la sociedad en general, incluidas las organizaciones de población desplazada, el impacto de los programas y proyectos, se hace necesario que las entidades con responsabilidades en el diseño e implementación de las políticas de vivienda urbana y rural realicen una evaluación y caracterización que vaya más allá de la información que se obtiene en el marco del Modelo de Atención, Asistencia, y Reparación Integral a las víctimas (MAARIV), y la aplicación de los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), con el fin de poder tener un diagnóstico del estado de los proyectos de vivienda urbana y rural que se han implementado desde 2009, que incluya a las comunidades retornadas y reubicadas.



Este ejercicio puede permitir, no solo la superación de los vacíos y ajustes de la política de vivienda urbana y rural, sino la focalización de la oferta en las regiones como la Pacífica y la costa Caribe, donde el rezago de acceso a la vivienda de la población desplazada es tan grande, que solo el 8.5% de la población desplazada en los departamentos de la región Pacífica⁶ y el 8.9% de los departamentos de la costa C⁷, cuentan con una vivienda digna de acuerdo con las cifras de la reciente Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014, publicada por el Gobierno nacional el 7 de enero de 2015.

- Es necesario que en el análisis de las transformaciones institucionales, y de acuerdo con los programas señalados, se establezca explícitamente, si estos planes de acompañamiento institucional que realiza el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y la Unidad de Víctimas en el marco del programa de la Ley 1537 de 2012, se realizan con base en planes de reubicación urbana, lo que permite fijar compromisos entre las entidades territoriales y las nacionales para garantizar la oferta en derechos como la educación, la salud, la adecuación de las vías y la infraestructura de los barrios donde se están realizando los proyectos.
- Aunque ya ha sido mencionado en las disposiciones legales, y reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no se ve en el marco de las reformas a la política de vivienda de la población desplazada, cómo se están incorporando de manera efectiva los enfoques étnicos y diferenciales, además de las prelación que se dan a las mujeres cabeza de hogar víctimas de desplazamiento forzado, o a la población desplazada con discapacidad.

La Defensoría del Pueblo puede concluir, del contraste entre las respuestas del Gobierno nacional en el marco del Auto 219 de 2011, los lineamientos de gestión de la Ley 1448 de 2001 y la situación actual de la población desplazada, que con las medidas propuestas por el Gobierno nacional, no se superan las barreras

6 Departamentos que conforman la región Pacífica: "Chocó, Cauca y Nariño", tomado de Fuente: UARIV-DANE. Boletín técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014, Bogotá enero 7 de 2015, tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos>

7 Departamentos que conforman la región Costa C, "Atlántico y Bolívar", tomado de Fuente: UARIV-DANE. Boletín técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014. Bogotá enero 7 de 2015, tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos>.



de acceso establecidas por la Corte Constitucional, descritas en este documento, por ende, aun no existen las condiciones para decretar que se ha superado el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de vivienda urbana y rural de la población desplazada.

2.1.3 Derecho a la generación de ingresos

La política de generación de ingresos ha tenido recurrentes cambios en los últimos 5 años, lo cual no ha permitido estabilizar una respuesta institucional, así como generar los aprendizajes que permitan la institucionalización de líneas de acción estratégicas y por ende, la medición de los resultados de los programas dispuestos.

Esta espiral de formulación de directivas empezó, luego de la emisión del Auto 008 de 2009, con la adopción del documento Conpes 3616, diseñado en el mismo año, el cual fue objeto de evaluación y replanteamiento a partir de la emisión de la Ley 1448 de 2011, y sus decretos reglamentarios, que trae consigo nuevas propuestas y ofertas⁸.

De acuerdo con lo anterior, la gestión de las políticas en este campo entre 2012-2014, se ha caracterizado por:

- Los programas de generación de ingresos, tal como se concibieron bajo la Ley 387 de 1997, es decir, que deben estar insertos dentro de un programa de estabilización social y económica, se esté desdibujando, pues, corresponden a ofertas sectoriales diseñadas para acceder a ellas de manera individual y por demanda, y no están insertas en un proceso de restablecimiento de derechos específicos.
- Pese a que la Corte Constitucional ha solicitado y reiterado en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la necesidad del diseño de una política *gubernamental*

8 De acuerdo con reseñado informe del SNARIV a la Corte Constitucional entregado en abril de 2014 página 229, en el marco de la mesa de ingresos en la que participan el DPS, el Ministerio de Trabajo, la Unidad para Víctimas, el SENA, el DNP, y el Ministerio de Trabajo, durante el año 2012 y 2013, se desarrollaron y coordinaron acciones para la implementación de las políticas y programas de generación de empleo y la articulación de estas políticas, página 225.



*dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada*⁹, se sigue incluyendo la atención en la materia dentro de la oferta social del Estado diseñada para la superación de la pobreza extrema.

Los programas de asistencia social del Gobierno nacional (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Mujeres ahorradoras, entre otros) si bien generan impacto en la población en situación de pobreza extrema, no necesariamente esto implica que generen el mismo resultado cuando se aplican a la población desplazada.

En efecto, la oferta de generación de ingresos en fase de atención y asistencia al no obedecer una política dirigida específicamente a los desplazados, de acuerdo con sus características, vulnerabilidades acentuadas y enfoques étnicos diferenciales, está generando barreras de acceso, pues sus criterios fueron diseñados para las particularidades de las poblaciones vulnerables por pobreza no para víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Es necesario que se avance en la construcción e implementación de las rutas de generación de ingresos diseñadas en el marco de la Ley 1448 de 2011, mencionadas en los informes del Gobierno nacional a la Corte Constitucional; dichas rutas deben ser divulgadas con la población desplazada, retornada y reubicada ya que no tienen conocimiento de las mismas, ni de las ofertas vigentes en materia de generación de ingresos.

- Aunque se menciona en las disposiciones legales, y ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no es visible cómo se han incorporado en las actuales políticas de generación de ingresos, de manera efectiva, los enfoques étnicos y diferenciales, y además las prelación que se dan a las mujeres cabeza de hogar víctimas de desplazamiento forzado, o a la población desplazada con discapacidad.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Defensoría del Pueblo puede concluir, del contraste entre la evaluación de las respuestas dadas por el Gobierno Nacional a los Autos 219 de 2011, del 11 de marzo de 2014 y los lineamientos de gestión diseñados en el marco de la Ley 1448 de 2001 frente a la situación de la población

9 Auto 008 de 2009



desplazada que expresan las comunidades con ocasión de las labores de atención y acompañamiento a las personas en riesgo y situación de desplazamiento, aún no se puede establecer, si con las medidas propuestas por el Gobierno Nacional se superan las barreras para el goce del derechos a la generación de ingreso, descritas en este documento y, por ende, fijar que se ha superado el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de generación de ingresos de la población desplazada.

2.1.4 Derecho al retorno y/o reubicación

En los últimos tres años se han producido modificaciones en los marcos de atención al desplazamiento, en este sentido, la revisión de la situación de la política permite establecer las siguientes tendencias en la respuesta institucional frente a los procesos de retornos y reubicaciones:

- Persiste la desatención o inadecuada/insuficiente atención en los lugares de recepción, lo cual se configura en factor determinante para inducir retornos y reubicaciones sin acompañamiento del Estado, o en condiciones que no se ajustan al marco normativo y al Goce Efectivo de Derechos (GED).
- Se observa una respuesta insuficiente en materia de efectiva y exitosa implementación de proyectos productivos rurales con vocación de mediano y largo plazo, lo cual es de suma preocupación, teniendo en cuenta que es precisamente este componente o derecho de la población desplazada el que permitirá hablar de retornos y reubicaciones dignos y sostenibles, y, en este orden de ideas, que posibiliten superar las condiciones de vulnerabilidad propias de la situación de desplazamiento.
- La ausencia de una intervención integral influye en mayor medida en el actual estado de estancamiento del restablecimiento de derechos de la población desplazada.

En efecto, pese a la retórica gubernamental que habla de un sistema de atención, en la práctica, la gestión es desarticulada, cada entidad responsable del restablecimiento de alguno de los derechos tutelados ejecuta sus proyectos en el territorio sin estar inmerso en un plan de restablecimiento u hoja de ruta construida con las



autoridades territoriales –autoridades étnicas, alcaldes y gobernadores– y las comunidades y organizaciones de población desplazada.

El caso del retorno en el oriente antioqueño

En los últimos cinco años, el oriente antioqueño ha sido objeto de una intervención especial por parte de las entidades del Snariv, con el fin de favorecer la estabilización socioeconómica de las comunidades que han retornado.

De los 23 municipios que integran la región del oriente antioqueño, los municipios de Argelia, Cocorná, Granada, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y Sonsón, representan el 26,18% del total departamental de personas desplazadas, el 3,4% del total nacional de personas expulsadas y, a su vez, el 11,57% del total departamental y el 1,5% del total nacional de personas recibidas. Estos valores muestran la magnitud del reto humanitario y en materia de restablecimiento de derechos que implica la intervención en este territorio.

Si bien se reconoce la importante gestión del Snariv nacional y territorial en el oriente antioqueño, a partir de trabajo de la Defensoría comunitaria con las comunidades retornantes y receptoras de los municipios de Argelia, Cocorná, Granada, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y Sonsón, se ha logrado establecer lo insuficiente de lo realizado, y pese a los subsidios de Familias En Su Tierra (FEST) y programas del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) y la Gobernación, entre otras entidades, solo se ha cubierto al 30% de los retornantes, además, está pendiente el desarrollo de una estrategia integral que permita el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales –Personerías y Alcaldías–, las cuales fueron duramente golpeadas por la violencia, así como el desarrollo de procesos productivos que permitan que las familias retornantes cuenten con un proyecto económico viable luego del retiro de las ayudas oficiales, que ya se están enunciando se van a redireccionar a otras regiones del departamento.

Fija la Defensoría comunitaria...“la magnitud del impacto ha sido desproporcionado en las dinámicas territoriales, sociales, económicas y político-administrativas con efectos remanentes y altamente sinérgicos que han llevado a



que, no obstante de presentarse un clima relativamente favorable de seguridad y una estabilización de la tendencia decreciente y de baja magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en los últimos años (2007-2014), –con un total de 197 eventos gota a gota en lo corrido del año–, persisten condiciones de extrema vulnerabilidad y crisis humanitaria que desborda la capacidad institucional y presupuestal dispuesta de los entes territoriales locales para subsanar la problemática, situación que se ha agudizado con los procesos masivos de llegada de población desplazada sin acompañamiento institucional, –aparte de los 114 registros de recepción reportados en lo corrido del año–, que ha llevado en algunos casos que municipios como San Carlos, Granada, San Francisco y San Luis, decreten “la emergencia por retornos” y por esta vía hacer un llamado a la necesidad de la concurrencia de las entidades que conforman el Snariv y del Gobierno Departamental como Nacional para la atención a la demanda de servicios, así como para garantizar el autosostenimiento y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada”.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Defensoría comunitaria. “Informe sobre las dinámicas de desplazamiento y la respuesta institucional en el oriente antioqueño”. Medellín. Diciembre de 2014.

- Una política de retorno debe ir más allá de la sumatoria aleatoria de los diversos esfuerzos que cada entidad realiza y debería responder a hojas de ruta –diferentes según el lugar de retorno– que mediante fases –un proceso–, programe intervenciones escalonadas y simultáneas de corto, mediano y largo plazo de las entidades del Snariv –no solo el DPS, la UARIV y los gobiernos territoriales– para materializar todos los derechos reconocidos a la población desplazada, pero que también benefician a la comunidad de las zonas receptoras y de las de retorno que no se desplazaron.
- En lo que respecta a la generación de ingresos para población retornada a zonas rurales, esta adolece de rutas claras que permitan responder a la demanda de la población ya retornada o de la población que está solicitando acompañamiento para retornar o reubicarse.
- En lo que respecta a las reubicaciones rurales, la Defensoría del Pueblo sigue recibiendo quejas de comunidades que han sido beneficiarias de adjudicación o asignación de tierras rurales por parte del Incoder, la mayoría de las cuales coinciden en cuestionar que los estudios técnicos previos presentaron irregularida-



des que llevaron a definir una cabida del predio superior a la que productivamente puede soportar el predio en cuestión.

- Son frecuentes las quejas referentes a la compra de predios que no contaban con las condiciones mínimas necesarias para garantizar el éxito de los proyectos productivos. Así mismo, son recurrentes las quejas respecto de la imposición de proyectos productivos, así como respecto de la asignación de tierras bajo la figura de común y pro indiviso, que implica la necesidad de adelantar un proyecto productivo común por parte de familias provenientes de diferentes contextos regionales y culturales que no se conocían previamente, sin que exista un proceso de acompañamiento social que permita enfrentar las diferencias y conflictos que se presentan.
- En materia del ejercicio del derecho a la educación, las comunidades continúan expresando su malestar por las deficiencias en la garantía de sus derechos en dos sentidos: 1. Situaciones que afectan al conjunto de la población pobre y vulnerable en términos de acceso y calidad de los derechos a la salud y la educación y; 2. Acceso a salud y educación sin que existan estrategias, procedimientos y un tipo de oferta que responda a las necesidades y vulnerabilidades específicas de la población desplazada. Estas problemáticas son particularmente agudas en las zonas rurales, especialmente aquellas alejadas de los cascos urbanos y/o de difícil acceso.

Las quejas más frecuentes son: 1. Infraestructura inexistente, insuficiente¹⁰ o en malas condiciones (incluso con riesgo para la integridad de estudiantes y maestros); 2. Precaria o insuficiente dotación (sillas, escritorios, libros, materiales didácticos, etc.); insuficiente personal para atender la totalidad de los niños y niñas; no asignación de maestros(as), de manera que en algunas comunidades retornadas no se está garantizando el derecho a la educación por falta de docentes y; 3. Deficiente calidad por parte de docentes que no cumplen con sus obligaciones; ausencia de transporte escolar, lo cual implica riesgos para niños y niñas que deben llegar por sus propios medios a la escuela recorriendo muchas veces largas distancias; deficiencias en los alimentos que se entregan a los niños y niñas.

10 Generalmente se resalta que los salones construidos no son suficientes y que no cuentan con comedor escolar.



- En lo que respecta al derecho a la salud, son recurrentes las quejas de la población retornada y reubicada en los siguientes ámbitos: 1. Barreras de acceso para obtener atención en salud por la insuficiente capacidad de las entidades del sistema de salud (falta de personal médico, medicamentos y medios para una adecuada atención en salud); 2. Deficiencias en la atención que se recibe; problemas en materia de transporte de los enfermos; dificultades para lograr remisiones oportunas a hospitales de tercer nivel y para acceder a tratamientos especializados; dificultades para que se ordenen y/o entreguen medicamentos y; 3. Pocas o nulas gestiones en materia de prevención (como es el caso de las brigadas de salud).

Por último, se observa con preocupación la tendencia –observada en los documentos de política pública– que las políticas de estabilización están asignando la responsabilidad en cabeza de las propias víctimas de desplazamiento forzado, con el argumento de que la situación de vulnerabilidad se puede considerar superada cuando los desplazados tengan capacidades, aunque en la realidad no estén garantizados los ingresos que permitan una vida digna.

2.1.5 Derechos de la mujer en situación de desplazamiento

Pese a existir para las mujeres en situación de desplazamiento las presunciones constitucionales establecidas en el Auto 092 de 2008, de *vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas y de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia*¹¹ las cuales “*Se deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento*”, en la práctica estas no son observadas por la mayoría de la institucionalidad, que manifiesta aplicar el enfoque diferencial de la Ley 1448.

Lo anterior conlleva que no se aplique la cabal comprensión de las facetas de género que la Corte Constitucional identificó en el auto mencionado, y que entreguen ayudas solo ha pedido, sin consideración especial hacia las mujeres, sin que opere prórroga automática alguna, sometiéndolas a trámites y esperas prolongadas, y sin establecer fehacientemente la condición real de cada una de ellas¹².

11 “hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular”.

12 Una muestra de ello es el reciente Decreto 2569, del 12 de diciembre de 2014, en él se reglamenta la atención humanitaria y cual señala que “se tendrán en características diferenciales de acuerdo con ciclo vital,



Los casos de violencia sexual presentados a la Fiscalía General de la Nación que han llegado a decisión de jueces son menos del cuatro por ciento¹³. La creación de una Unidad de Contexto en la materia, que permita a quienes investigan contar con material específico y género-sensitivo para la adecuada valoración de los casos es un avance en la materia. Sin embargo, el paso del tiempo desde la ocurrencia de los hechos y el archivo de gran parte de las investigaciones, no permite vislumbrar aún resultados en el acceso a la justicia. Las Agencias Especiales constituidas por la Procuraduría General pueden ser también un impulso relevante para el desarchivo y avance en la investigación, que solo se podrá valorar a medida que se realice actuación de fondo en cada uno de estos.

Las órdenes concretas de protección para seiscientas mujeres identificadas en el Auto, se constituyeron inicialmente en un mecanismo privilegiado para su atención por parte de, en ese entonces, Acción Social, pero transcurrido el tiempo y cambiada la institucionalidad, ni las seiscientas, ni las demás mujeres desplazadas, han tenido la protección ordenada por el Auto como “obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento”¹⁴.

La orden dirigida a Acción Social, ahora Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), señala la necesidad de adoptar trece programas “para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento (...) para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado”, pese a ello, estos programas no han sido creados específicamente, ni dirigidos a las mujeres desplazadas.¹⁵

.....
género, diversidad sexual y discapacidad en la medición de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica”, pero no se incorpora la presunción del Auto.

13 De acuerdo a las cifras señaladas por las organizaciones que hacen parte del Anexo Reservado y que adelantan algunos de los procesos del mismo.

14 Orden Primera.

15 Esto requeriría un presupuesto específico y adecuado al del universo a alcanzar: todas las mujeres desplazadas en Colombia, no solo las que estén en los puntajes más bajos del Sisbén, sean madres cabeza exclusiva de familia y tengan dos o más hijos a cargo.



Hasta la fecha las iniciativas en las diferentes materias han sido, o ya bien aplicación de programas generales sin ninguna especificidad, o diseño y pilotaje de programas que se realiza con mujeres, o procedimientos de priorización en la operación general que incurre en prácticas que mantienen las facetas de género, como el enfoque familista, identificados por la Corte en el mismo Auto.

El Conpes 3784 ha sido mostrado como el mecanismo institucional dispuesto para dar respuesta a las afectaciones diferenciadas del conflicto en la vida de las mujeres, y entre sus antecedentes se hace referencia al Auto 092. Aunque constituye un avance en materia de reconocimiento de la vulnerabilidad acentuada de las mujeres en el conflicto, carece de la especificidad para la atención de quienes fueron desplazadas, en la mayoría de sus acciones, incurriendo, pese a estar en sus consideraciones en una “invisibilidad que se traduce en la inexistencia de una política pública específica para responder de manera efectiva a las distintas facetas de género del desplazamiento interno, así como al impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre la mujer”¹⁶.

En este sentido es necesario entender que enfoque diferencial no es simplemente discursivo y que para implementarlo se requieren política, responsables, presupuesto y medidas adecuadas e idóneas, que no han sido adelantadas aún ni siquiera en desarrollo del Conpes 161¹⁷ de Política Pública Nacional de Equidad de Género para Mujeres, siendo este más general, frente a lo que se requiere para las mujeres desplazadas.

Frente a la tendencia observada en muchas instituciones de gobierno de entender la Ley 1448 como única normativa aplicable a las víctimas, es claro que en virtud de la competencia continua de la Corte Constitucional para verificar la superación del estado de cosas inconstitucional y plena vigencia de las órdenes del Auto 092, es relevante un pronunciamiento de la Corte en que se inste y precise la necesaria especificidad de los programas dirigidos a la prevención y atención de las mujeres desplazadas por parte del Estado y sus instituciones, en consonancia con las consi-

16 Apartado II.3. del Auto 092 de 2008, citado en la página 13 del Conpes 3784.

17 Ver la observaciones hechas por la Contraloría General al respecto en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/rendicion-de-cuentas/evaluacion-de-politicas-publicas-2010-2014>



deraciones expuestas en el Auto 237 de 2008, que reiteran los elementos mínimos obligatorios de los programas ordenados y el incumplimiento del Auto a la fecha.

La Defensoría, mediante su trabajo con las diferentes comunidades en donde hace presencia, ha constatado que tras seis años de expedición del Auto se reconoce la importancia del pronunciamiento de la Corte como hito en el reconocimiento de la afectación de las mujeres en el conflicto, pero el proceso de cumplimiento de las órdenes ha sido una fuente de frustración y preocupación ante la casi nula respuesta del Estado frente a lo dispuesto en él.

2.2 Gestión territorial de las políticas de atención al desplazamiento

El Ministerio del Interior y la UARIV –principalmente– han desplegado una agenda de fortalecimiento de los gobiernos territoriales, que ha consistido en la ejecución de un conjunto de actividades que buscan mejorar la elaboración de los planes en materia de víctimas y el seguimiento –reporte– de las actividades. Si bien el aporte de esta gestión ha sido significativa y contribuido a subsanar falencias que existen en la materia, esto es insuficiente.

El fortalecimiento institucional de los gobiernos territoriales frente al Plan de Acción Territorial (PAT) se ha centrado en capacitaciones para el uso de los diversos sistemas de información y control que la Nación ha dispuesto. La asistencia técnica se focalizó al diseño y actualización de los mismos dejando de lado el seguimiento y la evaluación de impactos de los programas de atención.

Por ende, está pendiente una agenda de reforma administrativa que integre en un solo paquete iniciativas de orden normativo, financiero, organizacional, programática y fomento a la participación social de las víctimas, entre otras, de manera que las políticas de fortalecimiento permitan abordar las diversas problemáticas territoriales que la Corte Constitucional ha identificado en los Autos 177 de 2005, 266 de 2006, 052 de 2008, 07 de 2009, 314 de 2009, 382 de 2010, 383 de 2010, 174 de 2011, 116A de 2012, 099 de 2013 y los recientes, 011, 073 y 074 de 2014.

El restablecimiento de derechos de la población desplazada es un proceso de intervención institucional que involucra al conjunto de la institucionalidad de las en-



tidades con competencias en la materia, por ende, en el campo de los gobiernos territoriales no es suficiente hacer ejercicios de fortalecimiento circunscritos solo a las dependencias de las alcaldías y gobernaciones que ejecutan programas para las víctimas, sino que se requiere abordar aspectos de diseño institucional de la entidad, como las finanzas para realizar derechos económicos, en consecuencia, el alcance de los ejercicios de fortalecimiento que las entidades nacionales viene desplegando sobre los gobiernos territoriales es reducido, si estos no abarcan los problemas de capacidad de la institucionalidad territorial.

Lo anterior implica que se debe ir más allá de ejercicios de modernización parcial de la administración pública territorial, por lo que se considera está pendiente el desarrollo de una agenda de fortalecimiento que a la par de impulsar aspectos de tecnologías administrativas en materia de monitoreo y planeación de la atención a las víctimas, se deberían abordar otros aspectos de índole interna de la gestión territorial como la estabilidad del personal responsable de la gestión de los programas de atención a las víctimas, el uso de indicadores que permitan articular la gestión presupuestal con los resultados en términos de las condiciones de la población desplazada, el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas en el diseño y control social de las políticas y la institucionalización en las autoridades territoriales de una cultura de la rendición de cuentas.

En este sentido, además de la modernización de las áreas administrativas responsables de las políticas de atención a población desplazada, se requiere contar con una sociedad civil con las competencias para participar en el diseño y control de las políticas. En este sentido, el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y de los mecanismos de participación debería hacer parte de los programas de fortalecimiento territorial¹⁸.

Los anteriores elementos explican –en buena parte– la permanencia o persistencia de limitaciones institucionales identificadas en los Autos territoriales de la Senten-

.....
18 La Defensoría del Pueblo entre 2012 y 2014 ha venido realizando una serie de Foros regionales de análisis y seguimiento a las políticas de atención a la población desplazada. En esos espacios se ha hecho visible que en aquellas regiones donde existe una débil organización y formación en políticas de la población desplazada, los niveles de seguimiento y rendición de cuentas sobre los resultados de los proyectos, la publicitación de los resultados y gestión presupuestal son pocos o ninguno, y esto contribuye a la falta de transparencia en la gestión de las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado.



cia T-025 de 2004 para avanzar hacia la materialización del enfoque de goce efectivo de derechos que ordena la Corte Constitucional en la mencionada sentencia.

En materia de relaciones intergubernamentales, la creciente centralización de las políticas de atención ha llevado a que la aplicación del principio de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre los entes territoriales y nacionales está supeditada a la firma de convenios interadministrativos y calificar en las convocatorias nacionales por los recursos de cofinanciación, situaciones estas llevan a que en la práctica el apoyo técnico y financiero no se preste oportunamente.

En materia de planeación y gestión de políticas, a la fecha los municipios deben diseñar y gestionar 4 planes sectoriales de víctimas (Plan de Acción Territorial, Plan de Reparación Colectiva, Plan de Prevención y Plan de Contingencia) que operan de manera simultánea en los municipios, lo cual genera dispersión de esfuerzos y el diseño de políticas que pueden quedar en el papel, dado que la obligación de redactarlos, no va unida a recursos adicionales para implementarlos.

La dispersión de planes sectoriales profundiza la complejidad de la gestión y contribuye a que en los entes territoriales no exista una política unificada de atención a víctimas, reproduciendo en lo territorial la dispersión sectorial nacional. La diversidad de planes sectoriales de víctimas, está produciendo un problema de ineficiencia e irracionalidad administrativa ante la dispersión de planes que se obliga al ente territorial a diseñar.

Los gobiernos municipales pasan en promedio 20 meses de su mandato (40%) formulando planes de atención a víctimas y dado que las políticas tienen la vigencia del periodo de un gobierno, estos planes sectoriales de víctimas, duran a lo sumo 28 meses, pero se planea para 4, lo cual limita el alcance de lo que se puede lograr con ellos. Lo anterior, es independiente de que existan finanzas propias con los cuales ejecutarlos.

Se requiere adoptar medidas que permitan superar la desfinanciación de las políticas de atención por parte de los gobiernos territoriales, lo cual hace que los diversos planes sectoriales (retornos, Plan de Reparación, de Contingencia, entre otros) no cuentan con “recursos específicos”, por lo que sus actividades se cargan a los recursos de inversión del Plan municipal de Desarrollo.



Lo anterior lleva a dos situaciones: 1. Una parte de las acciones de estos planes está desfinanciado y la realización de actividades (proyectos) dependen de hacer “gestión”, lo cual es una actividad con resultados inciertos, no sostenible en el tiempo y; 2. Los proyectos de atención a la población desplazada se financian a recursos generales que reciben los entes territoriales en materia de descentralización (Ley 715 de 2001), los cuales están diseñados para programas para todos los habitantes del municipio, y población vulnerable.

En materia de fortalecimiento territorial, la gestión se ha concentrado en el diseño y operación de una serie de instrumentos para el *control* y *monitoreo* de los gobiernos territoriales en la atención a las víctimas (Formulario Único Territorial (FUT) y Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial (Rusicst)), lo cual ha llevado a reforzar la menor autonomía de los gobiernos frente a las políticas nacionales, y en particular, frente a la UARIV y el Ministerio del Interior.

Por último, una posible vía para superar la fragmentación institucional es avanzar de la gestión por proyectos a la gestión por procesos de restablecimiento, lo cual puede permitir que las entidades nacionales y territoriales definan una hoja de ruta –según el caso– que defina los momentos de intervención y concurrencia con ocasión de procesos de retorno o reubicación, en los que a su vez accedan las comunidades o familias que no se desplazaron y resistieron así como las poblaciones de las zonas de reubicación.

2.3 Conclusiones

El balance de tres años de gestión de políticas de atención al desplazamiento, en el contexto de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, se ha caracterizado por las siguientes continuidades y cambios:

2.3.1 Continuidades de la atención a las personas desplazadas bajo las Leyes 1448 de 2011 Ley 387 de 1997

Cuando se aprueba la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional informó que esta norma iba a eliminar las falencias que originaron hace once años la declaratoria de



Estado de Cosas Inconstitucional, sin embargo, de las labores de seguimiento a la gestión de esta política y las informaciones que proveen las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento atendidas por la Defensoría del Pueblo, permiten hacer visible que existen una serie de falencias –que están en la base del ECI– que no han sido subsanadas. En este sentido se identifican las siguientes continuidades en la gestión entre las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011:

- Fragmentación entre las políticas de prevención y protección, Atención Humanitaria y Estabilización y Consolidación Socioeconómica.
- Los modelos de asistencia social, para atención a la pobreza monetaria, se entronizan como el enfoque de las políticas de atención a población desplazada, esto es particularmente visible en materia de Ayuda humanitaria, Estabilización socioeconómica en vivienda y estímulos al retorno –programa Familias en Su Tierra (FEST)–.
- Baja gestión de políticas diferenciales –caso mujer en situación de desplazamiento y procesos de restablecimiento de las comunidades étnicas–, lo cual lleva a que el Snariv no pase de la fase de diagnóstico, concertación y proyectos piloto, y se recarga en una atención centrada en la asistencia y el desarrollo de actividades puntuales asociadas a fallos judiciales (caso pueblo Jitnu en Arauca).
- Asignación de competencias a los Gobiernos territoriales pero sin entrega de recursos específicos, lo que lleva a que solo los entes grandes cuenten con recursos para desarrollar las funciones que les asignan.

2.3.2 Cambios. nuevos hechos institucionales

- Con ocasión de las modificaciones en materia de inclusión en el registro, las cifras oficiales de personas víctimas de desplazamiento están empezando a reflejar la magnitud del desplazamiento forzado en los últimos 30 años.
- Por efecto de la ampliación de la oferta de subsidios monetarios condicionados, se ha logrado una ampliación significativa de la cobertura en la entrega de la Atención Humanitaria (AH), aunque como se estableció en el apartado sobre



acceso a este derecho, persisten barreras de acceso y han surgido nuevas, que limitan el potencial de esta política para restablecer derechos.

- Surge una corriente discursiva oficial que busca omitir la existencia de un marco previo de derechos de la población desplazada –ahora hablemos de víctimas– y que se expresa en hechos institucionales como el Decreto 2569 de 2014, el cual abre la posibilidad de equiparar superación de la vulnerabilidad –de ingresos– con el referente de goce efectivo de derechos y de esta manera ir desmontando esta categoría de los informes y políticas de atención.

Por ende, la superación de la vulnerabilidad de ingresos (vulnerabilidad situacional) puede devenir en el camino expedito para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), generando una hoja de ruta para institucionalizar un menor umbral en los contenidos de las políticas de atención al desplazamiento, frente a lo dispone la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Ley 387 de 1997.

En concordancia con lo anterior, el acceso a programas de subsidios monetarios condicionados se equipara al goce efectivo de derechos (caso de los programas en vivienda de interés social entregada en el programa de las 100 mil viviendas gratis, AH, capacitación para generación de ingresos, entre otros).

- El restablecimiento no se asume como proceso social e integral con anclaje a procesos de desarrollo territorial, como fija la Ley 387, sino que se orienta a la individualización de la atención, por lo que se centra en la gestión de carencias de personas y familias, lo que saca el análisis de la situación de goce efectivo de derechos del contexto de vulnerabilidad estructural de las zonas de reubicación o retorno.
- Con ocasión de los esfuerzos de la UARIV en fortalecimiento de los gobiernos territoriales se ha logrado un impulso significativo para que los gobiernos regionales diseñen Planes de Acción Territorial (PAT) y reporten la gestión que adelantan, lo cual ha contribuido a un grado de institucionalización de las políticas de atención en la materia por los gobiernos territoriales, que la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional –Acción Social–, en 7 años de gestión no había logrado.



- Dispersión en las fuentes de interlocución de la nación hacia los gobiernos territoriales para la gestión de las políticas de atención, esto surge porque no existe un canal único de comunicación lo que lleva a que cada alcaldía y gobernación deba iniciar un peregrinaje institucional ante cada entidad nacional, pero también, por el incremento del control financiero y de gestión de la nación sobre los gobiernos territoriales.
- Generalización de la competencia entre entes territoriales –lógica de cuasimercados– como mecanismo para asignar los recursos nacionales de inversión. Lo anterior está generando que se condicione el acceso a recursos a los gobiernos territoriales a los resultados de convocatorias, donde los entes compiten entre sí y en los que el 95% de los entes (que corresponde a las categorías 3 a 6) territoriales no cuentan con las capacidades para co-financiar iniciativas.

2.4 Recomendaciones para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el contexto de la Ley 1448 de 2011

La Defensoría del Pueblo considera pertinente la adopción de medidas para la resolución de las falencias reiteradas en el Auto 219 de 2011. En este orden, a continuación se recomienda el abordaje de una serie de retos, que contribuirán a que se avance en una efectiva superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

2.4.1 Para el acceso al derecho a la Atención Humanitaria

Dado que la Atención Humanitaria de Emergencia fue dividida en tres subcampos de política, no es factible emitir una recomendación general, por ende, y con el fin de contribuir a subsanar las falencias específicas que cada uno presenta, a continuación se enuncian una serie de recomendaciones por cada una de las etapas en que ha sido dividida.

2.4.1.1 En Atención Humanitaria Inmediata

- La realización de asesorías por parte de la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) a los entes municipales y departamentales que se encuentran



alejados del distrito capital, respecto a la forma en que se deben efectuar los acuerdos para recibir acompañamiento del departamento o de las entidades del nivel nacional para la atención de la población desplazada, bien sea en el marco del principio de subsidiariedad, complementariedad o el de concurrencia.

- Capacitaciones por parte de la UARIV dirigidas a las Alcaldías en la implementación de las rutas para la entrega eficaz y eficiente de los componentes de la atención humanitaria inmediata.
- Para solventar el problema de la excesiva centralización de los trámites relacionados con la inclusión en el Registro Único de Víctimas, es necesario que la UARIV diseñe e implemente una estrategia que agilice la valoración de la declaración y la entrega de la primera ayuda, para evitar el aumento de la responsabilidad de los entes municipales en la etapa inmediata.
- Aumento de los puntos de atención para evitar la movilización de las víctimas de desplazamiento forzado a las zonas donde hay presencia de la institucionalidad, responsabilidad que se encuentra en cabeza de la UARIV y los entes municipales.
- El diseño y la implementación de una estrategia por parte de los entes municipales y la UARIV, como coordinadora del Snariv, para evitar la rotación de los funcionarios responsables de la atención a la población en situación de desplazamiento y la contratación de personal con poca experiencia relacionada.
- La realización de constantes capacitaciones de la UARIV hacia los enlaces municipales para que efectúen una orientación integral a las víctimas de desplazamiento forzado.

2.4.1.2 Atención Humanitaria de Emergencia

- El diseño e implementación de una estrategia para la entrega automática de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad con el Auto 092 de 2008 y la jurisprudencia constitucional. Responsabilidad que se encuentra en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



- Aumento de las capacitaciones de la UARIV a las mujeres en situación de desplazamiento respecto a los efectos del PAARI y la relación del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria con el derecho a la reparación.
- El diseño y la implementación de una estrategia por parte de la UARIV para resolver las falencias del sistema de turnos y evitar la mora en la entrega de la atención humanitaria. De esa manera, además se prevendría el peregrinaje institucional y la institucionalización de la interposición de requerimientos y peticiones judiciales como ruta normal para lograr la protección de los derechos de las víctimas de desarraigo.
- Replantear las estrategias que la UARIV está implementando para notificar a la población en situación de desplazamiento acerca del reconocimiento de la atención humanitaria, toda vez aún se presentan casos de falta de notificación.

2.4.1.3 Atención Humanitaria de Transición

- Al Congreso de la República se le recomienda efectuar una revisión de la viabilidad de establecer la responsabilidad compartida entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uairv) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para la entrega de la atención humanitaria en la etapa de transición. En caso de considerarlo necesario, efectuar la reforma del aparte de la Ley 1448 de 2011, toda vez que tal y como fue expuesto, anteriormente, la disposición dificulta el acceso de la población en situación de desplazamiento a los componentes de la atención humanitaria de esta última fase.
- A la UARIV, Departamento de la Prosperidad Social (DPS), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Banco Agrario, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Ministerios de Agricultura, Trabajo, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, entre otros, el diseñar e implementar una ruta que permitan el tránsito de las víctimas de desplazamiento forzado de las medidas de atención humanitaria a los programas de estabilización social y económica.
- Teniendo en cuenta que en lo sucesivo las etapas de emergencia y transición de la atención humanitaria se regirán por lo dispuesto en el Decreto 2569 de 2014,



no es solo pertinente, sino también necesario que el Gobierno nacional en cabeza de la UARIV, realice un análisis exhaustivo y minucioso de cada uno de sus artículos, contemplando las consecuencias derivadas de su aplicación, para de esta forma, realizar la modificación de las disposiciones problemáticas y lograr la entrega de la atención humanitaria de conformidad con las necesidades reales del núcleo familiar, la articulación de la atención humanitaria con la ruta de estabilización social y económica de las víctimas de desplazamiento forzado, y en consecuencia, la completa superación de la condición de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante y el goce efectivo de sus derechos, evitando que por la imprecisión, incongruencia o generalidad de sus disposiciones, sean interpretadas en contra de los derechos de la población desplazada.

2.4.2 Para el acceso al derecho a la vivienda

- Que los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Banco Agrario, DPS, UARIV, Sena, diseñen procedimientos de oferta especializada para la población desplazada, en garantía de los derechos a la vivienda y en cumplimiento de su rol en el logro de la estabilización social y económica, tal como se concibe en la Ley 387 de 1997.
- Exhortar a la Unidad de Víctimas en su calidad de Coordinadora del Sistema, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, impulsen de forma urgente y prioritaria, una revisión y ajuste normativo de aquellos requisitos que afectan el acceso a los derechos de la población desplazada. Realicen cambios procedimentales y subsanen los vacíos de la política de vivienda urbana, de manera que esta vaya más allá de la oferta actual de subsidio en especie, en particular para quienes cuentan con cartas de asignación sin aplicar, quienes requieren un subsidio efectivo al estar calificados, o quienes no han logrado postularse. Igualmente, que incluyan el ajuste de la política de vivienda en virtud de las variaciones en la composición de los núcleos familiares para lograr un acceso efectivo al derecho.
- Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la revisión y ajuste normativo, de aquellos decretos, cuyo contenido va en contravía de los mandatos constitucionales y legales que amparan a la población desplazada, de manera



particular a las mujeres y la población desplazada con discapacidad. Caso del Decreto 2190 de 2009, y el Decreto 1921 de 2012.

- Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Unidad de Víctimas, que en el proceso de regionalización de la oferta de vivienda urbana y rural, se tenga en cuenta los resultados de la reciente encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014, donde se ven las necesidades críticas de atención en la región Pacífica y Caribe del país, donde la población desplazada cuenta en un porcentaje muy alto de carencia de vivienda digna.
- A la UARIV y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, informen cómo se han incorporado a los planes, programas y proyectos, diseñados en el marco de las disposiciones vigentes en materia de vivienda y generación de ingresos, los mandatos de la Corte previstos para las mujeres Auto 092 de 2008, y población desplazada con discapacidad Autos 006 de 2009 y 174 de 2014.
- Recomendar a la Corte Constitucional, la realización de sesiones técnicas donde se aborde el derecho a la vivienda de la población desplazada, con el fin de evaluar con las entidades del Snariv y las víctimas de desplazamiento, el estado actual de la política, y cómo a partir de las disposiciones vigentes en materia de vivienda y generación de ingresos, se va a superar el ECI en esta materia.

2.4.3 Para el ejercicio al derecho a la generación de ingresos

- Que los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Banco Agrario, Departamento de la Prosperidad Social (DPS), UARIV, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), diseñen procedimientos de oferta especializada para la población desplazada, en garantía de derecho a la generación de ingresos, y en cumplimiento de su rol en el logro de la estabilización social y económica, tal como se concibe en la Ley 387 de 1997.
- Al Gobierno nacional en su conjunto, que realice un diagnóstico para identificar las necesidades de la población desplazada en materia de proyectos productivos urbanos y rurales, para lograr una respuesta efectiva en materia de Goce Efectivo de Derechos.



- A la Unidad de Víctimas o al coordinador de la Mesa de Generación de Ingresos y del Subcomité de Restitución, que en el marco de estos escenarios, se promueva la realización del cruce de información de los programas rurales actuales del Ministerio de Agricultura, del Incoder, del DPS, con la información que tiene la Unidad de Víctimas sobre las comunidades retornadas y reubicadas en el componente de dignidad de estos procesos, para la focalización la oferta rural, atendiendo a las necesidades concretas en materia de generación de ingresos y proyectos productivos rurales.
- Al DNP y a la Unidad de Víctimas, que en el proceso de regionalización de la oferta de generación de ingresos urbana y rural, se tenga en cuenta los resultados de la reciente encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014, donde se ven las necesidades críticas de atención en la región Pacífica y Caribe del país, donde la población desplazada cuenta en un porcentaje muy alto de carencia de ingresos.
- Que el DPS, DNP, Banco Agrario, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Ministerios de Agricultura, Trabajo, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, informen cómo se han incorporado a los planes, programas y proyectos, diseñados en el marco de las disposiciones vigentes en materia de generación de ingresos, los mandatos de la Corte Constitucional previstos para las mujeres en el Auto 092 de 2008, y población desplazada con discapacidad en los Autos 006 de 2009 y 174 de 2014.
- Recomendar a la Honorable Corte Constitucional, la realización de sesiones técnicas donde se aborde el derecho a la generación de ingresos urbana y rural de la población desplazada, con el fin de evaluar con las entidades del Snariv y las víctimas de desplazamiento, el estado actual de la política, y cómo a partir de las disposiciones vigentes en materia de generación de ingresos, se va a superar el ECI en esta materia.

2.4.4 Para el ejercicio al derecho al retorno o la reubicación

- Que los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Banco Agrario, Departamento de la Prosperidad So-



cial (DPS), UARIV, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), en el marco de su oferta institucional, diseñen procedimientos que tengan en cuenta las particularidades de la población desplazada.

- Al DPS, DNP, Banco Agrario, Sena, Ministerios de Agricultura, Trabajo, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, realizar un diagnóstico que permita identificar de manera precisa la población retornada y reubicada en zona rural (sin acompañamiento del Estado). Esto, como base para identificar técnicamente las necesidades presupuestales e institucionales para lograr una respuesta efectiva en materia de Goce Efectivo de Derechos.
- Se requiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP y el Ministerio del Interior, exploren mecanismos que permitan que a partir de los actuales sistemas de transferencias de la nación a los gobiernos territoriales (Sistema General de Participaciones y de Regalías) se puedan financiar, de manera expedita, políticas territoriales en materia de Estabilización Socioeconómica en vivienda y generación de ingresos.
- Que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo, Banco Agrario, DPS, UARIV, ANSPE, Sena y los gobiernos territoriales diseñen y ejecuten una ruta clara para el acceso a proyectos productivos rurales por parte de población retornada y reubicada en zonas rurales, que incorpore las acciones para materializar los enfoques diferenciales señalados por la Corte Constitucional.
- Que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo, Banco Agrario, DPS, UARIV, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Unidad de Restitución de Tierras (URT) y los gobiernos territoriales; adelanten un diagnóstico detallado de las solicitudes de reubicaciones de población desplazada en predios rurales, en el cual se establezca con claridad la demanda de tierras rurales para estos procesos y las inversiones a ejecutar para garantizar los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad.
- Al DPS, DNP, Banco Agrario, Sena, Ministerios de Agricultura, Trabajo, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, que informen y diseñen mecanismos de identificación de la vulnerabilidad de la población desplazada con base en la realidad de las condiciones materiales de la población (vulnerabilidad



estructural). En particular, que los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) en materia de Generación de Ingresos se refieran a los ingresos realmente existentes en el núcleo familiar, y no a presuntos ingresos derivados de procesos de capacitación.

2.4.5 Para el restablecimiento de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento

- Insistir en el mantenimiento de la competencia continua de la Corte Constitucional para verificar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, para garantizar la plena vigencia de las órdenes del Auto 092, para lo cual sería pertinente un pronunciamiento de la Corte Constitucional en que se inste y precise la necesaria especificidad de los programas dirigidos a la prevención y atención de las mujeres desplazadas.
- A la UARIV, DPS, Banco Agrario, Sena, Ministerios de Agricultura, Trabajo, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, Educación y Salud, principalmente, para que informen las medidas adoptadas y que componentes de las políticas de atención y reparación a las víctimas han incorporado los preceptuado por la Corte en relación con el Auto 092.
- A la UARIV, Ministerio del Interior y los gobiernos territoriales para el impulso de estrategias que permitan la consolidación de equipos idóneos y capaces que en los entes territoriales contribuyan a decantar la política y verificar sus logros, a la luz del goce efectivo de derechos, establecido en la Sentencia T-025 de 2004.
- La Unidad de Víctimas, como coordinadora del Snariv, podría implementar mecanismos de evaluación, en las diferentes instituciones, territorios y niveles, a fin de verificar si son observadas las facetas de género que la Corte identificó en el Auto, y si se realiza atención diferencial en virtud de ellas.
- La implementación de normas internas, mecanismos y responsables para dar cumplimiento a las presunciones del Auto 092 sobre la entrega de la ayuda a las mujeres desplazadas, así como procedimientos que permitan establecer fehacientemente la condición real de cada una de ellas y que posibiliten la comprensión de su



situación en materia de derechos, es una labor que permitiría avanzar en el goce de derechos de las mujeres, además de una forma de superar la lógica asistencialista.

- A la UARIV frente a los señalado en el Auto 092, que avance en la adopción de los trece programas, sus elementos mínimos de racionalidad y los lineamientos de implementación del Auto 237, los cuales deberían ser la guía institucional para el cumplimiento de esta orden, que aún no han sido creados con la especificidad ordenada: estar dirigidos a las mujeres desplazadas.
- Al DNP, UARIV, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (Acpem) entre otras entidades, que adopten las acciones establecidas en el Plan del Conpes 3784 de 2013 específicamente para mujeres desplazadas las cuales deberán contar con lineamientos, presupuesto y responsables que permitan evidenciar si este mecanismo permite un avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos respecto de las mujeres en situación de desplazamiento.
- El empleo de nuevas tecnologías es un avance en las comunicaciones que ha sido empleado por la Unidad de Víctimas en su labor, debe sin embargo, la UARIV buscar medios más tradicionales de comunicación para alcanzar las diferentes poblaciones y comunidades en búsqueda de que todas las personas conozcan sus derechos como víctimas y puedan acceder a las rutas de atención y protección por medio de las instituciones responsables, y se tenga en cuenta cuáles son las presentes en cada entorno.

2.4.6 Para avanzar hacia una institucionalidad territorial para el goce efectivo de derechos

- Al Ministerio del Interior como ente responsable de las relaciones entre la nación y los gobiernos territoriales, y a la UARIV como ente que ha asumido parte de la responsabilidad de apoyar técnica y financieramente a los gobiernos territoriales para la gestión de políticas para las víctimas, se les recomienda que impulsen la progresiva descentralización de la política de atención y reparación a las víctimas.

El fortalecimiento de este ejercicio puede hacerse mediante acciones que en el corto plazo implique decisiones que permitan la desconcentración/delegación



de recursos y funciones en las entidades territoriales, y en el mediano plazo conlleve la descentralización “con recursos específicos como ocurre en educación, salud y saneamiento básico” de las competencias para la adopción de políticas efectivas de estabilización y consolidación socioeconómica.

- Al DNP, Ministerio del Interior y la UARIV se les pide impulsar procesos de restablecimiento regional, lo cual implica pasar de los enfoques de gestión municipalistas a explorar la adopción de Esquemas Asociativos territoriales, según lo establecido en la Ley 1454 de 2011, con el fin de ampliar las capacidades para la financiación, coordinación y gestión de programas de Estabilización Socioeconómica que impliquen intervenciones que cubran la jurisdicción de varios entes municipales o departamentos.
- Al Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, en materia de finanzas territoriales para el desarrollo de políticas que permitan la realización de los derechos económicos, se recomienda el impulso de medidas que faciliten recursos de manejo de los gobiernos territoriales para impulsar programas y proyectos en Estabilización Socioeconómica.
- Complementar el modelo de control y monitoreo de los gobiernos territoriales a cargo del Ministerio del Interior, la UARIV y el DNP, con un esquema de acompañamiento permanente. Para lo cual, se recomienda vincular a la Escuela Superior de Administración Pública –con sus 15 sedes territoriales–, en las labores de asesoría, soporte técnico y capacitación permanente de los funcionarios territoriales y organizaciones de población desplazada.
- A la UARIV, Ministerio del Interior y Secretarías territoriales responsables de la atención al desplazamiento, que incluyan dentro de sus políticas de desarrollo institucional, la adopción de una activa política de rendición de cuentas y fortalecimiento de las organizaciones de desplazados y sujetos de otros hechos victimizantes, las Personerías, así como la institucionalidad de participación efectiva de las víctimas.





- » El Defensor del Pueblo impulsó la participación de los representantes de las víctimas en la mesa de diálogo que adelanta el Gobierno Nacional y las Farc en La Habana (Cuba), para que sean considerados los diferentes mecanismos frente al acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación. Ello ha permitido fortalecer los lazos de la Defensoría con los líderes de las víctimas en los ámbitos local, regional y nacional, máxime que la Entidad ejerce la secretaría técnica de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas.



D.3. El Ejercicio de los Derechos de las Víctimas en el Marco de la Justicia Transicional

3.1 La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Una vez efectuado el seguimiento institucional a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por parte de la Defensoría del Pueblo y, como parte de la comisión de seguimiento interinstitucional respectiva (artículo 201 Ley 1448 de 2011), es posible advertir la existencia de claros avances del *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas* (SNARIV) en la implementación de la ley.

Inicialmente, deben reconocerse progresos frente al rezago en las valoraciones sobre las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), los esfuerzos en la expedición de libretas militares como medida de satisfacción, la indemnización de un significativo número de familiares de asesinados y víctimas directas de desaparición forzada y el acercamiento con los sujetos colectivos no étnicos para su identificación y caracterización. No obstante, se encuentra que persisten o han surgido obstáculos, ocasionando serios retrasos que no pueden ser justificados por los principios de gradualidad y progresividad que consagra la ley, a tres años de su implementación.

Uno de estos obstáculos lo constituye la escasa participación de las mesas municipales y departamentales en la elaboración de los Planes de Acción Territorial (PAT) y poca voluntad política de alcaldes y gobernadores para incorporar las propuestas de las víctimas para su ajuste. Esta situación resulta preocupante en la medida en que



el PAT constituye la herramienta fundamental para la planeación de las acciones de asistencia, atención y reparación integral en los niveles local y departamental.

En relación con lo anterior, la Defensoría del Pueblo llama la atención sobre una de las más serias dificultades que afectan la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esto es, la ausencia de una adecuada articulación nación-territorio. Lo anterior afecta desde la financiación de los planes, programas y proyectos, hasta la puesta en marcha de los lineamientos derivados de los diferentes subcomités técnicos del Gobierno nacional. En el ejercicio propio de la Comisión de Seguimiento son innegables los hallazgos relacionados con la falta de voluntad política de muchos alcaldes y gobernadores para la implementación de la ley y el desconocimiento casi total del sistema de corresponsabilidad que ha sido establecido como recurso indispensable para garantizar la financiación de las políticas públicas de atención, asistencia, reparación integral, participación, prevención y protección, a través de la correcta formulación y desarrollo de los Planes de Acción Territorial.

En atención al reto que supone la debida articulación interinstitucional, es necesario referir los esfuerzos de la *Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas* (UARIV), como coordinadora del Sistema, al adelantar una estrategia de acompañamiento territorial con presencia de las entidades de nivel nacional en diferentes municipios del país, en los que ha estimulado la comprensión del funcionamiento del Sistema bajo un enfoque de corresponsabilidad institucional, a través de la puesta en funcionamiento de la estrategia Todos Somos Sistema, sobre la que se esperan resultados visibles en el corto plazo en lo que a ajustes de articulación se refiere.

Como ya se ha mencionado en diferentes espacios por el Ministerio Público, el Registro se constituye en requisito fundamental para el acceso de las víctimas a gran parte de la oferta institucional y, por tanto, debe ser garantizado con la mayor efectividad y celeridad por parte del Gobierno nacional. Para este periodo de seguimiento la Entidad encontró que los esfuerzos para superar el rezago en las valoraciones de las declaraciones, se ve opacado por los significativos obstáculos en la debida notificación a las víctimas que resultan incluidas o no incluidas en el Registro Único de Víctimas; los que estarían generando posibles vulneraciones al debido proceso, en la medida en que aquellas víctimas que resultan no Incluidas, no son notificadas a tiempo para permitirles ejercer su derecho a interponer los recursos de la vía gubernativa correspondientes.



En ese sentido, preocupan factores que han sido argumentados por el Gobierno nacional para justificar las falencias en torno a las notificaciones, como la alta movilidad de las víctimas o la posibilidad de iniciar las rutas de atención sin ser debidamente notificadas de su inclusión en el RUV; argumentos sobre los cuales la Comisión ha expresado su desacuerdo y ha exhortado a la búsqueda de mejores soluciones que garanticen que las víctimas sean notificadas y puedan interponer los recursos de ley que les permiten su acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral. Como un ejemplo de ello cabe resaltar las dificultades presentes, incluso en la ciudad de Bogotá, en la que se presumen mayores y más efectivos recursos para una debida notificación.

De otra parte, en materia de participación efectiva de las víctimas se reconoce la creación y funcionamiento de los espacios de participación establecidos en la Ley 1448, pero es necesario reparar en el análisis de la efectividad y eficacia de los mismos, que aún se encuentran en proceso de construcción y consolidación, en lo que se refiere a una participación informada y analítica de los intervinientes o representantes y de la valoración a las observaciones y propuestas que estos presenten.

Así pues, es fundamental afirmar que no basta con garantizar la presencia de los representantes de víctimas en los diferentes espacios de participación municipales, departamentales y nacionales; cuya convocatoria queda a la discreción y voluntad del gobierno. También, es necesario enfrentar diferentes desafíos que persisten frente a su autoorganización y empoderamiento, así como también en relación con su nivel de incidencia en las políticas públicas que les afectan, lo que hasta ahora se advierte como de carácter meramente consultivo.

Por el contrario, el efectivo derecho a la participación exige que las entidades gubernamentales tomen en consideración cada una de las propuestas o sugerencias de las víctimas o que, en su defecto, respondan en forma motivada a cada una de ellas; no obstante, preocupa que el mecanismo de participación ha estado orientado principalmente a la recolección de propuestas que, independientemente de su pertinencia y valor, generalmente son archivadas y solo ocasionalmente son incluidas en los reportes oficiales.

Otro tema de preocupación para esta Comisión de Seguimiento se relaciona con el goce efectivo de derechos de la población desplazada; sobre cuya situación, en la



conmemoración de los 10 años de la Sentencia T-025 se espera que el SNARIV en su conjunto garantice la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), identificando en todas las fases de la política pública para las víctimas del conflicto armado, es decir, –en la formulación, la implementación y el seguimiento– lo que corresponde de manera específica a la población víctima de desplazamiento forzado. El sistema institucional está llamado a mejorar la situación de esta población, al igual que la del resto de las víctimas del conflicto, sin contradecir los lineamientos y órdenes emitidas por la Corte Constitucional, con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. En ese sentido, la Comisión, teniendo en cuenta que se abre una nueva oportunidad con la adopción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) del período 2014 a 2018 recomienda:

- Que las entidades del SNARIV superen los enfoques de gestión por actividades y evolucionen a la gestión por resultados. Para ello, se considera de utilidad establecer reformas en los campos analizados para que explícitamente aborden la resolución de las falencias reiteradas en los autos de seguimiento (092 de 2008, 383 de 2010, 219 de 2011, 099 de 2013, entre otros) y se generen reportes que reflejen el impacto de la gestión en términos de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos que la Corte Constitucional ha establecido.
- Que el Comité Ejecutivo del SNARIV revise y ajuste las rutas y mecanismos de coordinación interinstitucional que contribuyan de manera eficaz a la articulación de los programas de atención humanitaria y de los procesos de estabilización y consolidación socioeconómica. De esta manera se empezará a reducir la actual tendencia a que sean los subsidios monetarios la principal oferta de los gobiernos y que las personas no permanezcan en la “trampa del asistencialismo” y puedan superar su vulnerabilidad en materia de generación de ingresos, vivienda y demás derechos.
- Que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Interior, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el CONPES, la UARIV, el Comité Ejecutivo del SNARIV, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) fijen y desarrollen, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estrategias y reformas para el fortalecimiento fiscal e institucional de los gobiernos territoriales, así como de las entidades del orden nacional, para la atención a las personas y comunidades en riesgo y víctima de desplazamiento forzado.



Por último, recomienda que se incorpore en las políticas de atención a víctimas lo establecido en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de que los derechos de la población en riesgo y víctimas de desplazamiento no están definidos exclusivamente por esta ley y, por ende, la gestión de las entidades de gobierno debe comprender en sus políticas los avances de la Ley 387 de 1997, la Ley 1190 de 2008 y la jurisprudencia de los tribunales colombianos, en particular, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

En materia de reparación integral, la Comisión advirtió en el informe pasado que la Indemnización Administrativa no había iniciado por la vía de la Ley 1448 de 2011. Esto ocurrió en el segundo semestre de 2013. Si bien esto ha supuesto un avance importante, un año más tarde, a comienzos del segundo semestre de 2014, los giros a víctimas siguen desembolsándose predominantemente en atención a la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008.

Si bien en el último año se ha presentado un destacable avance en materia de desembolsos para la indemnización de las víctimas, llama la atención que no todos estos giros son cobrados por las víctimas beneficiarias, de tal forma que son reintegrados al Ministerio de Hacienda en un alto porcentaje, que en 2012 representó el 25.7% y en 2013 un 14.1%. De igual forma, entre el 1º de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014, la cifra de giros que regresaron a las arcas del Estado representó más del 20%, devoluciones que tienen lugar principalmente en los departamentos de Vichada, Amazonas, Córdoba y la ciudad de Bogotá. Si bien se evidencia un esfuerzo considerable por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas por minimizar este fenómeno, preocupa su persistencia.

En materia de indemnización se puede afirmar que aun el impacto alcanzado no es medible con el universo de las víctimas registradas, a lo que se suma que aun la UARIV no logra un nivel óptimo en cuestión de informática para la liquidación y pago de indemnizaciones y se han detectado algunas inconsistencias graves de índole técnica, a las que se añade la proclividad a la corrupción administrativa en algunas zonas del país, dando paso a redes de intermediarios que cobran a las víctimas por la supuesta aceleración de sus trámites.

El valor de las indemnizaciones que a la fecha se encuentran pendientes de pago por el Gobierno nacional asciende a casi 50 billones de pesos, para los próximos 7 años



de vigencia de la ley. El tamaño de esta deuda exige una inmediata discusión pública sobre las políticas macroeconómicas y territoriales requeridas para afrontar este desafío financiero y de planeación estratégica. En esa medida, la Comisión considera que la reparación a las víctimas debe transitar del modelo de reparaciones individuales e indiferentes a la geografía, hacia otro enfocado en la reparación colectiva de grandes grupos de víctimas ubicados en territorios integralmente intervenidos por el Estado.

Aunque la indemnización administrativa es la medida más conocida y demandada por las víctimas, pocas de las que acceden a este tipo de reparación conocen de la existencia del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos. Hasta la fecha de las indagaciones correspondientes al presente informe de seguimiento, el 52,46% de las víctimas que cuentan con Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) diligenciado han accedido al programa. Algo menos de la mitad de las víctimas han manifestado que prefieren invertir sus recursos de indemnización en adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada, menos de un cuarto hacia la creación o fortalecimiento de empresas o activos productivos y menos de un 10% tanto en materia de educación técnica o profesional, como en la línea de adquisición de predios rurales.

Otros componentes de la reparación integral se relacionan con las medidas de satisfacción, entre las cuales cabe mencionar la exención del servicio militar obligatorio, cuya implementación se ha caracterizado hasta la fecha por la evidente falta de articulación y diálogo interinstitucional. Al respecto, tres años después de haber entrado en vigencia la Ley 1448 y tras haberse elaborado el Conpes de financiación de la ley, no se trabajado en aspectos tan elementales como realizar un costeo del valor de la elaboración de las libretas militares y de las multas, a pesar de haber sido aprobado en su momento un presupuesto de \$65 mil millones de pesos por parte del Gobierno nacional. Tampoco se encuentra de recibo que el Ministerio de Defensa argumente que la Ley 48 de 1993 prevalece frente a la Ley 1448, con el fin de justificar que las víctimas sigan pagando el costo de la elaboración de las libretas y de las multas por remiso o por no inscripción.

La Defensoría ha elevado las advertencias sobre la demora en las notificaciones de inclusión en el Registro Único de Víctimas por parte de la UARIV, que superan los tiempos establecidos en el protocolo para resolver la situación militar de los jóvenes,



además sobre el estado de desactualización de las bases de datos, especialmente de la información concerniente a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, generando que los funcionarios de la Jefatura de Reclutamiento, los Distritos Militares y otras dependencias competentes para realizar la incorporación de jóvenes a prestar el servicio militar obligatorio, no puedan verificar el estado de inclusión o no inclusión de quienes se consideran víctimas, ocasionando su acuartelamiento y posteriores dificultades para su desincorporación.

La Defensoría del Pueblo también ha tenido conocimiento de varios casos de reclutamiento de jóvenes a quienes ya se ha reconocido su condición de víctimas, a pesar que la Ley 1448 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indica que el ejército nacional debe abstenerse de ello.

Adicionalmente se ha encontrado que el tiempo en que se efectúa la desincorporación de los jóvenes, en muchos casos supera los 45 días que establece la ley y que los jóvenes acuartelados en lugares distintos a su residencia no cuentan con los recursos económicos para retornar a sus lugares de origen. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha apoyado la elaboración de derechos de petición que han sido desatendidos por los distritos militares, lo que ha derivado en la interposición de acciones de tutela.

Se ha identificado y alertado que en aquellos casos en los que se evidencia una vulneración del derecho a la exención del servicio militar obligatorio para las víctimas, su origen se presenta en el desconocimiento de la norma y la indebida aplicación del Protocolo respectivo por parte de los funcionarios de las Fuerzas Militares. En ese sentido, se ha encontrado que los Comandantes de Unidad, en ocasiones no reciben las solicitudes de desincorporación de los soldados o no hacen remisión de las mismas a la dependencia de altas y bajas del ejército nacional, haciendo caso omiso de lo establecido en el protocolo mencionado, situación que trae como consecuencia la tardanza en el trámite de desincorporación.

Las anteriores dificultades no solo son barreras de acceso que siguen impidiendo que los jóvenes víctimas queden eximidos de pagar lo que la ley les ha permitido no pagar, sino que este mismo hecho revictimiza a esta población, obstaculizando las garantías de no repetición. Es necesario no desatender el hecho que la libreta militar es un requisito para acceder al mercado laboral y a programas educativos, aspectos fundamentales para la realización de los proyectos de vida de esta población.



El proceso de restitución de tierras responde en gran parte del capitulado de la Ley 1448. Los conflictos generados por la tenencia y propiedad de la tierra han sido determinantes en la sucesión de eventos característicos de la violencia armada. Es claro que un adecuado proceso de restitución aportaría de manera sustancial a la superación del conflicto y al anhelado escenario de paz.

Es necesario reconocer avances en el proceso de restitución de tierras relacionados con la disposición de una mayor capacidad institucional para el desarrollo de las fases administrativa y judicial, así como una mejor coordinación entre la Fuerza Pública y la Unidad de Restitución de Tierras en el marco de los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras. Sin embargo es indispensable afirmar que se requieren mayores esfuerzos para garantizar la seguridad de las zonas por macro y micro focalizar y zonas en proceso de restitución y avanzar de manera sostenida en los programas de desminado.

En adición, ha sido evidente que el fenómeno de los opositores no había sido dimensionado en la magnitud en que actualmente se presenta. La Unidad de Tierras ha advertido la existencia de numerosos opositores que no responden al perfil que se había previsto, es decir, grandes empresarios o personas naturales con alto nivel adquisitivo, narcotraficantes o testaferros. Por el contrario, se ha encontrado que la dinámica misma del desplazamiento forzado ha generado que sean campesinos en condiciones socioeconómicas desfavorables, quienes se asienten en los predios que hoy son objeto de restitución; lo anterior sugiere una mayor sensibilidad de la problemática, lo que ha suscitado la discusión de nuevas estrategias para responder a su magnitud entre la Unidad de Tierras y la Defensoría del Pueblo para asegurar la representación judicial respectiva.

De otra parte, es fundamental valorar nuevamente que un proceso de reparación a las víctimas mientras persiste el conflicto armado, exige de las más contundentes medidas de prevención y protección; pues, a pesar de los destacados esfuerzos realizados por el Gobierno nacional se evidencian todavía grandes obstáculos para el goce efectivo de derechos. Si bien han sido implementados formalmente planes de prevención y protección en las diversas zonas del país, y es evidente el apoyo y asistencia técnica ofrecida por el Ministerio del Interior, existe una falta de ejecución de estos programas en el plano material, debido a la falta de recursos, argumento esgrimido por los representantes de las entidades territoriales, lo que a su vez se



traduce en la incapacidad de llevar a cabo la ejecución de los planes sin la intervención continua del orden nacional, lo que de una u otra forma va en contra del deber ser de estas herramientas, creando una falta de atención oportuna a las víctimas en el nivel territorial.

Los reportes del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y de los ejercicios de la Comisión de Seguimiento coinciden en que persiste en diversas zonas rurales y urbanas la presencia de grupos armados ilegales postdesmovilización como los Urabeños y los Rastrojos, quienes son responsables de desplazamientos forzados, intimidaciones y de homicidios en contra de reclamantes de tierras y sus líderes; en cuyo actuar se destaca la proliferación de panfletos, mensajes amenazantes e intimidaciones vía telefónica para hacer desistir a reclamantes y líderes.

De igual forma, se advierte la presencia de opositores al proceso de restitución y de élites locales que presentan trabas administrativas y judiciales, tales como amparos policivos en detrimento de las víctimas. Igualmente, se registran casos en los cuales los beneficiarios del despojo han potenciado los conflictos sociales por la tierra con el fin de obstaculizar los procesos de reclamo de tierras y reparación colectiva. Se denota un incremento importante en los conflictos por la tierra entre reclamantes y beneficiarios del despojo, así como entre reclamantes y actuales ocupantes. En este sentido, se destacan las tensiones que se presentan entre ocupantes de buena fe en situación de vulnerabilidad, dado que hay solicitudes de reclamaciones sobre predios que han sido adjudicados por el Incoder.

Otro aspecto preocupante tiene que ver con la ampliación de la minería ilegal, que representa un riesgo para las posibilidades de restitución, por la depredación ambiental y la destrucción de la calidad agrológica de los suelos, a lo que se suma la regulación ejercida por actores armados irregulares.

De otra parte, continúa faltando la formulación de una política pública de prevención de las violaciones a los derechos fundamentales de la población civil, en el marco del conflicto armado interno y de los procesos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, para que en cabeza del Ministerio del Interior se articulen los diferentes esfuerzos institucionales concentrados en el Sistema Nacional de Derechos Humanos, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.



En materia de protección cabe mencionar que existe una mejoría en la celeridad de la recepción y el procesamiento de las solicitudes al interior de los espacios determinados en el Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012. Sin embargo, las falencias que se evidencian se relacionan con la agilidad y pertinencia en los procesos de implementación de medidas, dado que se han presentado múltiples casos en los cuales existen decisiones tomadas en el marco del Cerrem que no se implementan rápidamente o no obedecen a los criterios de riesgo que son ponderados en los espacios pertinentes.

Este hecho perjudica el actuar oportuno en el proceso de protección a las personas bajo la coordinación de la UNP; entidad que se enfrenta hoy a una preocupante y sustancial reducción presupuestal, lo que inevitablemente impactará en la efectividad de su misión institucional, clave en todos los procesos que dan alcance a la implementación del marco de justicia transicional.





- » Para enfrentar la violencia contra la niñez, el Defensor del Pueblo impulsó la creación de una instancia interinstitucional para trabajar de manera urgente los casos más críticos, en asocio con ICBF, Fiscalía, Medicina Legal, Procuraduría, Policía, entre otras. De la misma forma, se destacan las campañas de la Entidad para evitar que los niños sufran quemaduras con pólvora en las festividades de fin de año y el monitoreo permanente para evitar el reclutamiento de menores en el marco del conflicto armado.



D.4. Derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Las condiciones de desigualdad, marginación social y pobreza extrema en las cuales crecen miles de niños(as) y adolescentes en nuestro país –en adelante NNA–, y la persistencia de un conflicto armado interno, representan un escenario que motiva la reproducción de la violencia en su contra, y que según cifras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas registra al día 1º de febrero de 2015, 2.154.405 NNA víctimas.

Esta circunstancia, constituye un tenebroso escenario representado a través de múltiples formas de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario en contra de NNA, que comprenden, desde el maltrato infantil¹, el reclutamiento ilícito, la violencia sexual, hasta actos de barbarie extrema, entre otras afectaciones, como estrategia de los grupos armados posdesmovilización para el control territorial.

1 Código de Infancia y Adolescencia (Ley 108 de 2006), artículo 18: “Derecho a la integridad personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario.

Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona”.



Esta situación de vulneración a los derechos humanos de NNA, además de constituir una vulneración profunda de las normas que garantizan su protección, tanto en el marco del derecho interno colombiano² Ley 1098 de 2006, como en el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario³, confirma el lugar y el tipo de cuidado que el mundo de los adultos, la sociedad y el Estado realmente les ofrece, y debe representar un profundo cuestionamiento moral y ético a todas y todos los colombianos adultos, sobre nuestro rol como garantes de su cuidado y protección integral.

Estas circunstancias, entre otras, motivaron al señor Defensor del Pueblo, doctor Jorge Armando Otálora Gómez, a llevar a cabo un proceso de reestructuración in-

-
- 2 Dentro de las principales disposiciones vulneradas del Código de Infancia y Adolescencia, deben considerarse las siguientes:

Artículo 7º. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 8º. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 9º. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Artículo 10. Corresponsabilidad. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

- 3 Dentro de los instrumentos más relevantes de protección a la infancia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, deben considerarse: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), la Convención de los Derechos del Niño de (1989) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (2002).



terno y a través del Decreto 025 de 2014, se posicionó a la Infancia y Adolescencia como poblaciones sujeto de protección en una sola Defensoría Delegada que permitiera visibilizar las violaciones a los derechos humanos en su contra, de manera autónoma.

De otra parte, luego de dos años de la apertura formal de la Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, entre el Gobierno nacional y el grupo armado no estatal Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc-EP), y ante un inminente escenario de posconflicto, la Defensoría del Pueblo advierte que, la protección integral y la garantía del interés superior de los NNA víctimas debía ser una prioridad en este proceso.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo alerta a todas las autoridades gubernamentales y estatales, al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y a organizaciones no gubernamentales, sobre la necesidad de contar con planes, mecanismos y programas efectivos que garanticen la reintegración social y comunitaria y la garantía y protección de los derechos de todos los NNA víctimas.

4.1 Contexto situacional de las vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Colombia durante el año 2014.

Formular un ejercicio de caracterización de las violencias de las que son víctimas los NNA en Colombia, desde un punto de vista descriptivo, demanda identificar algunas variables cuya sumatoria, pueden representar un escenario de altísimo riesgo de vulneración de sus derechos, como se indicó anteriormente, dentro de las cuales, la pobreza estructural, el conflicto armado, la corrupción que no permite la destinación adecuada de recursos para su protección y desarrollo y la ausencia del Estado a través de sus instituciones, son las más evidentes. En este sentido y a efecto de lograr una identificación de las principales violencias de las que son víctimas, se partió de reconocer dos contextos en los cuales estas se producen, que para efectos clasificatorios, se dividen en, i) violencias producidas en el marco del conflicto armado, y ii) violencias no asociadas al conflicto armado o violencia común.



4.1.1 Violencias producidas en el marco del conflicto armado

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor y el Sistema de Alertas Tempranas, realizan seguimiento a situaciones de vulneración de derechos humanos de NNA en el marco del conflicto, a través del sistema de monitoreo definido a través de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005), por medio de su participación en el equipo interinstitucional dispuesto por este instrumento, cuya información resulta ser insumo para los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre infancia y conflicto armado, en donde Colombia, es uno de los países monitoreados, para i) identificar infracciones y vulneraciones en contra de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el marco del conflicto armado, ii) reportar y presentar informes al Sistema de Naciones Unidas con fundamento en estas observaciones y iii) realizar recomendaciones de respuesta o medidas para prevenir y contrarrestar estas problemáticas.

En este escenario, la Defensoría del Pueblo, como se indicó, hace seguimiento a las siguientes infracciones:

- Reclutamiento y utilización de niños(as).
- Asesinato y mutilación de niños(as).
- Violencia sexual contra niños(as).
- Ataques contra escuelas y hospitales.
- Denegación de acceso humanitario.
- Secuestros de niños(as).

En dicho equipo, además de la Defensoría del Pueblo, única institución en representación del Estado colombiano, tienen participación todas las agencias del sistema de Naciones Unidas en el País –ACNUR, PNUD, OCHA, OACNUDH y UNICEF–, y las siguientes organizaciones no gubernamentales: Fundación Restrepo Barco, Benposta, Coalico y Comisión Colombiana de Juristas.



En este marco y a pesar de las dificultades para caracterizar y cuantificar estas formas específicas de violencia, ya que no se cuenta con sistemas de información eficaces que registren estos hechos, aunado a que muchas víctimas no denuncian estas violencias por temor y por el control que grupos armados mantienen en algunos territorios, se pueden considerar las siguientes cifras como representativas para dimensionar estos hechos de vulneración de derechos en contra de los NNA.

- **Violaciones e infracciones al derecho a la libertad sexual:** Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre los años 2010 y 2014, se registraron 84.982 exámenes médico legales por violencia sexual en contra de los NNA en Colombia, de los cuales, no se tiene certeza sobre la condición o el perfil de presunto perpetrador, que permita identificar, en cuáles de estos el autor fue miembro de un grupo armado.
- **Reclutamiento ilícito de NNA:** según la información del Registro Único de Víctimas, a diciembre del año 2014 se encontraban inscritos en el registro 7.675 NNA víctimas de reclutamiento. Del mismo modo, durante el mismo año, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar registró 277 niños(as) y adolescentes desvinculados de grupos armados y protegidos a través del Programa Especializado para la atención a niños(as) y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, para un total de 5.694 registrados desde el año 1999.
- **Violaciones contra el derecho a la vida e integridad física:** de acuerdo con los datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), 7.487.204 personas están inscritas en el registro único de víctimas (RUV) y de estas 2.237.049 han sido NNA. Por su parte, en relación a muertes y accidentes por razón de minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar (Muse), el Programa Presidencial de Acción contra Minas (Paicma), entre 1991 y 2013, registró la muerte de 2.188 NNA; y entre 1990 y 2014, 973 NNA fueron registrados con lesiones.
- **Bloqueo de suministros y servicios básicos:** “al menos 110.000 personas sufrieron graves restricciones de movilidad en 2013, debido principalmente a las hostilidades, pero también al confinamiento, la contaminación por restos explosivos de guerra y las restricciones de la seguridad impuestas por grupos armados, que repercuten en el acceso a la asistencia humanitaria y los servicios básicos. A fina-



les de diciembre de 2014, al menos 24.862 personas seguían confinadas en 10 departamentos, lo que afectaba de una manera desproporcionada a la población indígena y afrocolombiana” (Naciones Unidas, 2014)⁴.

- **Desplazamiento forzado:** en el año 2013 2.110.832 NNA han sido víctimas de desplazamiento forzado y se encuentran registradas ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Si bien, el impacto de estas violencias tiene efectos desproporcionados sobre NNA, las cifras anteriormente expuestas permiten identificar necesidades específicas frente al fortalecimiento o desarrollo de estrategias, planes, programas y políticas diversas que reiteramos, en un enfoque de derechos de NNA, deben generar estrategias para su prevención y atención eficaz.

Por último, es necesario señalar que, en el escenario de las violaciones a los derechos humanos en contra de NNA con ocasión del conflicto armado, en el transcurso del segundo semestre del año 2014, la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada de Infancia, Juventud y Adulto Mayor, llevó a cabo una investigación con el auspicio de Unicef denominada, “Justicia transicional: voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia”, que bajo la metodología de grupos focales, a través de la participación de entidades gubernamentales y estatales responsables de la protección a la infancia y la adolescencia, agencias del Sistema de Naciones Unidas, y organizaciones no gubernamentales, y que presenta una propuesta con recomendaciones sobre los mínimos humanitarios, con enfoque de derechos de niños(as) y adolescentes, que deben ser consideradas en el marco de un posible proceso de desvinculación de grupos armados, y aporta elementos de análisis, y reflexiones sobre las medidas necesarias para garantizar la protección integral de sus derechos, especialmente teniendo en cuenta los aprendizajes y errores de los procesos de atención y reparación integral para la niñez y la adolescencia en el marco de la Ley 975 de 2005 –Ley de Justicia y Paz–, que adicionalmente, dimensiona violaciones a los derechos humanos de NNA como ocupación y ataques a escuelas y bienes civiles, denegación de ayuda humanitaria y secuestros.

4 Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). Informe del Secretario General. Los niños y los conflictos armados. A/68/878-S/2014/339.



4.1.2 Violencias no asociadas al conflicto armado o violencia común

Una de las principales dificultades para identificar el impacto y las afectaciones a los derechos de NNA por violencias no asociadas al conflicto armado o a actores armados, reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar bajo la denominación “maltrato” o por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como “violencia intrafamiliar”, está relacionada con el hecho de que estas son perpetradas en su mayoría por un familiar del NNA víctima, y se producen en el contexto de la convivencia familiar o “puertas hacia adentro” de sus lugares de vivienda, como se expone a continuación.

Los hechos de violencia que se enmarcan bajo la denominación general “maltrato” como lo señala el artículo 18 del Código de Infancia y Adolescencia, se encuentra, “(...) toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona”, que según el último reporte estadístico del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Forensis, 2013, p. 335), en Colombia durante los años 2012 y 2013, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó una reducción de 18.68% relacionado con la violencia en el medio familiar (intrafamiliar, de pareja y en contra de niños, niñas y adolescentes), en un total de 27.789 casos.

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL	2012	2013
Violencia Intrafamiliar	83.898	68.230
Violencia de pareja	54.399	44.743
Violencia en contra de niños, niñas y adolescentes	12.173	9.708

Fuente: Forensis 2012 -2013, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De otro lado, según información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al mes de diciembre de 2014 esta entidad registró los siguientes casos:

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR	2012	2013	2014
Proceso administrativo de restablecimiento de derechos – Maltrato	7.056	7.045	7.014

Fuente: Sistema de Información Misional – SIM. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



A pesar de lo anterior, una de las principales dificultades para identificar el impacto y las afectaciones a los derechos de NNA por violencias no asociadas al conflicto armado –actores armados– o violencia común, está relacionada con circunstancias como, el bajo número de casos denunciados; la invisibilidad de estas formas de violencia, las cuales son fácilmente ocultables por el mismo hecho de que se producen al interior de las viviendas o los lugares de habitación de los NNA, y la imposibilidad de las víctimas de denunciar directamente estos hechos.

Estas condiciones de subordinación de NNA que impiden su denuncia, sumadas al hecho que, estas violencias se encuentran simplificadas conceptualmente bajo una sola categoría, denominada ampliamente como “maltrato”, ocasiona que hechos de máxima gravedad e impacto emocional y físico, como la violencia sexual en cualquiera de sus manifestaciones (acceso carnal, prostitución forzada, actos sexuales abusivos, etc.), se invisibilicen tanto en el espectro jurídico – penal, como en la atención y respuesta que el Estado a través de sus instituciones y entes encargados de su protección debe darles, a lo cual debe sumarse, la reproducción de hechos de revictimización por parte de algunos agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, por no otorgarles la importancia ni la gravedad que tienen o por someter a la víctima a procedimientos inútiles o revictimizantes para reconocer el daño del cual fueron víctimas.

4.2 Recomendaciones

En el contexto de la situación de violencia de la que día a día son víctimas niños, niñas y adolescentes, se suma una deficiente respuesta de la sociedad y del Estado colombiano en su prevención, lo que entre otros efectos, profundiza y hacen más devastadores sus efectos. Por lo tanto, los principios de la protección integral, interés superior y prevalencia de derechos consagrados en los artículos 7º, 8º y 9º del Código de la Infancia y Adolescencia, se convierten en enunciados vacíos para NNA, que fueron víctimas durante el año 2014 de las peores formas de violencia que un ser humano pueda padecer.

La Defensoría del Pueblo, en el año 2014 por medio de su “Informe Defensorial: Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes: análisis de la política pública con enfoque étnico”, en el marco de su misión constitucional de promoción



y divulgación de los derechos humanos de todas las y los colombianos y particularmente, frente a los riesgos y las necesidades de protección y atención integral de los niños(as) y adolescentes víctimas en el marco del conflicto como de la violencia común, realizó las siguientes recomendaciones:

- Solicitó a todos los agentes que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que realice todas las acciones necesarias y adecuadas, para prevenir, sancionar y erradicar cualquier forma de violencia contra niños(as) y adolescentes, dentro del conflicto armado como fuera de este.
- Exhortó al Gobierno nacional, para que garantice la incorporación de manera permanente, en el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de políticas, planes y programas útiles que prevengan cualquier forma de violencia contra NNA, con independencia del reconocimiento que el actor o grupo armado tenga del Gobierno o de la comunidad internacional, como actor en el marco del conflicto, o del tipo de violencia ejercida.
- Solicitó a los agentes que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, a los entes de investigación y judiciales que se garantice la participación de NNA en los escenarios de decisión de políticas, planes o programas para la prevención de cualquier forma de violencia que se ejerza en su contra, con ocasión del conflicto armado o fuera de él.
- Solicitó a los agentes que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que se dé inicio a procesos de formación, capacitación y sensibilización dirigidos a Defensores(as) y Comisarios(as) de familia, personeros y autoridades territoriales con responsabilidad en la protección de la infancia, sobre el enfoque diferencial de género, y de derechos de infancia.
- Solicitó al Gobierno nacional que a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como del Departamento Nacional de Planeación, se garanticen recursos específicos suficientes a las entidades territoriales, para el desarrollo de programas y planes para la protección de NNA víctimas de cualquier tipo de violencia y que se incorporen en los planes de desarrollo territoriales, como en los consejos de política social de todos los municipios del país, rubros específicos para prevenir la violencia en su contra.



- Solicitó a los agentes y autoridades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, garantizar el desarrollo de rutas y mecanismos ágiles y accesibles para NNA, que faciliten la denuncia de actos de violencia del cual sean víctimas.
- Solicitó a los agentes y autoridades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, garantizar procesos de atención diferenciados a favor de NNA víctimas de maltrato, desde la perspectiva del daño y afectación que produce el hecho de violencia, específicamente víctimas de violencia sexual, violencia psicológica y violencia física.

4.3 Análisis situacional de los derechos humanos de la vejez

La situación de las personas adultas mayores en Colombia es un tema de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo, principalmente y en razón a la desprotección económica y social en que se encuentra la mayor parte de la población mayor de 60 años; situación crítica que ha generado un estado de vulneración de los derechos humanos impactando negativamente en su calidad de vida.

Los artículos 13 y 46 de la Constitución Política de Colombia establecen que las personas de la *tercera edad*⁵ deben ser asistidas y protegidas, especialmente aquellas que por su condición económica, física o mental se encuentren en debilidad manifiesta, y es el Estado el responsable de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, sancionando los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Las diferentes encuestas, estudios e investigaciones que existen sobre la situación de la vejez en nuestro país, establecen que la población mayor no cuenta con las garantías ni las condiciones necesarias para disfrutar con calidad y bienestar de vida, la última etapa del transcurrir vital antes de la muerte.

5 Se recomienda la denominación de personas adultas mayores, viejos, viejas, adulto(a) mayor; evitando llamarlos por formas nominales que disminuyen a la persona, como es el caso de viejito(a), evitando también, aquellas formas que les ubica en roles que no optaron, como es el caso de abuelito(a).



4.3.1 Contexto demográfico

En Colombia y a partir de las proyecciones de población que elaboró el Dane⁶, se estima que para el 2015 existe un total de 48.203.405 personas, de las cuales 24.403.726 correspondiente al 50.6% son mujeres y 23.799.679 equivalente al 49,4% son hombres. La diferencia porcentual entre el número de mujeres en relación con los hombres, es de un punto porcentual; sin embargo, esta diferencia alcanza los nueve puntos porcentuales en las poblaciones mayores de 60 años, ya que del total de los 5.336.851 de viejos y viejas estimados en el país, 2.911.140 son mujeres (54,5%) y 2.425.711 son hombres (45,5%).

La anterior diferencia entendida también como el mayor número de años que viven las mujeres con respecto a los hombres, requiere identificar los desafíos y los retos que tal situación comporta con el fin de enfrentar con mayor conocimiento y pertinencia, la atención diferenciada que requieren las mujeres personas mayores de los hombres personas mayores; por tanto urge que el enfoque de derechos que pretende la igualdad, esté integrado con el enfoque diferencial que apunta a la equidad, lo que significaría que simultáneamente se debe pretender la igualdad y la no discriminación: la primera a través de acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos humanos para todos y todas sin distingo alguno y la segunda a través de acciones afirmativas *“a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social”*⁷.

En línea con lo anterior, el fenómeno demográfico más significativo que ha tenido Colombia durante el último siglo, en razón a las implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales que conlleva, fue el proceso de transición demográfica, el cual “se caracteriza por pasar de altas a bajas tasas de mortalidad y fecundidad de una población”⁸, tal como lo ilustran las siguientes gráficas.

6 Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad. Dane.

7 Sentencia C-293/10 Corte Constitucional, República de Colombia. 21 de abril de 2010.

8 Transición demográfica en Colombia, Mejía Daniel y otros en Reportes del Emisor, investigación e información económica. Publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República. Bogotá, D. C., enero de 2009 - Núm. 116.



Gráfico 1. Pirámides poblacionales de Colombia

Tomadas de: <http://populationpyramid.net/colombia/2015/>

Las dos primeras imágenes muestran el proceso de transición demográfica que atravesó nuestro país a partir de la mitad del siglo pasado, la base de la pirámide, es decir donde se encuentran las poblaciones de menor edad se estrecha acentuadamente, mientras que en el centro y cima de la pirámide, donde están las personas adultas y de mayor edad se ensancha. La tercera gráfica corresponde a la pirámide poblacional proyectada para el año 2050 y muestra claramente cómo la tendencia anterior, se marca con mayor énfasis.

“A futuro se espera que ya no se repitan las clásicas pirámides de población con muchos jóvenes en la base y pocas personas mayores en la cúspide, sino que se transite paulatinamente hacia nuevas y más complejas formas de estructuras por edades”⁹.

Otro fenómeno demográfico significativo para el país, es el incremento acelerado que viene presentando la proporción de la población vieja en relación con otras poblaciones; el país pasó de tener un 6,9% de la población vieja en el año 1985 a una estimación poblacional del 11,07% para el 2015. Este fenómeno de cambio gradual en la estructura por edades de una población que se caracteriza por un aumento relativo en la proporción de personas mayores de sesenta años y más con respecto al resto, se denomina envejecimiento demográfico o poblacional¹⁰.

9 América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades de una sociedad que envejece. Celade, división de población de la CEPAL. Temas de Población y Desarrollo, Número 5. 2006.

10 Envejecimiento y Vejez: categorías conceptuales, Elisa Dulcey-Ruiz. Red Latinoamericana de Gerontología y Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano. Octubre 2013.

En este punto y frente a las diferentes dinámicas demográficas expuestas, surge la pregunta: ¿Qué implicaciones tienen los anteriores fenómenos demográficos y poblacionales en relación con el goce efectivo de los derechos humanos de niños(as), jóvenes, adultos(as) y viejos(as)?

Las implicaciones son muchas y de variado corte, pero no es el caso detallarlas en el presente informe; sin embargo, uno de los aspectos que más preocupa por su nivel de impacto y afectación transversal a todas los grupos poblacionales por edad, se presenta en el marco del contexto socioeconómico de inequidad y desigualdad que presenta Colombia, en otras palabras, si la estructura política, económica y social de un país no se adecua para enfrentar los retos y desafíos generados por las nuevas dinámicas poblacionales, las brechas de inequidad se profundizarán mucho más, yendo en contravía de la garantía de los derechos humanos de niños(as), jóvenes, adultos(as) y personas mayores.

En razón a que las dinámicas demográficas descritas anteriormente, se presentan en la mayoría de los países del mundo y de la región, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) en su texto “América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades de una sociedad que envejece” sostiene lo siguiente:

“El envejecimiento de la población carece de precedentes y no tiene paralelos en la historia de la humanidad. Es un proceso extendido que afecta a todos los hombres, mujeres y niños, con influencia directa en la igualdad y la solidaridad entre generaciones. En lo económico, el envejecimiento de la población incide en el crecimiento, el ahorro, la inversión y el consumo. En lo social, el proceso implica cambios profundos en el sistema de roles y estatus de los distintos grupos de población. En lo cultural, el envejecimiento impone nuevas formas de convivencia con impacto directo en las relaciones sociales”.

4.4 Recomendaciones y observaciones

Con el fin de aportar a un mayor conocimiento y comprensión de los fenómenos del envejecimiento y la vejez en Colombia, que redunde en decisiones y acciones de política pública pertinente y garantista de los derechos humanos de las personas mayores de 60 años, se presentan las siguientes observaciones y recomendaciones,



algunas de las cuales fueron contenidas en el Informe a la Comisión Séptima del Senado del Congreso de la República en el marco de la invitación a citación de control político de la proposición No. 23 aprobado el 22 de octubre de 2014:

Observaciones:

- El fenómeno del envejecimiento poblacional no es una problemática en sí misma como tampoco una dificultad per se, es una dinámica demográfica que debe ser considerada como una ventana de oportunidad que requiere la transformación de los imaginarios y prácticas adversas a la vejez, logrando una verdadera integración participante.
- La población femenina está más envejecida que la población masculina; actualmente un número significativo de mujeres personas mayores se encuentran en inseguridad económica y desprotección social en razón a los oficios no reconocidos social ni económicamente que realizaron durante toda su vida y a la baja vinculación de la fuerza de trabajo femenina al mercado laboral de la época.
- Las personas mayores que habitan en zonas rurales son un grupo social que requiere especial atención y protección en razón a las situaciones y condiciones particulares de nuestro país con conflicto armado, al índice de pobreza que se presenta y a las barreras de acceso a servicios y beneficios.

Recomendaciones:

- Apoyar la gestión internacional y liderar la gestión nacional acerca de la necesidad de contar con una *Convención Internacional por los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, que como instrumento que haría parte del Bloque de Constitucionalidad, daría mayor fuerza, importancia y carácter vinculante a las acciones que en política pública se definan para la garantía de los derechos de la vejez; en la misma línea apoyar las gestiones para la designación de un Relator o Relatora Especial para los Derechos de las personas Adultas Mayores de las Naciones Unidas.
- El aumento de la esperanza de vida, el aumento de la proporción de personas mayores en relación con el número de niños-as y adolescentes, requiere de una



reestructuración social, económica y cultural de envergadura que asuma el desafío de formular políticas públicas en favor de los derechos humanos de las personas mayores y edificar nuevas formas de trabajo, seguridad social, convivencia y provisión de servicios para una población cada vez más envejecida.

- De las diferentes condiciones, situaciones y poblaciones especiales, es necesario enfatizar un mayor cuidado y protección a través de acciones afirmativas para las personas mayores en situación de pobreza, que habiten zonas rurales y pertenezcan a grupos indígenas, personas mayores con discapacidad y mujeres en desprotección socioeconómica y sin red sin red familiar.
- Contar con una ruta de atención especializada para la atención a las violencias contra las personas mayores, ya sea una línea de atención telefónica, comisaria especializada o móvil, red de guardas de la integridad de viejos y viejas que permita acercar los servicios a las personas mayores con el fin de prevenir y atender oportunamente los casos de violencia.
- Adelantar iniciativas normativas que pretendan el incremento de penas para delitos de violencia y abuso sexual contra personas mayores de 60 años.





- » Durante 2014, el Defensor intervino de manera directa en dos grandes crisis humanitarias que afectaron particularmente a las comunidades indígenas y las minorías étnicas, y que gracias a un par de Resoluciones Defensoriales ya empiezan a ser atendidas por el Gobierno Nacional. La primera de ellas, en el Pacífico, donde se registraron varios desplazamientos forzados y confinamientos de comunidades indígenas y afrodescendientes; y la segunda en La Guajira, por cuenta de la falta de acceso al agua potable y la desnutrición infantil en las comunidades wayúu



D.5. Derecho al Registro de Víctimas de los sujetos colectivos étnicos

Los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 reconocen que los derechos fundamentales de los grupos étnicos y su territorio colectivo ancestral han sufrido afectaciones y vulneración de sus derechos en el marco del conflicto armado interno. En ese sentido, estos instrumentos han establecido una serie de mecanismos y medidas encaminados a la protección de sus derechos mediante el acceso a las acciones de atención y asistencia humanitaria, así como a la reparación colectiva a partir de la formulación de los planes integrales de reparación colectiva (PIRC).

Las normas citadas consagraron responsabilidades a la Defensoría del Pueblo para que los pueblos y comunidades étnicas accedan a las rutas establecidas, las cuales se inician con el proceso de registro en su condición de víctimas mediante el diligenciamiento de la declaración colectivo étnico (en adelante FUD-colectivo étnico). La entidad presentó observaciones al instrumento de recolección de información de los hechos que victimizaron a los grupos étnicos y luego de un ejercicio de revisión conjunta con la Unidad de Víctimas se logró contar con el FUD colectivo étnico que recoge aspectos fundamentales que facilitan la restitución y reparación de derechos por parte del Gobierno Nacional.

El proceso de registro para sujetos colectivos étnicos se inició desde el segundo semestre de 2014, para lo cual puso en marcha una guía de actuación o modelo de acompañamiento que garantiza la orientación, atención y asesoría y asesoría a estas comunidades. Vale la pena anotar que estos pueblos presentan diversas complejidades por su ubicación geográfica, el manejo del idioma, la falta de co-



nocimiento de los derechos que les asisten en su condición de víctimas, por lo que la entidad aunó esfuerzos y creó estrategias para que los grupos étnicos conozcan y accedan a sus derechos como sujetos colectivos víctimas del conflicto armado interno.

El presente informe hace referencia de manera general en cuanto al acompañamiento defensorial a estos grupos, y de manera específica en relación con el trabajo puntual y continuo realizado con los grupos étnicos en unos departamentos en particular por los equipos especializados.¹

5.1 Contexto del proceso de diligenciamiento del Formato Único para Víctimas para grupos étnicos

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ha venido desarrollando un proceso de fortalecimiento de sus capacidades a nivel regional con el fin de adelantar las jornadas de toma del FUD Colectivo Étnico de manera sistemática y diferencial. El Formulario Único de Declaración para sujetos colectivos étnicos, es la puerta de entrada para aquellas comunidades víctimas del conflicto armado interno y los factores subyacentes o vinculados, que les permitirá mediante la formulación de un plan de reparación colectiva, la transformación de su situación de vulnerabilidad y marginalidad, no solo por los daños y afectaciones que han vivido, sino por el abandono histórico del Estado.

Para el presente documento, se quiso ejemplarizar algunas de las experiencias recopiladas en las actividades de socialización de los contenidos de los decretos étnicos y las jornadas de recepción de la declaración para ingreso al registro único de víctimas para sujetos colectivos étnicos, donde la Delegada a través de sus asesores del nivel nacional y regional se desplazó a territorios colectivos de pueblos y comunidades indígena, negras y afrocolombianas, entre ellos los seis (6) casos que a continuación describiremos de una manera concisa, como lo son el Pueblo Pijao (Tolima), El Resguardo Sikuaní de los ríos Muco y Guarrojo, el Pueblo Sikuan (Vichada), El Resguardo Caño Mochuelo (Casanare), El Consejo Comunitario el Nispero (Bolívar) (Resguardo Indígena de San Andrés de Pisimbala (Cauca) y el El Resguardo Indígena el Caimán (Antioquia).



5.1.1 Resguardo Caño Mochuelo

La Delegada de Indígenas de la Defensoría del Pueblo llevó a cabo el diligenciamiento del FUD colectivo étnico, paso necesario para el reconocimiento de los 9 pueblos indígenas que integran este resguardo, como sujeto de reparación colectiva a fin de acceder al ejercicio del derecho a la reparación integral en el marco del conflicto armado.

La historia de la vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas del Resguardo de Caño Mochuelo se remonta a la década de 1940, siendo víctimas de reiteradas masacres y homicidios que han puesto en peligro su existencia física y cultural. El exterminio o genocidio de los diversos pueblos indígenas que habitan el resguardo de Caño Mochuelo responde a un proceso de colonización que culmina con la entrada a su territorio colectivo, del conflicto armado interno a través de vulneraciones a sus derechos perpetrada por miembros de grupos armados ilegales y la fuerza pública.

5.1.2 El Pueblo Pijao

En el municipio de Ataco, actualmente existen 7 comunidades Pijao, que constituyen el sujeto Étnico Colectivo priorizado por la UARIV como Pueblo Pijao Ataco, distribuidos tanto geográficamente como diferenciados por la dinámica del conflicto, hecho por el cual comparten un vasto territorio: el gran municipio de Ataco. La presencia de los actores armados hace décadas en el territorio, aumenta la dificultad de pervivir como pueblo indígena en medio de un escenario de conflicto y el constante señalamiento por parte de todos los actores armados hacia las siete (7) comunidades, el riesgo que ello implica, ha ocasionado que gran parte de este pueblo no quiera seguir en el territorio, hasta tanto no se den condiciones sostenibles que permitan su desarrollo como pueblo.

El conflicto armado en la región ha sido permanente y constante a lo largo de los años, teniendo algunos picos o momentos en donde se ha recrudecido, tales como los períodos 1987-1993 y 1999-2002, años en los cuales se presentó la presencia paramilitar en la zona por un lado y, por el otro, la perpetración de tomas guerrilleras por parte del Frente 21 de las FARC en el período de 1999-2002.



Esta jornada de capacitación se desarrolló con los gobernadores de cinco de las siete comunidades así como con el grupo de apoyo de cada cabildo y consistió en una jornada de preparación y formación en los principales conceptos y procedimientos establecidos en el Decreto 4633, haciendo énfasis en los tipos de daños consignados en el Decreto ley.

La metodología utilizada para esta jornada de capacitación, que se llevó a cabo el 24 y 25 de noviembre, estuvo enmarcada dentro del enfoque de la pedagogía popular, mediante técnicas basadas en la traducción de los elementos técnicos y conceptuales del Decreto Ley hacia el lenguaje cotidiano de la región, haciendo traslape con los hechos victimizantes que han sufrido las comunidades, buscando generar la empatía entre lo normativo y lo popular, en la vía de la comprensión de las autoridades indígenas asistentes a la jornada, así como de su grupo de apoyo.

Además de ello, se trabajó la técnica de la cartografía social ubicada en tiempo y espacio para relacionar en los mapas desarrollados por cada cabildo los hechos victimizantes y alimentar así la línea de tiempo que permitió elaborar la narración de los hechos de una manera cualitativa y detallada.

Cada cabildo con su gobernador(a) y su grupo de apoyo se reunió durante dos horas para reconstruir los hechos victimizantes que han sufrido como comunidad, teniendo como fecha de referencia el 1 de enero de 1985, pero con la claridad de que era importante comprender el conflicto con anterioridad a esa fecha.

Luego de reunidos por cabildos, se procedió a una plenaria en donde cada grupo expuso la situación respectiva desde 1985, en donde la retroalimentación entre gobernadores y grupos de apoyo fue constante.

5.1.3 Resguardo Indígena de San Andrés de Pisimbalá

El Resguardo Indígena Nasa de San Andrés de Pisimbalá está ubicado en el municipio de San Andrés en el departamento de Cauca. En el año 1986 se tituló por parte del Incora este resguardo. Está integrado por cerca de 4.441 personas. Está conformado por 12 veredas las cuales son: Picacho, El Llanito, El Mesón, Pisimba-



lá, Lomitas, Potretito, Loma Alta, El Escaño, La Meseta, El Hato, El Parque y San Andrés.

Estas comunidades han estado en medio del conflicto armado desde antes del año 1985, debiendo “servirle” a las distintas fuerzas armadas legales o ilegales, exponiendo su vida, integridad personal y seguridad. Se encuentra de manera recurrente el asesinato de sus líderes, debido a la actividad que desarrollan en la organización política o dentro de la comunidad, dentro de ellos se encuentran profesores o personas que desempeñan un papel relevante dentro de la comunidad. Las fiestas patronales realizadas por este Resguardo dentro de sus tradiciones, tras los hechos ocurridos en el año 1987 (El Ejército mató a un joven), no se volvieron a realizar de igual manera. Así mismo, la discriminación y estigmatización han sido hechos victimizantes que han debido padecer los integrantes de esta comunidad.

5.1.4 El pueblo Sikuaní Resguardo ríos Muco y Guarajo

Este resguardo está integrado por 46 comunidades, 480 familias aproximadamente y alrededor de 1992 habitantes, ha sido víctima de vulneraciones a sus derechos colectivos y fundamentales desde 1979 por parte de colonos interesados en las tierras, así como grupos armados que desde la década de los 80, amenazaron, estigmatizaron, desplazaron y reclutaron a sus miembros.

Entre 2001 y 2003 llegaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a las comunidades de Pueblo Nuevo, se radicaron por un periodo aproximado de tres meses, durante ese periodo la comunidad estuvo confinada. En este mismo periodo este grupo ilegal amenazó a todos los miembros de las comunidades sindicándolos de guerrilleros y que por este motivo los iban a matar. Así mismo sometían a torturas y tratos crueles con el fin de obtener información relacionada con la guerrilla.

La Defensoría del Pueblo realizó la toma de declaración de esta comunidad, directamente en el territorio. En el proceso para el diligenciamiento del FUD se realizó un ejercicio de socialización del Decreto 4633 de 2011 y se elaboró la construcción colectiva de los hechos victimizantes y el alcance de estos en la dimensión colectiva de la comunidad.



5.1.5 Resguardo indígena de Caimán Nuevo (Necoclí - Turbo - Urabá antioqueño)

Se llevó a cabo la socialización del Decreto 4633 de 2011, mediante la actividad “Las Huellas de Nuestros Derechos” la comunidad presente, 25 personas informaron aquello que sabían sobre los hitos normativos legislativos y jurisprudenciales, mediante la actividad: “Los sonidos de nuestros saberes” se realizó semejando un aguacero con cada concepto. Se entregaron fichas a cada uno de los 5 grupos con uno de los siguientes conceptos para que los discutieran y presentarán sus ideas al resto del grupo:

- Víctima. La comunidad identificó claramente algunos eventos que evidencian como estas comunidades han sido víctima. Informan eventos de secuestros, asesinatos, extorsiones, intimidaciones, torturas, entre otros hechos victimizantes.
- Daño individual. Informan lo sucedido a 4 personas integrantes de la comunidad el año 1999 quienes fueron torturados por paramilitares.
- Daño colectivo. Informan que los paramilitares los presionan para que sirvan de informantes o para que permitan que la droga pase por su territorio. De otra parte se advierte que algunos integrantes de la comunidad están participando en actividades ilícitas movidos por intereses económicos. Esto ha llevado al consumo de sustancias por parte de integrantes de la comunidad, a la desobediencia frente a las autoridades tradicionales de la comunidad, al desprecio de lo propio, etc.
- Daño individual con efectos colectivos. La tortura a dos de los líderes avisada se constituye en un daño de este tipo.
- Daño al territorio. Informa la comunidad que desde el año 1985 la comunidad no transita libremente por su territorio pues la presencia de integrantes de los grupos armados ilegales siempre ha estado.
- Daño a la autonomía y la integridad política y organizativa. El hecho de que parte de la comunidad se relacione con los grupos armados ilegales ha implicado el desconocimiento de sus autoridades tradicionales. Hay evidente debilitamiento organizativo.



- Daño a la integridad cultural
 - A los rituales y ceremonias. Una vez se desarrollan las niñas, son retiradas de la escuela y se le realizan 3 fiestas en las que entre otras buscan compañero. Otro ritual es el realizado a los bebés recién nacidos de la imposición de la argolla. Estos rituales y ceremonias ya no son posible realizarlas en debida a causa del conflicto armado.
 - Al gobierno propio. Las presiones ejercidas frente a los jóvenes y las mujeres han llevado a un desconocimiento y desobediencia de las autoridades tradicionales.
 - Al autoabastecimiento. Se afectó cuando les decomisaron carabinas.
 - A los patrones estéticos. Las mujeres se maquillan ahora debido a su relacionamiento con gente foránea. Algunas se han relacionado con integrantes de grupos armados al margen de la ley conquistadas por los recursos económicos. La forma de vestir de los jóvenes se ve afectada por el ejemplo de los foráneos.

5.1.6 Consejos Comunitarios de Buenaventura - Consejo Comunitario del río Naya, Consejo Mayor de la Cuenca del río Raposo, Consejo Mayor de la Cuenca del río Cajambre, Consejo Comunitario del río Mayorquín, Consejo Comunitario de la Cuenca Baja del río Calima, Consejo Comunitario del río Yurumangui, Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá, Consejo Comunitario de Córdoba San Cipriano, Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua, Consejo Comunitario La Gloria, Consejo Comunitario de la Plata Bahía Málaga

En el periodo comprendido entre junio a septiembre de 2014, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada, se desplazó a los territorios colectivos de los consejos comunitarios de la zona rural de Buenaventura, con el fin de diligenciar el Formulario Único de Declaración (FUD) para el ingreso de estos grupos étnicos en calidad de sujetos colectivos al Registro Único de Víctimas. Con esta gestión defensorial, se logró el diligenciamiento de 11 declaraciones de víctimas colectivas, las cuales se formalizaron en igual número de formatos FUD. En consecuencia, estos



consejos comunitarios fueron reconocidos como víctimas del conflicto armado en los términos del Decreto 4635 de 2011.

De igual forma esta en coordinación con la funcionaria de apoyo de la Defensoría Regional del Valle del Cauca, realizó la gestión defensorial de acompañamiento a los citados consejos comunitarios en su etapa de alistamiento para la consulta previa de los Planes de Reparación Integral Colectivos (PIRC). En este acompañamiento se ha requerido a las entidades competentes tales como la UARIV y el Ministerio del Interior del deber de cumplir con la garantía prevalente del derecho a la consulta previa libre e informada y la efectiva participación en todas las etapas de este proceso.

5.2 Realización de talleres de socialización de los Decretos Ley Étnicos, Derecho al Registro RUV y contenidos del FUD colectivo étnico

Como parte de la promoción y protección de los derechos de los grupos étnicos, la Defensoría Delegada realiza acciones de fortalecimiento a estos grupos, por medio de los talleres de socialización de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

El fortalecimiento a los grupos étnicos a partir de la realización de los talleres interculturales para la socialización de los decretos ley, no solamente permite dar claridad a estos pueblos sobre cuáles son sus derechos y cómo acceder a ellos, sino que también contribuye en los procesos organizativos propios.

El desarrollo de los talleres de socialización de los decretos ley han permitido realizar un análisis sobre las situaciones que afrontan los grupos étnicos en aspectos relacionados con el acceso efectivo a los derechos al territorio, al gobierno propio, la autonomía y la consulta previa, entre los más relevantes, así como la insatisfacción del derecho a la salud, la educación, saneamiento básico y la seguridad alimentaria para los integrantes de las comunidades. En tal sentido, la Entidad identificó las siguientes problemáticas:

- Evidentes afectaciones al derecho al territorio, por la presencia de intereses económicos sobre el territorio ancestral bien sea por grupos armados al margen de la ley o por la fuerza pública que como en el caso de los Consejos de Buenaventura, han jugado un papel crucial en la limitación del goce efectivo de sus derechos al territorio y al aprovechamiento económico del mismo.



- Factores subyacentes y vinculados al conflicto armado en los casos de explotación minera y de hidrocarburos que afectan la flora y fauna en sus territorios ancestrales, generando contaminación y limitación a las actividades ancestrales de pesca y los cultivos de pancoger.
- Aspersiones aéreas sobre el territorio y sus alrededores que de igual forma afectan las actividades propias de las comunidades y sus medios de subsistencia.
- Limitación al derecho a la autonomía con ocasión a intereses económicos que permean a líderes, lo cual genera rupturas al interior de los consejos y división de la comunidad.
- Falta de concreción del derecho a la consulta previa, debido al desinterés de las autoridades locales y el desconocimiento de los derechos propios de las comunidades.
- Abandono estatal y desarticulación de la oferta institucional, cargada de discursos retóricos sin acciones concretas que redunden en la situación de marginalidad de las comunidades.
- Fuertes limitaciones al derecho a la justicia que se reflejan en los prolongados procesos en contra de los autores de los hechos victimizantes sin ningún resultado favorable.
- Desconfianza de las comunidades frente a la institucionalidad, sobre todo aquellos funcionarios del nivel local como Alcaldes y Personeros, quienes desconocen la normatividad aplicable a los grupos étnicos y que, aun conociéndola, muestran una apatía frente a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

La Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas encuentra muy valiosa la realización de estos talleres, en relación con el empoderamiento de los grupos étnicos respecto de sus derechos, a partir de la inclusión aspectos fundamentales de la normatividad específica para grupos étnicos.

Por lo tanto, el ejercicio de fortalecimiento de los grupos étnicos es un elemento indispensable y con grandes posibilidades tanto metodológicas como de resultados



esperados, para desarrollar la misión de la Entidad en pro de la protección de los derechos de estos pueblos.

5.3 Acompañamiento en los procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)

Los decretos ley étnicos han establecido una serie de medidas de reparación colectiva que integran aquello que se ha entendido como el derecho a la reparación integral en cabeza de las comunidades étnicas que hayan sido víctimas del conflicto armado interno por el que atraviesa el país. A través de dicha reparación se pretende, entre otras, que se reestablezca el equilibrio y la armonía en estas comunidades cuyos derechos han sido vulnerados históricamente en sus dimensiones material e inmaterial (espiritual, ancestral y cultural), así como garantizar la pervivencia física y cultural de esta población.

Las medidas de reparación integral frente a las vulneraciones y los daños sufridos por los sujetos colectivos de reparación con ocasión del conflicto armado colombiano desde 1985 al presente, contempladas por los decretos ley étnicos, a saber son las siguientes: la rehabilitación física, psicológica, social y cultural; la indemnización, las medidas de satisfacción, las garantías de no repetición y la restitución de los derechos territoriales. Todas estas medidas deberán ser concertadas en el marco del proceso de consulta previa del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) a cargo de la UARIV, con participación del Ministerio del Interior como coordinador del proceso de Consulta Previa, y el Ministerio Público con su rol de garante de los derechos humanos de las comunidades.

Respecto al estado de avance de los procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva para Comunidades Indígenas (PIRCPCI) resulta pertinente advertir que a la fecha según lo informado por Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, se han iniciado 9 procesos de consulta previa de estos planes, la mayoría de los cuales se encuentra en la etapa de instalación de la consulta previa, y algunos de pocos casos se ha logrado avanzar en la fase de caracterización de los daños y afectaciones. Los PIRCPC a saber son los siguientes:

1. Cabildo Nasa Kitek Kiwe, Timbío Cauca.
2. Resguardo Emberá Unificado, Mistrato - Pueblo Rico, Risaralda.
3. Resguardo Emberá Katio Gito Doka Bú, Pueblo Rico, Risaralda.



4. Resguardo Emberá Chamí, la Loma Citabará, Mistrato, Risaralda.
5. Cabildo Emberá las Palmeras, Valle del Guamuez, Putumayo.
6. Comunidad Indígena Nasa de los Resguardos de Toribío, Tacueyó y San Francisco, Toribío, Cauca.
7. Resguardo Nasa de Pitayo, Silvia, Cauca.
8. Resguardo Nasa de Jambaló, Jambaló, Cauca.

De otra parte, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior ha informado a la Defensoría del Pueblo que a la fecha se han instalado los siguientes procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) correspondientes a las comunidades que se enlistan a continuación, algunos de los cuales han avanzado a la etapa de caracterización de daños y afectaciones:

1. Comunidad Negra de San José de Uré (Córdoba)
2. Consejo Comunitario de Guacoche (Valledupar - Cesar)
3. Consejo Comunitario de Villa Arboleda (Putumayo)
4. Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera (Tumaco - Nariño)
5. 11 consejos comunitarios ubicados en el municipio de Buenaventura los cuales a saber son los siguientes:
 - Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá
 - Consejo Comunitario de Yurumangui
 - Consejo Comunitario del río Calima
 - Consejo Comunitario del río Raposo
 - Consejo Comunitario del río Naya
 - Consejo Comunitario La Plata Bahía Málaga
 - Consejo Comunitario Cajambre
 - Consejo Comunitario Alto y Medio Dagua
 - Consejo Comunitario Bajo Calima
 - Consejo Comunitario Córdoba, San Cipriano y Santa Helena.
 - Consejo Comunitario La Gloria
6. Pueblo Rom, Bogotá.

Ahora bien, el proceso de consulta previa del PIRC que a la fecha se encuentra más avanzado, y por lo tanto ha permitido realizar mayores observaciones y recomendaciones por parte de la Defensoría del Pueblo, es el de la comunidad indígena Nasa



del cabildo de Kitek Kiwe, cuya población se encuentra reubicada en la zona rural del municipio de Timbío, en el departamento del Cauca, tras ser víctima de los hechos victimizantes imputados al Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC ocurridos en el año 2001.

Algunas observaciones y recomendaciones frente al proceso de consulta previa del PIRKK –Plan Integral de Reparación de Kitek Kiwe–, que pueden servir para tener en cuenta en procesos de consulta previa de los planes integrales de reparación colectiva de otros sujetos colectivos de reparación, son las siguientes:

- Toda vez que el proceso de consulta previa de los PIRC es sui generis o singular, con unas características particulares –bien diferentes a los procesos de consulta previa de los POA– el mismo deberá ser realizado siguiendo las pautas generales que frente al derecho fundamental a la consulta previa existen, que a saber son: el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por el Estado de Colombia mediante la Ley 21 de 1991, la Directiva 10 de 2013, y la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, especialmente aquellas sentencias de unificación (SU) en las que se han concretado algunas pautas y directrices claras frente al ejercicio de este derecho fundamental.
- Lo anterior ha implicado que las entidades participantes en este proceso durante las primeras etapas de la consulta previa, es decir, durante su instalación, la pre-consulta y la etapa de caracterización de los daños y afectaciones, ejercicios de reflexión profunda y responsable con el fin de lograr comprender de manera adecuada los contenidos de los decretos ley de víctimas en cuanto a la reparación integral colectiva se refiere, y la forma de hacer de ello una realidad. Este ejercicio que no ha sido sencillo, ha exigido de los distintos profesionales mayores esfuerzos analíticos.
- De otra parte, como este proceso de consulta previa es novedoso, aún no son claras las etapas que dentro del mismo deban adelantarse; no obstante, y como se refirió anteriormente existen unos marcos normativos y jurisprudenciales generales dentro de los cuales deberá moverse la institucionalidad para garantizar un efectivo ejercicio de este derecho fundamental, por parte de las comunidades étnicas, que permita sobre todo una verdadera participación de estas en la toma de las decisiones que de manera efectiva reparen los daños y afectaciones de los cuales fueron víctimas con ocasión del conflicto armado colombiano.



- En el ejercicio de acompañamiento del proceso de consulta previa del PIRKK, se han podido identificar algunas etapas que se deberían agotar en el marco de dicho proceso, las cuales a saber son: 1. Etapa de Instalación de la Consulta Previa; 2. Etapa de Preconsulta; 3. Etapa de la Consulta Previa. Esta etapa se encuentra dividida en tres fases: Fase de Caracterización de los daños y afectaciones sufridos por la comunidad, Fase de Identificación de acciones frente a cada medida de reparación en una matriz, Fase de Formulación de acuerdos con las entidades del SNARIV competentes; 4. Etapa de Protocolización de los acuerdos; 5. Seguimiento y evaluación de los acuerdos; y 6. Cierre de la consulta previa del PIRC.
- Frente al rol que debe desempeñar cada una de las entidades participantes en las etapas hasta ahora acompañadas por la Defensoría del Pueblo, es decir, durante la instalación de la consulta previa del PIRC, la preconsulta y la etapa de caracterización de los daños y afectaciones se ha evidenciado que el Ministerio del Interior, a través de sus Direcciones, no tiene claro el alcance e importancia de su papel en estos escenarios como coordinador de los procesos de consulta previa. Este hecho ha incidido en que los procesos mismos no encuentren contradictor y crítico de acciones y decisiones que en algunas ocasiones se tornan arbitrarias y contrarias a derechos por parte de la UARIV, y más que eso, no hay por parte del Ministerio del Interior un verdadero ejercicio de orientación y apoyo en la construcción de estos procesos, pues la pasividad y actitud acrítica es la conducta que por su parte ha primado. En parte es posible que este hecho se deba a la pérdida de independencia y autonomía por parte del Ministerio del Interior al ser sufragados los costos de sus traslados y demás temas logísticos por la propia UARIV. De ahí que el rol del Ministerio Público, y para el caso de la Defensoría del Pueblo se haya tornado aún más relevante pues a su cargo está, entre otras, velar porque sean respetados los principios en que se funda este derecho fundamental, que son: legitimidad, buena fe, participación, oportunidad, interculturalidad, transparencia y representatividad.
- En la etapa de preconsulta, la comunidad ha manifestado la necesidad de realizar algunas actividades, con el doloroso fin de que la misma recuerde los perjuicios causados con ocasión del conflicto armado y pueda de esta manera realizar un mejor ejercicio de construcción del documento de daños y afectaciones, el cual será el punto de partida para la concertación de las medidas de reparación integral. Tales actividades han consistido en visitas a lugares donde sufrieron hechos victimizantes (desplazamientos, masacres, etc.), reunio-



nes por grupos etarios en las que se realizan diversas actividades, entre otras. Este proceder ha sido fructífero para el proceso y ha permitido consolidar un documento de daños y afectaciones más ajustado a la realidad de los impactos que el conflicto armado causó a esta comunidad, por lo cual es recomendable plantear esta metodología a las comunidades en la etapa de preconsulta en caso de ser necesario según su dinámica.

- En relación con las medidas de reparación colectiva, por tratarse de un proceso de reparación integral, es necesario que en el PIRC se aborden todas las acciones que respondan a cada una de las medidas de reparación planteadas en los decretos ley étnicos (la rehabilitación física, psicológica, social y cultural; la indemnización, las medidas de satisfacción, las garantías de no repetición, y la restitución de los derechos territoriales). En otras palabras no debe ser admisible que en un PIRC nada se diga frente a las medidas de reparación relacionadas con la restitución de derechos territoriales, menos en los casos en que esta ha sido una de las mayores afectaciones que el conflicto armado ha causado a una determinada comunidad.
- Finalmente, las instituciones participantes en las primeras etapas del proceso de consulta previa de los PIRC antes referidas, han evidenciado no tener claridad sobre el alcance, los objetivos y el contenido del mismo, razón por la cual la Defensoría del Pueblo ha instado a estas entidades en las distintas reuniones que se han realizado en el marco de estos procesos, a que se acoja a lo establecido en los decretos ley étnicos y procure que estos procesos de consulta previa garanticen aquello que los decretos ley de víctimas tienen por objetivo: la reparación colectiva de los daños y afectaciones causados por el conflicto armado a las comunidades étnicas.

5.4 Medidas cautelares

Los Decretos Ley 4633 y 4634 de 2011 establecen en los artículos 151 y 116 respectivamente, que corresponde a la Defensoría del Pueblo o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, solicitar en cualquier tiempo al Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras la adopción de las medidas cautelares.

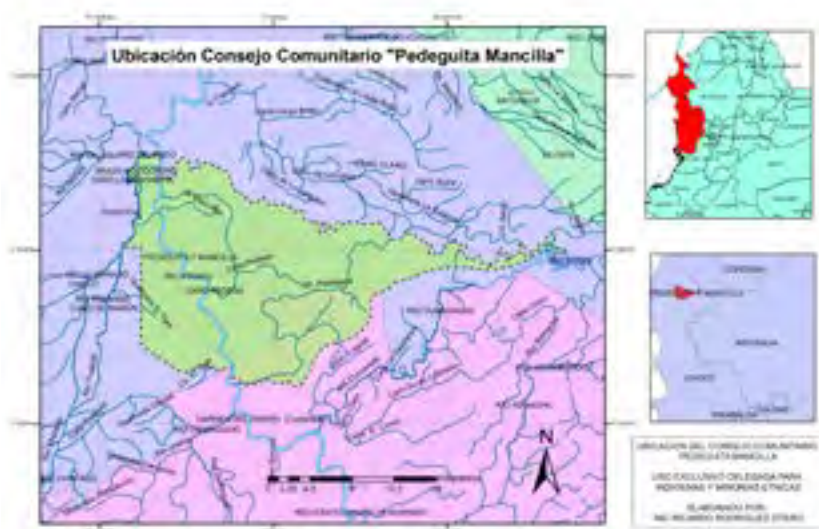


Teniendo en cuenta lo anterior, y las problemáticas de despojo de los territorios colectivos que sufren de manera sistemática los grupos étnicos la Defensoría delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas creó un grupo de trabajo para el análisis de la información relacionada con posibles situaciones de riesgo que se puedan constituir en la materialización del despojo de más territorios colectivos, con el fin de instaurar las medidas cautelares que ordenan los Decretos Ley para la protección del derecho al territorio de los grupos étnicos.

Así las cosas, en el mes de diciembre de 2014 se presentó la solicitud de medidas cautelares para el Consejo Comunitario Pedeguita Mancilla ubicado en la subregión de Urabá, el cual se describe a continuación (ver mapa 1):

5.4.1 Caso: Pedeguita Macilla

Mapa 1 Ubicación geográfica



Fuente: Equipo medidas cautelares, Defensoría delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas

En cuanto al contexto que rodea a las comunidades que conforman el Consejo Comunitario Pedeguita Mancilla, de acuerdo con el acervo probatorio recopilado por la Defensoría del Pueblo, se evidencia que estas, afrontan graves afectaciones al territorio colectivo, que se transcriben en ganadería extensiva, explotación maderera, cultivos ilícitos y monocultivos, las cuales fueron el resultado de acciones de despojo para acceder materialmente al uso de la tierra. Estas acciones se traducen en amenazas, hostigamientos y señalamientos que obligaron al desplazamiento forzado masivo de la población y al abandono de las tierras. Ello unido a la débil presencia estatal que esta región siempre ha afrontado¹, produjo que los usufructuarios y grupos armados al margen de la ley, comenzarán a ocupar y explotar el territorio colectivo, con fines ajenos a los dispuestos en la Ley 70 de 1990.

La apropiación de territorios ancestrales se realizó a través de ventas forzadas del territorio colectivo como mecanismo de despojo y apropiación, ello como causa del no reconocimiento de la calidad colectiva de la tierra por parte de los usufructuarios, la inexistencia de linderos, y la falta de claridad sobre la cantidad y áreas que ocupan los predios privados al interior de los territorios colectivos lo que facilitó la multiplicación de documentos falsos por parte de los presuntos ocupantes de mala fe y con ello la expansión de las fronteras de control.

En este sentido, el desplazamiento forzado se constituyó en una forma de apropiación -a pesar de que en Colombia constitucionalmente la venta de territorios colectivos no es permitida² se elaboraron contratos de compraventa cuyo objeto eran áreas de terreno comunal y con base en estos se iniciaron acciones de dominio, seguidas de la creación de empresas y de todo el andamiaje necesario para la producción a gran escala.

.....

1 La presencia del Estado es marginal o nula. La comisión evidenció una grave y sistemática situación de vulneración de derechos fundamentales en todos sus ámbitos, tanto aquellos que corresponden al Estado Social de Derecho, como aquellos específicos para la población víctima de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes. En algunas de las comunidades, ni siquiera se garantizan los derechos fundamentales a la educación y la salud de los niños y niñas, que completaban hasta dos años sin docente y no tienen acceso a atención en salud adecuada. (Informe de Hallazgos de la Misión Pedeguita – Mancilla llevada a cabo entre el 12 al 19 de noviembre de 2013, y emitido por la Defensoría del Pueblo).

2 El artículo 63 de la Constitución Política Colombiana establece que las tierras comunales de los grupos étnicos son inalienables, inembargables e imprescriptibles.



En cuanto a los hechos, es relevante destacar que El Consejo Comunitario Pedeguita y Mancilla fue titulado por el Incora mediante Resolución No. 002804 del 22 de noviembre de 2000, otorgando Título Colectivo en superficie de 48.971 hectáreas - 5.850 m², integrada por las veredas Pedeguita y Mancilla, distribuidas en 62 familias y 367 personas. El Consejo Comunitario Mayor de Pedeguita - Mancilla limita con los Consejos Comunitarios de la Larga - Tumaradó, Curbaradó, Domingodó, La Nueva y Salaquí.

Desde el año 1996, familias y demás personas, que habitaban lo que hoy en día es el territorio colectivo del Consejo Comunitario Pedeguita en el municipio de Riosucio, debieron desplazarse forzosamente de sus tierras por la presencia de actores armados en la región. Lo anterior como quiera que el Bajo Atrato, según consta en la Resolución Defensorial 025 de 2002, ha sido un sector estratégico en la expansión del proceso paramilitar en la región del Urabá.

El territorio colectivo de las comunidades negras que conforman el Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla fue invadido por presuntos tenedores de mala fe desde el momento mismo de su desplazamiento forzado. Los invasores procedieron a la tala del bosque natural hasta su deforestación, para su comercialización y la instalación de actividades de explotación agrícola y ganadería extensiva³, principalmente para la cría y engorde de ganado y cultivos comerciales de yuca y plátano, en un fenómeno que fue simultáneo en toda la zona del Bajo Atrato y que ha sido ampliamente descrito con ocasión del desplazamiento de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó.

Sobre el Territorio colectivo también recaen acciones armadas, intimidaciones, amenazas, asesinatos selectivos acciones violatorias de los derechos humanos y el DIH por parte de los diferentes grupos armados ilegales, que operan en la zona, lo que hace que la región del Bajo Atrato siga estando sometida a una constante crisis humanitaria, pues las comunidades no han logrado las mínimas condiciones para el goce efectivo de sus derechos y su recuperación económica y social.

.....

3 Los suelos de estos territorios son enormemente fértiles y no requieren tratamientos especiales para su uso, lo que hace que un negocio como la ganadería, resulte muy lucrativo. Desde los años noventa se inició la preparación del andamiaje necesario para la implementación de tal actividad en algunos Consejos Comunitarios del Bajo Atrato; el plan para desarrollarlo, consistió en vaciar todas las tierras, no existiendo comunidades que vivieran en estas, ni flora o fauna que constituyera obstáculo a los intereses económicos.



En noviembre de 2013 se lleva a cabo una misión interinstitucional en el territorio colectivo Pedeguita Mancilla donde se evidencia la persistencia del conflicto armado por el control que ejerce el grupo armado post desmovilizado denominado indistintamente Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Urabeños, unido al control del territorio colectivo por empresarios ajenos al mismo que explotan el territorio mediante ganadería extensiva y palma aceitera, ello seguido de procesos de desalojo de familias desplazadas que manifiestan haber retornado sin acompañamiento del Estado, el repoblamiento presuntamente inducido por grupos armados ilegales, y una carente y precaria presencia del Estado lo que ha permitido el libre accionar de grupos armados ilegales seguido de la configuración de un escenario de terror en lo relacionado con la restitución de tierras, afectando fuertemente el derecho al territorio, integridad cultural y autonomía de los Consejos Comunitarios de la zona.

El territorio colectivo del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla se encuentra actualmente microfocalizado por la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que se encuentra adelantando la caracterización del mismo sin garantías estatales en la materialización de un plan de prevención y protección de los miembros de las comunidades y del territorio colectivo, dadas las constantes amenazas a las que se han visto expuestos los líderes de este Consejo Comunitario, ya que el desarrollo de las actividades contempladas en el Decreto para la caracterización, ha activado los niveles de riesgo de las comunidades.

Las tensiones aquí descritas continúan latentes. Los derechos colectivos al territorio, gobierno propio y autonomía siguen siendo vulnerados dado el interés por la tierra y los distintos actores que convergen en ella, esto unido a la presencia de grupos armados al margen de la ley, y la precaria presencia institucional, hace necesario la procedencia de la medida cautelar que no solo proteja el derecho al territorio y logre la efectividad de la sentencia de restitución de tierras, sino que permita blindar el proceso de caracterización y el desarrollo normal del proceso de restitución con un acompañamiento del Estado ininterrumpido, sistemático y constante antes, durante y después de la sentencia, con garantías específicas en la prevención y protección de los derechos individuales de los miembros de las comunidades, lo cual redunde directamente en la protección a los derechos constitucionales propios de las comunidades negras a la autonomía, territorio e identidad cultural.



En virtud de lo anteriormente expuesto la Defensoría del Pueblo en atención al mandato legal conferido en el artículo 116 del Decreto 4635 de 2011, presentó solicitud de medidas cautelares ante el juez de restitución de Tierras de Quibdó teniendo en cuenta la grave situación de vulnerabilidad en que se encuentran los derechos territoriales en cabeza del consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla para así salvaguardar los mismos y evitar daños y perjuicios irremediables que conlleven a la extinción física y cultural de las comunidades afrocolombianas que habitan esta región, teniendo en cuenta su calidad de sujetos de especial protección constitucional por lo cual le corresponde al Estado una protección reforzada de sus derechos colectivos e individuales por ser estas comunidades, históricamente marginalizadas, invisibilizadas y vulneradas.

5.4.2 Equipo de medidas cautelares

A finales del mes de octubre de 2014 se inició la conformación del equipo de medidas cautelares de la Defensoría Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, el cual cuenta con el apoyo técnico y financiero del “Proyecto reparación y restitución a sujetos étnicos” del Fondo de Justicia Transicional del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (FJT-PNUD).

La metodología de abordaje de los casos se ha establecido en tres fases. En un primer momento se recopilará la información necesaria para la caracterización jurídica de las medidas cautelares la cual comprenderá una revisión documental y entrevistas semiestructuradas con instituciones claves. La información se divide en tres bloques principales: situación jurídica del territorio colectivo (titulación, situación de despojo, existencia de demandas de restitución de tierras); situación jurídica de la comunidad o reconocimiento de sus autoridades bien sean consejo comunitario, cabildo, autoridades tradicionales ante el Ministerio del Interior y ante la Alcaldía; y situación de derechos humanos orientada a establecer la urgencia y necesidad de interponer la medida cautelar como estrategia de protección y salvaguarda.

La etapa 2 se concentrará en el trabajo de campo. Una vez examinada la viabilidad se realizarán las visitas a terreno, con el acompañamiento de las Defensorías Regionales y se concertará con la comunidad y se sustentarán las medidas



y la etapa 3 se orientará a la presentación de medida, seguimiento jurídico a la decisión del juez, eventuales interposiciones de recursos y seguimiento al cumplimiento de las medidas.

La Unidad de Restitución de Tierras, en el mes de noviembre de 2014, propuso tres casos a la Delegada para la presentación de medidas cautelares:

a. Consejo Comunitario La Púa 2, ubicado en la carretera que conduce de Cartagena a Barranquilla. El predio corresponde a la antigua Hacienda La Púa propiedad de una familia de Cartagena. De este predio hubo tres herederos y se dividió la Hacienda en lo que hoy se conoce como Púa 1, Púa 2 y Púa 3. El predio La Púa 2 fue objeto de extinción de dominio. Los linderos no se encuentran debidamente delimitados. Sobre el Predio La Púa 2 ha habido adjudicaciones individuales y hay presencia además de la comunidad negra de Arroyo de Piedra (desde hace más de 50 años) y una comunidad campesina organizada. Llegaron allí a sembrar, al saber de la extinción de dominio. En el año 2000 empiezan a llegar personas desplazadas de diferentes zonas del país y conformaron el Consejo Comunitario La Púa 2.

El conflicto se presenta entre la comunidad negra La Púa 2 y la empresa Desanorte en relación con la solicitud de adjudicación del Predio. Pues la comunidad afirma que solicita la adjudicación de un terreno baldío y Desanorte afirma que se encuentran en La Púa 3, terreno de su propiedad. Los límites del predio no están claros. La Comunidad de Arroyo de Piedra se ha opuesto a la adjudicación pues consideran que tienen un mejor derecho sobre este predio.

b. Consejo comunitario Nuevo Horizonte de las comunidades negras de Libertad, ubicado en el municipio de San Onofre (Sucre).

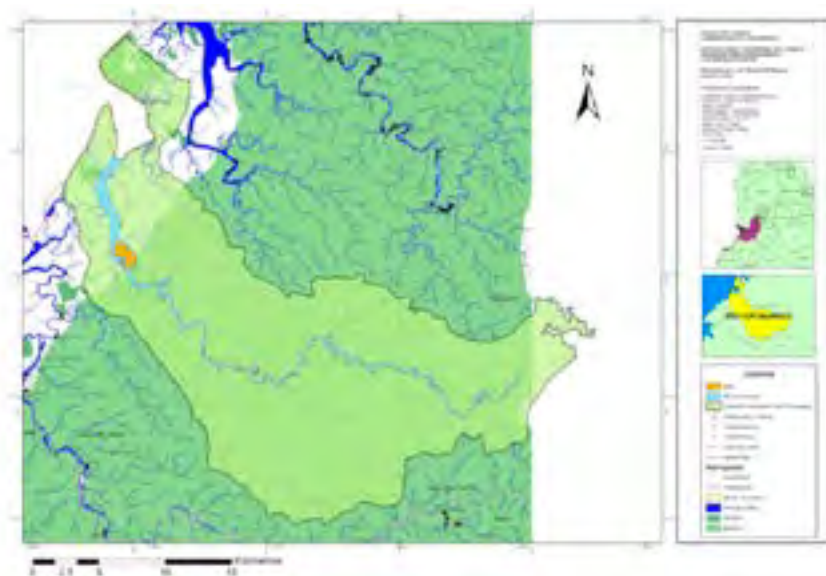
Este CC fue creado en 1997, aún no cuenta con reconocimiento por el Ministerio del Interior. El CC es objeto de un Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) por la Unidad de Víctimas (UARIV). La comunidad fue gravemente afectada por el conflicto armado, hubo algunos desplazamientos forzados y hechos de abandono. Aún no se ha documentado despojo. Para establecer la pertinencia de la medida cautelar debe determinarse si procede la restitución de tierras o si se trata de una titulación colectiva de un territorio negro como parte de la



reparación integral. Adicionalmente debe verificarse la situación de derechos humanos que podría poner en riesgo la eventual restitución.

c. Consejo comunitario de la Cuenca del río Yurumangú.

Mapa 2. Ubicación Consejo comunitario de la Cuenca del Río Yurumangú



Fuente: Equipo medidas cautelares, Defensoría delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas

La comunidad del río yurumangú está situada en la cuenca del río Yurumangú, en proximidades de Buenaventura. Cuenta con título colectivo otorgado por el Incora mediante Resolución 01131 del 23 de mayo de 2000 el Incora.

La situación estratégica del Consejo Comunitario lo ha hecho blanco de los actores armados, entre otras sus integrantes han sido víctimas de masacres, homicidios selectivos, desplazamiento forzado. Los linderos del Consejo Comunitario no están claramente determinados. Este Consejo Comunitario se encuentra entre los casos emblemáticos del Auto 005 de 2009, emitido por la Corte Constitucional en seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Hay presencia de cultivos ilícitos, minería ilegal y numerosos colonos. Es necesario establecer si procede la restitución de tierras o un proceso agrario de clarificación y delimitación de la propiedad.



Adicionalmente debe establecerse la situación actual de DD. HH., del Consejo Comunitario. Con base en estos dos criterios se concluirá sobre la procedencia de la medida cautelar.

El grupo inició la fase de verificación y documentación de los casos para la toma de una decisión sobre su procedencia. Así mismo se inicia el seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar otorgada por el Juez de Restitución de Tierras⁴ a favor del Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó.

5.5 Fortalecimiento del Ministerio Público

En el marco de la Comisión Nacional del Ministerio Público para la justicia transicional, la Defensoría delegada y la Procuraduría Preventiva a partir de un ejercicio de valoración respecto de la apropiación del contenido de los decretos ley por parte de funcionarios del Ministerio Público en el orden territorial, elaboraron una estrategia de difusión y divulgación de los mismos, apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el fin de lograr el conocimiento de los derecho que les asiste a estos grupos, así como las responsabilidades directas de la entidades que conforman el Ministerio Público y finalmente, dotarla de insumos para el seguimiento a los decretos ley para desarrollar la función de monitoreo y seguimiento.

En desarrollo de lo anterior, se adelantaron de manera conjunta, un total de 12 talleres de formación a funcionarios del Ministerio público, en los cuales participó la defensoría delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas contaron con la asistencia de personeros, funcionarios de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.

La evaluación del proceso de apropiación denota desconocimiento del marco legal vigente, así como de temas fundamentales para la comprensión de los derechos de los grupos étnicos señalados en la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, que resultan indispensables para que el Ministerio Público requiera y contribuya a la protección de los derechos de estos, por lo cual el ejercicio de capacitación para

4 Juzgado de restitución de tierras de Quibdó. Auto 181, por medio del cual se profirió medida de protección a favor del CC de la Larga Tumaradó. Quibdó, 12 de diciembre de 2014.



la apropiación del conocimiento ya mencionado, fue valioso y oportuno para la protección y promoción de los derechos de los grupos étnicos, los cuales, en su mayoría, permanecen en situación de vulnerabilidad.

Comisión de seguimiento y monitoreo para la implementación de los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011

Los decretos ley para la reparación integral de los grupos étnicos contemplan la creación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral en los artículos 180, 109 y 143 respectivamente.

En la vigencia 2014, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo presentó el segundo informe de seguimiento, a partir de la elaboración de un diagnóstico del cual se desglosan en los siguientes capítulos:

1. Capacidad institucional para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas con pertenencia étnica.
2. Participación oportuna y efectiva de los sujetos étnicos.
3. Análisis del registro de víctimas con pertenencia étnica
4. Registro colectivo de sujetos étnicos.
5. Atención integral y ayuda humanitaria.
6. Medidas de Atención y Rehabilitación en salud para grupos étnicos víctimas del conflicto
7. Reparación colectiva de sujetos étnicos
8. Reparación individual
9. Proceso de retorno y reubicación.
10. Análisis de riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales
11. Diagnóstico de medidas cautelares sobre los territorios colectivos: Alto Andágueda, Alto Mira y Frontera, Kanalitojo, y Renacer Negro, municipio de Timbiquí.
12. Prevención y protección
13. Recomendaciones

En este informe, la Defensoría del Pueblo retoma los elementos sustanciales del análisis de la política pública para la reparación integral de los grupos étnicos, entre las cuales se resalta la situación de los grupos étnicos en torno al **derecho a la partici-**



pación, a la atención integral y ayuda humanitaria, el derecho a la solicitud de registro y la reparación colectiva.

Gran parte de los grupos étnicos han permanecido en situaciones continuas de vulnerabilidad, lo cual ha facilitado la victimización de estos pueblos como consecuencia de las dinámicas del conflicto armado interno. Dentro de los componentes que contribuyen a la reparación integral de estas comunidades, se encuentra **la atención integral y la ayuda humanitaria** como elementos principales para mitigar los daños y afectaciones generadas por el conflicto armado interno, así como también para evitar la profundización de la situación de vulnerabilidad en la cual permanecen la mayoría de los grupos étnicos, como medida de prevención frente a futuras victimizaciones y generar la estabilización socioeconómica de estos grupos.

La estabilización socioeconómica de los sujetos colectivos étnicos, además de lo señalado anteriormente, determina la posibilidad de continuar en el proceso de reparación integral y hacer parte de los procesos de retornos y reubicaciones de los grupos étnicos desplazados. Por tanto, la garantía de esta medida de atención debe brindarse de manera oportuna y adecuada a partir del reconocimiento de los principios del enfoque diferencial étnico, con el propósito de que dichas medidas no solo se den de manera permanente hasta lograr la estabilización socioeconómica, sino que esta debe obedecer a las particularidades de los grupos étnicos de acuerdo a sus usos y costumbres.

Teniendo en cuenta las reflexiones anteriores y el estudio de casos específicos sobre la estabilización socioeconómica de las comunidades realizado por la Comisión, el informe concluye:

- La atención integral y ayuda humanitaria para sujetos étnicos es uno de los componentes de la política de víctimas más importantes, ya que sin la conjunción de ellos, sería imposible el ejercicio de otros derechos como la reparación integral y la restitución de derechos territoriales. En esta lógica es que los decretos ley consagran la atención integral y ayuda humanitaria de grupos étnicos víctimas del conflicto armado como necesaria para la estabilización económica y social. En virtud de ello en la ayuda de transición se incluyen medidas como el empleo, vivienda y proyectos productivos.



- Con ocasión a la ayuda humanitaria inmediata que está a cargo de los entes territoriales, solo recibimos información de Cali Puerto Carreño y Pasto, los demás municipios como Buenaventura, Tumaco, Barbacoas, Quibdó, Riosucio, Mistrato, Bagadó y demás donde hay presencia de grupos étnicos en condiciones de vulnerabilidad, desplazamiento y confinamiento, no presentaron información alguna que dé cuenta de sus acciones en materia de atención y asistencia. Esto evidencia las falencias actuales en la integración de los entes territoriales al sistema de la política pública de atención a víctimas.
- Inexistencia en la práctica de una ruta de atención para los sujetos colectivos en su condición de víctimas del conflicto armado que aborde desde el enfoque diferencial la estabilización económica y social.
- Persistencia del asistencialismo del Estado en la entrega de ayudas humanitarias sin enfoque diferencial étnico, lo cual es tan solo una solución temporal y paliativa a la magnitud del problema que afrontan las comunidades, que carecen de un acompañamiento cierto por parte del Gobierno, lo cual permite desconocer la realidad tangible que afrontan y que ha sido visible ante los ojos de los organismos de control.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo como entidad miembro de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, recomienda a la UARIV, coordinadora del SNARIV, que la atención integral y la ayuda humanitaria a los grupos étnicos debe procurar un acompañamiento institucional que contribuya a la continuidad y sostenibilidad de los procesos emprendidos para la reparación integral.

La construcción y desarrollo de la política pública para la reparación de los grupos étnicos, debe contar con la garantía del derecho constitucional y legal a la participación efectiva, en los espacios que los Decretos Ley han establecido para tal fin. La Defensoría del Pueblo ha resaltado la importancia de garantizar este derecho, y encuentra con preocupación que la UARIV no ha establecido el mecanismo específico para garantizar la participación de los grupos étnicos, o un mecanismo transitorio de participación, dificultando y limitando el ejercicio del derecho a la participación y por ende, a la realización de otros derechos en la construcción colectiva de la política pública para su reparación, así como también de la posibilidad de participar en el



espacio de seguimiento a la implementación de los decretos ley, es decir, en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio del seguimiento y monitoreo, realizó un diagnóstico de los procesos de participación de las víctimas con identidad étnica en 10 regionales, de lo cual se concluyó que en el caso de los departamentos de Arauca, Caldas y Putumayo, no se cuenta con participación en los espacios de concertación y construcción del orden regional.

Otro de los departamentos incluidos en el diagnóstico es el Valle del Cauca, en este departamento se identifica que en cuanto a la participación de los representantes de los grupos étnicos en la Mesa Departamental de Víctimas del Valle del Cauca, estos se encuentran activos y participan permanentemente en todos los espacios convocados desde la Secretaría Técnica de la Mesa. Como parte de la estructura organizativa y por decisión del reglamento interno de la MDPEV del Valle del Cauca, los dos delegados de los grupos étnicos, tienen presencia en el Comité Ejecutivo de la Mesa. Sin embargo, para los representantes que allí participan, se les dificulta estar en todas las reuniones por las distancias y el alto costo para su movilización, dado que este espacio, no cuenta con garantías económicas para su funcionamiento, por parte del ente territorial. En ocasiones se ha reunido y ha contado con garantías para su movilidad, por gestiones con la Defensoría del Pueblo, u otras entidades quienes han apoyado previo a gestión propia del ejecutivo.

En este sentido, el segundo informe de la Comisión, identifica las siguientes conclusiones:

- La Unidad para las víctimas se encuentra en mora de expedir los Protocolos Especiales Étnicos de Participación, según el plazo dado por la Resolución 0388 de 2013. A la fecha no ha concertado la formulación de los documentos insumos para su elaboración conjunta con las comunidades. Se ha limitado a establecer una ruta de elaboración a través de seminarios talleres con las comunidades donde estas no tienen el tiempo necesario para definir el alcance y contenido de las propuestas.
- La participación de los sujetos étnicos en la práctica se está dando de forma espontánea y conforme a las dinámicas internas de las comunidades quienes han elegido sus delegados para participar en espacios del orden municipal, como



las mesas de víctimas y los Comités de Justicia Transicional. No obstante esta participación ha sido desarticulada y sin incidencia alguna, debido a la falta de empoderamiento de los derechos de los representantes al incidir en espacios que solo son de discusión y diseño de políticas en el marco de la Ley 1448, pero sobre todo por la falta de las garantías y condiciones técnicas que debe brindar el Estado para el ejercicio de la participación a través de los distintos apoyos técnicos en términos de logística, transporte, alojamiento y elaboración de informes, apoyos para víctimas en situación de discapacidad y para mujeres víctimas con hijos menores; garantías que ya están consagradas en la Resolución 0388 para las víctimas no étnicas, y que al no aplicarse a las víctimas étnicas vulnera fehacientemente su derecho a la igualdad.

- Considera la Comisión que pocos han sido los avances que en materia de participación de los sujetos étnicos se han logrado. Evidentemente la expedición de un protocolo especial que atienda a las dinámicas internas de las comunidades será el que marcará la ruta para el ejercicio de este derecho con plenas garantías. No obstante lo anterior, es claro también que el derecho a la participación de los sujetos étnicos es un derecho constitucional fundamental que tiene todo ciudadano en Colombia máxime aquellos invisibilizados y marginados históricamente, por ende el mismo no se puede suspender o limitar so pena de la existencia de un Protocolo Especial que lo regule.

Los decretos ley enuncian la importancia de la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas para sujetos colectivos étnicos para iniciar el proceso de identificación y reparación de los daños colectivos ocasionados por el conflicto. El informe de seguimiento realizado en la vigencia 2014 también abordó este componente como elemento de análisis, dada su importancia en términos del acceso a la estabilización socio-económica de los pueblos y su reparación integral. Este análisis se fundamentó en los criterios de inscripción en el registro de víctimas con pertenencia étnica, inscripción en el registro único de víctimas de sujetos colectivos étnicos.

En relación con las personas con identidad étnica registradas de manera individual, el análisis permitió identificar que el sistema de información de la UARIV tiene aspectos importantes en términos de identificar a las víctimas con identidad étnica, sin embargo, muestra algunas limitaciones en cuanto a la posibilidad de relacionar la ocurrencia de varios hechos respecto de una sola persona. Por otro lado, resulta re-



levante la caracterización de la identidad étnica y la identificación del desplazamiento forzado como un hecho victimizante recurrente en los grupos étnicos, así como también los lugares receptores de la población desplazada con identidad étnica, por lo cual, teniendo en cuenta el principio de corresponsabilidad y concurrencia, la Entidad recomendó a la UARIV la priorización de estos municipios en la coordinación nación-territorio de la oferta institucional, con la finalidad de garantizar de manera oportuna, efectiva y adecuada el goce de sus derechos.

En desarrollo de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el derecho a la solicitud de inscripción y registro de los grupos étnicos fue observado en tres componentes: el registro de 21 sujetos colectivos realizado por la UARIV, el modelo de oferta adoptado por la UARIV a de un análisis jurídico que se fundamentó en la inexistencia del Decreto reglamentario para los Decretos Ley mencionados, retomando así el procedimiento establecido en el Decreto 4800 que reglamenta la Ley 1448 de 2011; los criterios de valoración aprobados por el Comité Ejecutivo en el año 2013.

5.7 Acciones de acompañamiento para la protección de los derechos integrales colectivos fundamentales

La Defensoría delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas en el marco de sus funciones legales ha participado en el acompañamiento a los grupos étnicos para la protección de sus derechos a partir de acciones en el nivel nacional y territorial, de acuerdo a las problemáticas evidenciadas en cada escenario conforme la vulneración de los derechos propios, las cuales exponemos a continuación:

5.7.1 Derecho fundamental, colectivo e integral al territorio.

Este derecho colectivo de pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme la normatividad vigente que los reconoce (Carta Política de 1991, Convenio 169 de la OIT, leyes y decretos) y que establece los procedimientos para garantizar su constitución, saneamiento, ampliación y clarificación (territorios de origen colonial o republicano), es uno de los elementos que integran el conjunto de derechos conferidos bajo el principio de la diversidad étnica y cultural de los grupos étnicos de Colombia.



Desde esta perspectiva, se ejerce la función defensorial de promover ante las instituciones competentes la efectividad en la atención a cada una de las solicitudes y peticiones que cotidianamente son reportadas por autoridades, organizaciones, comunidades y líderes de distintas comunidades indígenas y afrocolombianas, de los diversos departamentos del país, con el fin de que se revisen y se adopten medidas frente a sus respectivos casos.

Las situaciones puestas en conocimiento de la Defensoría indican problemas territoriales de orden administrativo que están a cargo de las instituciones competentes (INCODER, IGAC), algunos de ellos por falta de constitución, saneamiento o ampliación, que a través de solicitudes fueron formuladas en diferentes períodos, sin que a la fecha se hayan resuelto de manera efectiva. Igualmente, se presentan solicitudes que dan cuenta de la no definición de linderos de los resguardos o títulos colectivos constituidos o, bien de procesos de clarificación de resguardos coloniales o republicanos que se encuentran en suspenso, debido a cambios normativos que incidieron en el proceso en el cual se avanzaba, debido a la derogatoria de la norma que fijaba el procedimiento de clarificación. Esta última situación de afectación de este derecho ha sido crítica en territorios de pueblos indígenas de los departamentos del Cauca y Nariño.

De otra parte, este derecho, también está afectado por circunstancias de riesgo asociado al conflicto armado interno, dada la presencia que realizan los actores armados de grupos ilegales organizados en los resguardos y territorios colectivos de los grupos étnicos, en las diferentes regiones del país, hecho que causa un alto impacto en la vida colectiva e individual de las comunidades y, que afecta sus procesos de organización social, cultural, de sostenibilidad alimentaria, salud, educación y, que en hechos más graves son factores causantes de desplazamiento forzado, confinamiento o de violaciones graves al derecho a la vida e integridad.

Los casos reportados en la vigencia del 2014 dan cuenta del alto impacto negativo que este factor ejerce frente al derecho al territorio y los demás derechos intrínsecamente ligados a este.

Igualmente, se reporta como factor que causa afectación al derecho territorial colectivo de los grupos étnicos, los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales existentes en los mismos o en sus áreas de influencia.



Otra forma de vulneración del derecho al territorio colectivo de los grupos étnicos se expresó en comunicaciones allegadas a esta entidad, en las que se da cuenta de conflictos intraétnicos, entre colonos y grupos étnicos, debido a las pretensiones de cada uno de los sectores, en razón a la tensión de derechos que surge por las aspiraciones de sectores de población campesina en la Constitución de zonas de reserva campesina (Ley 160 de 1994). Uno de los casos que ha demandado mayor gestión defensorial en asesoría, orientación y mediación con las entidades competentes en materia de tierras y asuntos étnicos es el relacionado con la constitución de zonas de reserva campesina en Norte de Santander, Vichada y Cauca.

5.7.2 Derecho fundamental, colectivo e integral a la participación efectiva y la consulta previa

La Defensoría del Pueblo a través de la experiencia de gestiones realizada por la Defensoría Delegada en el marco del acompañamiento a las consultas previas desde un enfoque diferencial intercultural, se observa la relación directa entre este y el goce efectivo de otros derechos colectivos, como la integridad territorial, el ordenamiento social de las comunidades en este, el ejercicio de la autonomía y gobierno propio, los planes de sostenibilidad ambiental y protección de los recursos naturales, los derechos espirituales y cosmogónicos y en general, sus formas de la economías tradicionales para promover los medios de producción propios, lo cual viabilizan a través de sus planes de vida.

La asesoría orientación y acompañamiento realizado por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, con base en las solicitudes presentadas por autoridades y organizaciones indígenas y así como comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y, también, las defensorías regionales ha dado cuenta de situaciones de vulneración de este derecho debido a su omisión en algunos casos y también por actuaciones administrativas que no cumplen con los requisitos legales establecidos en la normatividad constitucional, legal y las reglas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

Es frecuente recibir quejas y solicitudes de comunidades étnicas demandando su derecho a ser consultadas frente a proyectos de exploración, ejecución de obras y actividades que se han emprendido en diferentes departamentos y subregiones del



país, argumentando que no han sido convocados por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, bajo el criterio de que no hay presencia de grupos étnicos en las áreas en las cuales se ejecutan tales proyectos u obras.

Los Proyectos de Exploración de Hidrocarburos en Putumayo en los municipios de Villa Garzón, en donde las comunidades dan cuenta de la existencia de pueblos indígenas y comunidades negras que no han sido convocadas en su integridad al proceso de consulta que allí se ha desarrollado; circunstancia por la cual han elevado peticiones de acción urgente para que se suspendan la operatividad de los proyectos hasta tanto sean incluidas en el proceso de consulta. Frente a esta problemática que ha generado situaciones sociales y ambientales que han provocado la ruptura de dialogo entre las entidades competentes del gobierno, la defensoría delegada en coordinación con la defensoría regional del putumayo, acompaña en el marco de las competencias de la institución adelanta las acciones conducentes a promover ante las entidades del gobierno.

Las situaciones de mayor ocurrencia en posibles vulneraciones a este derecho se fundamentan en las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades competentes de identificar las comunidades étnicas que habitan diferentes lugares del país en los cuales se han focalizados el desarrollo de ciertas actividades. También se da cuenta de la omisión de este derecho cuando se expiden actos administrativos que al sentir de los grupos étnicos afectan sus derechos. El no cumplimiento de las fases de la consulta previa en cuanto a información integral oportuna, efectiva en la preconsulta, o bien el no cumplimiento del principio de la buena fe en la fase de la consulta previa o en la protocolización de la misma. Es frecuente el incumplimiento de los acuerdos establecidos en las consultas previas ya realizadas y protocolizadas.

a. Consejo Comunitario Bocas del Atrato

El Consejo Comunitario Bocas del Atrato se encuentra en un proceso de consulta previa promovido por la Corporación Autónoma Regional del Urabá (Corpourabá) y cuyo propósito es el de consultar la ejecución de un documento denominado como “Plan de zonificación y manejo medio ambiental de las Unidades Ambientales Costeras (UAC-Darién). Durante el desarrollo de las actividades referidas se destacó la falta de apropiación conceptual de la comunidad respecto al POA, así como también un desconocimiento de la existencia y contenido del proyecto por el cual eran



consultados. En gran medida, a la falta de coordinación y entrega de la información del ejecutor del POA de manera previa, lo cual la entidad encontró preocupante, en razón a la afectación del derecho a la participación efectiva que tiene el Consejo Comunitario. La Defensoría del Pueblo llama la atención a las entidades del orden nacional y territorial que realizan trámites consultivos, para que las acciones emprendidas garanticen el debido desarrollo de la consulta previa de acuerdo a la Constitución y la ley.

Teniendo en cuenta que estos son algunos ejemplos de las situaciones que ocurren en el país, la Defensoría delegada impulsa una propuesta de fortalecimiento de las defensorías regionales con la finalidad de cualificar la atención especial de las comunidades en estas regiones frente al derecho fundamental de la consulta previa; y de forma complementaria, fortalecer las comunidades de los grupos étnicos de la apropiación de los contenidos, procedimientos y mecanismos legales con los que cuentan para el ejercicio adecuado de la consulta previa.

b. Cabildo Awa Alto Tembló, Orito, Putumayo

La Defensoría del Pueblo Regional Putumayo, frente a la solicitud presentada por la comunidad del cabildo Awa Alto Temblón del municipio de Orito, Putumayo, en relación con la exploración y explotación de un yacimiento de materiales de construcción, ubicado en la jurisdicción del Municipio de Orito, Putumayo, por el término de 30 años, realizó visita al territorio de la comunidad, donde sostuvo diálogo con los integrantes de la misma y las autoridades tradicionales. La visita al cabildo tuvo como objetivo, la protección del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa en el marco del contrato de concesión H16-09081, cuyo amparo se logró al resolverse una acción de tutela presentada por la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo, la cual dio lugar al inicio del proceso de consulta previa.

Es de suma importancia lo dicho por las comunidades en relación con el proceso de consulta previa, respecto a que asistieron a todas las reuniones que les fueron convocados y no comprenden porque la Dirección de Consulta Previa adoptó la decisión de aplicar la Directiva 10 del 07 de noviembre de 2013 del Ministerio del Interior. Asimismo, manifestaron su enorme preocupación porque hasta la fecha no hay presencia institucional de las autoridades ambientales para que verifiquen las afectaciones y, además, “se encuentran intranquilos inquietos porque existe amena-



zas para algunas familias. Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo, en aras de velar por la protección de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de la comunidad indígenas del cabildo Awa Alto Temblón hace unas recomendaciones al Ministerio del Interior, sobre el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa a partir de la Sentencia T-129 de 2011.

5.7.3 La situación de los miembros de grupos étnicos reclusos en centros penitenciarios y carcelarios

La grave situación en derechos humanos por la que atraviesan los centros penitenciarios y carcelarios del país, los cuales en su gran mayoría se encuentran afectados por: 1) El hacinamiento y la sobrepoblación lo que implica que las personas privadas de libertad carecen de un espacio vital apropiado; 2) Infraestructura inadecuada u obsoleta, ya que gran parte de estos establecimientos no fueron diseñados como establecimientos carcelarios o penitenciarios que garanticen condiciones de dignidad a la población reclusa; 3) Deficiente atención en salud, tanto a nivel básico como especializado lo que se evidencia en alto número de acciones de tutela interpuestas solicitando el amparo de este derecho fundamental por parte de la población carcelaria; 4) Ausencia de programas de resocialización y reinserción social pertinentes que garanticen el fin resocializador de la pena, entre otros. Esta cruda realidad afecta de manera desproporcionada los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas, en razón a sus particularidades sociales, étnicas y culturales.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, en el transcurso del presente año adelantó visita a los siguientes centros carcelarios, con el fin de verificar las condiciones de privación de la libertad y situación de derechos humanos de los(as) indígenas que se encuentran reclusos allí: i) Establecimiento Penitenciario y Carcelario de alta y Mediana Seguridad, EPCAMS, “San Isidro” en la ciudad de Popayán, departamento del Cauca; ii) Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad “La Judicial” en la Ciudad de Valledupar, Departamento del Cesar; iii) al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Riohacha, en el Departamento de la Guajira y, iv) al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Quibdó en el departamento del Choco; centros de reclusión donde se encuentran el mayor número de internos pertenecientes a los pueblos indígenas.



En las visitas realizadas la Defensoría del Pueblo pudo evidenció que los internos indígenas no cuentan con un área o espacio físico específico (patio o pabellón) para su reclusión, que les permita recibir el tratamiento diferencial a que tienen derecho, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Código Penitenciario y el Convenio 169 de la OIT; lo que permite concluir a la Defensoría del Pueblo que estos centros carcelarios no reúnen las condiciones necesarias y adecuadas para albergar a miembros de los pueblos indígenas, de acuerdo con su diversidad étnica y cultural, configurando una violación flagrante y sistemática a sus derechos fundamentales como miembros de los grupos étnicos, los cuales gozan de especial reconocimiento y protección en la Constitución Nacional y en los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos, aprobados por Colombia.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) al no contar con una infraestructura suficiente y adecuada para albergar a las personas indígenas, en algunos casos se ha visto obligado a recluirlas con otro tipo de población carcelaria como servidores públicos, los adultos mayores, discapacitados considerados de poca peligrosidad, medida que de ninguna manera se ajusta a los mínimos requeridos por esta población étnica.

De otra parte, las autoridades indígenas que tradicionalmente imponían sanciones de acuerdo con su identidad cultural y derecho propio, debido a la influencia de la sociedad mayoritaria y al cambio social a que han sido sometidos los pueblos indígenas, han variado paulatinamente sus costumbres sancionatorias, ingresando al régimen de las sanciones de la justicia ordinaria, utilizando la privación de la libertad como única forma de sanción o castigo en los establecimientos penitenciarios y carcelarios adscritos al Inpec; lo cual genera desarraigo en los internos indígenas con relación a su familia y su comunidad, debido a que generalmente son ubicados sin tener en cuenta criterios de cercanía con su comunidad o resguardo, en menoscabo de la conservación de su cultura y diversidad étnica.

Las quejas más frecuentes de los internos indígenas, están relacionadas con el distanciamiento forzado de familias y comunidades, a que son sometidos, y el abandono en que los tienen sus autoridades tradicionales, situación que se hace más difícil por la precaria condición económica en que viven y las largas distancias que deben recorrer sus familias para las visitas.



Existen claras limitaciones de acceso en condiciones de calidad y oportunidad a los servicios básicos, especialmente en la garantía del derecho fundamental a la salud y la seguridad social, agravadas por la falta de acompañamiento espiritual de los médicos y autoridades tradicionales y de sus comunidades.

En los establecimientos carcelarios visitados no se identificaron programas con enfoque diferencial étnico específicos, encaminados a la reintegración social y cultural del interno indígena, que le permitan preservar al máximo su cultura, costumbres, lengua y lazos familiares, de manera tal, que sea menos traumático, el retorno a su comunidad una vez concluido el tratamiento penitenciario.

Se constató que el INPEC adolece de una efectiva coordinación entre las Direcciones de los Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios con las autoridades indígenas, que les permita trabajar de manera coordinada para mejorar las condiciones de reclusión de los(as) indígenas, acercar a las autoridades indígenas tradicionales para involucrarlas en los procesos de resocialización, respetuosos de su diversidad cultural, para la reintegración de los reclusos al seno de su familia y de su comunidad sin mayor traumatismo.

Los internos indígenas manifestaron su preocupación por la desproporción de las penas impuestas por la Jurisdicción Especial Indígena, comparadas con las del Sistema Nacional Judicial, por lo cual, cuestionan la legitimidad de las mismas, toda vez que observan que en los procesos de juzgamiento que les adelantaron se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de defensa.

No existe claridad para los internos indígenas condenados por la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), sobre la aplicación de los beneficios administrativos reglamentados por el INPEC, en especial lo relacionado con la buena conducta, estudio y trabajo.

Finalmente se constató la precaria formación que poseen, tanto servidores públicos vinculados a los establecimientos carcelarios y penitenciarios como los mismos internos indígenas, en materia de derechos fundamentales colectivos e integrales de los Pueblos Indígenas en general, y en particular el desconocimiento de sus derechos diferenciales como personas privadas de libertad.



En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para indígenas y Minorías Étnicas, una serie de recomendaciones a la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Nacional Judicial y la Jurisdicción Especial Indígena:

El fin de la Defensoría Delegada en el marco del proceso del comité interinstitucional se ha sustentado, de una parte en el objetivo de posicionar el derecho a la jurisdicción especial indígena ante las autoridades estatales y la sociedad y, de otra ante las propias autoridades indígenas para promover su adecuada aplicación por parte de estas, facilitando la comprensión de su contenido, alcance, límites respecto a los procedimientos aplicados por estas autoridades con base en sus reglamentos usos y costumbres.

El propósito de impulsar este objetivo se ha enmarcado en la necesidad de aproximar los saberes de los pueblos indígenas sobre la noción de justicia y los mecanismos que históricamente han puesto en práctica para regular sus asuntos internos, con los conocimientos, componentes y elementos que caracterizan el sistema nacional de justicia y el derecho que se aplica en la sociedad no indígena.

Sobre la base de estos fundamentos, la Defensoría del Pueblo considera que esta labor de acercar interculturalmente a las autoridades de los pueblos indígenas al conocimiento, entendimiento y apropiación de los conocimientos teóricos y prácticos que caracterizan la justicia ordinaria, es un pilar de construcción de la coordinación que se requiere en los dos sistemas de justicia, para tratar adecuadamente los casos que sean abordados conjuntamente por las autoridades indígenas y no indígenas y, también en aquellos casos que lleguen a una u otra autoridad.

Por lo anterior la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas elevó al Consejo Superior de la Judicatura las siguientes recomendaciones:

Crear módulos y metodologías que permitan construir el proceso de acercamiento intercultural para apropiarse de forma integral los contenidos y procedimientos de los dos sistemas de justicia –incluyendo el ámbito de la política criminal respecto a personas indígenas–; analizando y reflexionando sobre la relevancia de los componentes de estas formas de justicia.

Orientar dinámicas del proceso de conocimiento intercultural, en la perspectiva de incidir en los sujetos del derecho y a otros sectores, mediante talleres que permitan



aclarar las múltiples dudas y prejuicios existentes en torno al reconocimiento y aplicación del derecho a la jurisdicción especial, en perspectiva de cualificar el desempeño de las autoridades indígenas al respecto.

En tal sentido, se considera que promover la construcción participativa y concertada de un diálogo intercultural de saberes acerca de la noción y operatividad de la justicia, que para esta institución propende por una coordinación que se sustente en formas de derecho plural y, por tanto, asuma el contexto multicultural en el que se desenvuelve el mundo jurídico en sociedades diversas.

Posibilitar una reglamentación para esta coordinación, a efectos de garantizar de forma efectiva –por parte de las entidades competentes– los derechos colectivos especiales de los pueblos indígenas y, además porque redundará en el diseño y formulación apropiada de un tema complejo y polémico, que para su coordinación requiere el que se incluya a los sujetos de derecho, sus saberes y prácticas; tarea que debe tener en cuenta el debido cumplimiento de la consulta previa y la concertación frente a la reglamentación que se acuerde en escenarios de diálogo intercultural entre las autoridades indígenas y las instituciones competentes del Estado.

Promover con carácter prioritario las acciones que se requieren a efectos de que el INPEC, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades indígenas en el marco de la Mesa de coordinación adecue dentro del sistema de información variables que permitan registrar desde un enfoque diferencial la situación de las personas indígenas privadas de libertad, con el objeto de establecer el censo real y actual de indígenas privados de la libertad en los Centros de Privación de Libertad que existen en el país, registrando además: i) Centros donde están ubicados; ii) Diferencias de quienes están privados de libertad por orden de Autoridad Indígena y quienes por orden de autoridad de la Justicia Ordinaria; iii) El estado del proceso.

Para que los resultados obtenidos en este ejercicio, cumplan su función de contribución en la adecuación y ajustes que se requieran, de forma coordinada entre los dos sistemas de justicia, debe socializarse con las autoridades indígenas y las entidades del Estado que hacen parte de la Mesa Interinstitucional de Coordinación de los dos sistemas.



Diseñar un modelo de encuentros regionales entre las jurisdicciones ordinaria e indígena, a efectos de promover el conocimiento de la naturaleza jurídica de cada uno de estos sistemas, para propender con ello a una efectiva coordinación en el marco del respeto a los principios de los dos sistemas.

Este modelo convendría ser regularizado en la mayoría de regiones del país, con énfasis en los lugares del país en los que se registre mayor problemática frente al desarrollo de este derecho.

Implementar el modelo “Plan Piloto realizado en el departamento del Cauca en la vigencia 2014” en las regionales del INPEC, en especial en aquellas donde haya mayor número de indígenas privados de la libertad.

5.8 Acompañamiento defensorial mesas de diálogo político intercultural gobierno-grupos étnicos

Con la finalidad de promover el diálogo político entre los representantes de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, el pueblo gitano, con el Gobierno nacional, la Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas, en la vigencia 2014 acompañó los espacios e instancias convocadas por las entidades del Gobierno Nacional y representantes de los grupos étnicos, en los cuales se definen aspectos sustanciales relacionados con la política pública referida a la materialización de los derechos de los grupos étnicos.

A continuación se enuncia los escenarios de concertación y dialogo que generaron resultados importantes para la protección de los derechos:

a. Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas

En las sesiones convocadas por la Mesa Permanente de Concertación para la discusión de los temas, contenidos y criterios para la formulación de los Decretos Especiales: 1953 de 2014 y el 2333 del mismo. La gestión defensorial de asesoría acompañamiento e intervención de la delegada para indígenas y minoría étnicas estuvo orientada para precisar el contenido y el alcance de los derechos colectivos fundamentales e integrales a la participación, autonomía y territorio, atendiendo al



alcance que estos han adquirido mediante la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana, alto tribunal que ha dado desarrollo a los estándares normativos contenidos en el Convenio 169 de la OIT y las pautas emanadas de la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas y Tribales- comunidades afrodescendientes.

Se realizó una asesoría jurídica orientada a preservar la coherencia y la congruencia de la formulación de los decretos acorde con los principios, fines y contenidos establecidos en el derecho interno e internacional, que los reconoce y los garantiza.

De otra parte se contribuyó a mantener, como criterio metodológico del dialogo intercultural, la prevalencia del ordenamiento constitucional y legal vigente como el fundamento necesario para desarrollar los contenidos de las normas que darían cuerpo a los decretos expedidos, todo ello dado en un diálogo político intercultural, respetando las diferencias de acuerdo con los intereses de los distintos sectores representados en la mesa de concertación.

La Mesa Permanente de Concertación es un espacio de vital importancia para el desarrollo de los pueblos indígenas, en el cual la Defensoría delegada acompañó todas las sesiones programadas entre el gobierno y las autoridades indígenas el fin de discutir los componentes del Plan Nacional de Desarrollo.

b. Mesa Nacional de Diálogo del pueblo Rom

La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ha acompañado la Mesa de Diálogo del Pueblo, el rol de la Defensoría del Pueblo en la Mesa se centró en el acompañamiento y fortalecimiento del dialogo entre el pueblo Rom y las instituciones del estado encargadas de velar por la defensa, protección y promoción de sus derechos fundamentales, colectivos e integrales. Es así como la delegada para indígenas y Minorías étnicas, ha venido acompañando los procesos de consulta previa relacionados con la formulación e implementación del Decreto 4634 de 2011, la consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, promoviendo que las propuestas formuladas por el pueblo Rom fueran incluidas en el PND y traducidas en políticas públicas del Estado para la efectiva garantía y ejercicio de sus derechos, especialmente en las propuestas relacionadas con el derecho a la salud, educación, vivienda, fortalecimiento cultural y organizativo. Estas propues-



tas fueron apoyadas por la Entidad, por tratarse de un sujeto étnico de especial protección que se encuentra en proceso de fortalecimiento étnico y cultural.

c. Mesa de Concertación Amazónica OPIAC

La Defensoría Delegada acompañó la consulta de iniciativas de carácter legislativo y administrativo en relación con del proyecto de decreto por el cual en aplicación de los artículo 17,71 y 193 del Decreto Ley 4633 de 2011 y del artículo 273 numeral 5 acuerdo 2, punto 8 de la Ley 1450 de 2011, se establecen medidas de protección, medidas y derechos para los pueblos en situación de aislamiento. La Defensoría delegada presentó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías un documento haciendo observaciones con enfoque de y desde una mirada de los derechos fundamentales colectivos e integrales, consagrados en la Constitución Política y en el convenio 169 de la OIT sobre el contenido del proyecto de decreto. Este documento contiene observaciones que fueron tenidas en cuenta en la elaboración de la propuesta final del proyecto de Decreto. De igual forma se participó en la discusión del proyecto de decreto por el cual “se reglamenta el acceso de los recursos genéticos y productos derivados, la protección al componente intangible asociado a los componentes biológicos genéticos y productivos derivados y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización”, la participación de la defensoría se caracterizó por la oposición a la incorporación de elementos en la normativa, que pudieran atentar contra los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, ni pervivencia como grupos étnicos, o se llegase a afectar el patrimonio cultural de la nación.

La gestión defensorial realizada en los escenarios indicados, consistió en promover la participación de los representantes de los grupos étnicos y en propiciar permanentemente las condiciones de respeto de los derechos de las partes, a fin de lograr un diálogo propositivo y generador de acuerdos orientados a la garantía de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de estas poblaciones, atendiendo el grado de vulnerabilidad en que se encuentra la mayoría de la población indígena, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y Rom; en relación con los grupos sociales no étnicos.





- » El Defensor del Pueblo no duda en advertir que uno de los mayores problemas del país es la minería criminal, no solo por los daños irreparables para los ecosistemas y la afectación a las fuentes hídricas sino por la degradación social que genera en las zonas donde se desarrolla, como lo pudo corroborar en un recorrido por varios ríos del Chocó.



D.6. Una mirada a la minería ilegal

En la actualidad, la minería es una de las actividades de origen antrópico que mayor impacto causa sobre los recursos naturales del país. En los últimos años, la extracción de forma ilegal de metales como el oro, la plata, platino y el coltán, ha venido en aumento, sin que a la fecha exista un diagnóstico claro de la situación, así, como tampoco un control efectivo por parte de las autoridades.

De acuerdo con información suministrada a la Defensoría¹, en el país existen 186 municipios afectados por la minería de oro, 96 por carbón, 5 por plata y 2 por coltán; datos que por el carácter ilegal y la dinámica 'migratoria', no reflejan a la fecha la realidad nacional.

La minería ilegal se ha propagado en todo el territorio nacional, pero existen departamentos como el Chocó, Antioquia, Cauca, Nariño, Guainía, Amazonas, Putumayo y Sur de Bolívar, que por su condición geográfica y nuevos hallazgos de recursos minerales, están siendo mayormente explotados, generando un daño ambiental y social de incalculables proporciones.

En muchos de los departamentos, la actividad de minería está relacionada con actores armados ilegales. De acuerdo con la información suministrada a la Defensoría del Pueblo², grupos como las FARC y el ELN cuentan con minas ilícitas, el primero

1 Ministerio de Defensa, Mesa de la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal -UNIMIC-, diagnósticos previos. 10 de septiembre de 2014.

2 Ministerio de Defensa, Diagnóstico previo de la Mesa de la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal -UNIMIC-



en más de 79 municipios, y el segundo en 22 municipios de Cauca, Bolívar y Antioquia. En el mismo sentido, los grupos paramilitares post desmovilización, sumados a narcotraficantes y a la delincuencia común, tienen incidencia criminal en la actividad minera de 27 municipios de Antioquia, 21 de Córdoba y 12 más distribuidos en los departamentos del Cesar, Norte de Santander y Chocó³.

Como resultado de la minería ilegal, se han derivado varios conflictos sociales causando desintegración del tejido social que atenta contra las comunidades étnicas y campesinas, con ejemplos tan claros como el desplazamiento forzado de personas que han sido despojadas de su territorio.

Otro aspecto para resaltar, es la explotación infantil que afecta cada día a miles de niños que no cuentan con la protección especial por parte del Estado y que tienen como única salida trabajar bajo condiciones degradantes de manera sistemática desertando de las aulas escolares. La ilegalidad genera y auspicia un escenario ideal para llevar a cabo la prostitución de menores y adultos, aspecto característico de entornos donde predomina el dinero fácil, las amenazas y la ausencia de ley.

La actividad de minería ilegal de alto impacto que se realiza con maquinaria (amarilla) retroexcavadoras y dragas, ha crecido considerablemente, por ser una fuente de captación de altos ingresos con bajos costos de inversión. Esta no tiene un control efectivo del Estado, ya sea por debilidad institucional, ausencia de herramientas legales que permitan hacer una prevención efectiva, permisividad de las autoridades, intereses particulares o por desconocimiento de las normas para combatir el fenómeno.

En las explotaciones mineras ilegales, no se cumplen las condiciones mínimas que enmarcan el derecho al trabajo; hay explotación y exposición a situaciones de alto riesgo sin ninguna medida de seguridad, generando problemas de salud, consumo de sustancias psicoactivas para resistir el trabajo pesado y riesgoso, así como el sometimiento a condiciones degradantes, como en el caso de las mujeres que se ven forzadas a desnudarse ante los “supervisores” quienes verifican que no se lleven ningún material. Es tal la necesidad, que mujeres embarazadas o en período de lac-

3 Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Oficio de respuesta N° 86721 del 28 de agosto de 2014. Censo Minero Nacional.

3. Datos suministrados por el Ministerio de Defensa “Mesa UNIMIC”. Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Oficio de respuesta N° 86721 del 28 de agosto de 2014. Censo Minero Nacional.



tancia, trabajan en las minas, entrando en contacto con productos químicos, exponiendo su vida, así como la de los fetos y los lactantes. Los mineros que trabajan en la clandestinidad también se exponen a los accidentes por derrumbes de tierras y acumulación de gases.

6.1 Impactos ambientales derivados de las actividades de extracción

En los departamentos del Chocó y Cauca, la actividad minera se ha desarrollado históricamente y ha sido una fuente de trabajo para las comunidades que allí habitan. Si bien esta actividad ancestral generaba impactos al ambiente, las condiciones actuales de extracción de metales por medio de retroexcavadoras⁴ y dragas⁵, que se caracterizan por “el movimiento de grandes volúmenes de tierra, alta inversión y gran rendimiento”⁶, hacen que el daño ambiental sea aún mayor y represente un alto riesgo para los recursos naturales, en razón a que se ven afectados los cuerpos de agua al ser contaminados con grasas, aceites y residuos de combustible,

Foto 1. Río Andágueda, Chocó.



- 4 *Minería de Retroexcavadora*: Se caracteriza por la excavación a cielo abierto de material el cual es lavado a presión utilizando motobombas y mercurio para su beneficio final en canalones que atrapan el oro en un enmallado de acero y costales. Luego por medio de operación manual se lava en una vasija dejando en el fondo el oro y platino revuelto con arenas negras. Los autores señalan que frecuentemente este tipo de minería está asociada al barequeo. (GOMIAM)
- 5 *Explotación con Dragas*: Existen diferentes tipos de dragas, pero en general consisten en embarcaciones utilizadas para excavar material debajo del nivel del agua, y elevarlo a la superficie en donde tienen sistema de beneficio a partir de la separación con mercurio.
- 6 Informe Técnico Realizado en el marco del Convenio Interinstitucional N° 072 de 2013 MINMINAS – IIAP, “Formulación e Implementación de Acciones de Formalización Minera en el Departamento del Chocó”, Quibdó, Septiembre 2013. Página 21.



lo que a su vez ocasiona cambios en las características físico químicas como también una reducción de la oxigenación; de la misma manera al arrojar sedimentos los cauces se reducen, lo que pone en riesgo el abastecimiento de agua, la producción y transporte de alimentos, así como también la comunicación fluvial.

Foto 2. Río Atrato, Chocó.



Foto: Defensoría del Pueblo.

Foto 3. Formación de cárcavas. Minería Norte del Cauca.



Fotos: Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, se forman cárcavas que en algunos casos superan los 40 metros de profundidad, las cuales se han convertido en focos de contaminación, allí reposan las aguas resultantes del proceso de extracción en donde existe una mezcla de químicos, combustibles y basuras, pasivos que constituyen una amenaza constante y pueden causar desastres ambientales mayores.



Otra de las graves afectaciones ambientales, es la pérdida de biodiversidad y la erosión, ambas producto de la intervención y la destrucción de ecosistemas frágiles, el desplazamiento y la posterior pérdida de especies de fauna íctica, avifauna y fauna terrestre, debido a la remoción indiscriminada de grandes áreas de cubierta vegetal y de suelo para la instalación de los campamentos de los trabajadores y, por la actividad propia de extracción.

El material extraído se deposita en los sitios en donde se hace la explotación y se conforman taludes de gran magnitud, los cuales generan además de impactos ambientales, un alto riesgo de derrumbes; muestra de ello, son las tragedias ocurridas durante el 2014, en las minas de extracción de oro en los municipios de Santander de Quilichao y Timbiquí⁷ en el departamento del Cauca, en donde fallecieron más de veinte personas.

En el departamento del Chocó, los accidentes y muertes, también están a la orden del día, en los municipios de Nóvita, Sipí y Medio Baudó, fallecieron más de 13 personas por un desprendimiento de tierra cuando realizaban actividades de extracción, con el agravante de que la comunidad señala que muchas de las muertes ni siquiera se reportan, que hay personas que van a barequear y nunca regresan, situación que se volvió habitual.

Foto 4. Mina Santa Rosa, Buenos Aires. Minería Norte del Cauca.



Foto: Defensoría del Pueblo.

7 El día 22 de julio de 2014 en Timbiquí Cauca murieron siete personas y nueve resultaron heridas por el derrumbe de la mina de socavón “El Pital” ubicada entre las poblaciones de Coteje y San José en un territorio colectivo de población afrocolombiana perteneciente al Consejo comunitario “Renacer Negro”.



Ante la indiscutible afectación a las comunidades y al ambiente por la problemática descrita, la Defensoría del Pueblo, puso en evidencia⁸, los impactos a los cuerpos de agua, como en los casos del río Quinamayó en Santander de Quilichao, el cual ha sido afectado en más de 14 kilómetros, así como los ríos Ovejas, Palo, Teta (Catalina), Quilcace, Esmita, Patía, Timbío, San Jorge, Guachicono, Patanguero, Quinamayo, y las quebradas Puerta Vieja, Portachuelo, entre otras, en el tramo que atraviesa por los municipios de Santander de Quilichao, Guachene, Caloto, Buenos Aires, Suárez, Patía, El Tambo, Bolívar, Mercaderes, La Sierra del departamento del Cauca y la grave afectación sobre los ríos como el Atrato, Andágueda, Apartadó, Bebará, Bebaramá y Río Quito, entre muchos otros del departamento del Chocó.

Foto 5. Mina Santa Rosa, Buenos Aires. Minería Norte del Cauca.



Foto: Defensoría del Pueblo.

6.2 Minería ancestral

Las comunidades han desarrollado ancestralmente la minería como una actividad de sustento, sin contar con los debidos permisos ambientales y mineros, lo que ha llevado a catalogarlos como ilegales. La Defensoría ha solicitado que el Gobierno con la debida participación de las comunidades, construya políticas encaminadas a formalizar esta actividad teniendo en cuenta las particularidades culturales, sociales e históricas de los grupos étnicos y campesinos, a efecto de que se diferencie de la

⁸ Mediante oficios, comunicados de prensa y la Resolución defensorial No. 064 de 2014

minería realizada por grupos al margen de la ley con la practicada por las grandes empresas sin los títulos, ni los permisos requeridos; que en su mayoría operan arrastrando a su paso con los ecosistemas.

Si bien no existen cifras oficiales o un diagnóstico nacional de ninguna entidad sobre la dinámica de la minería artesanal, a raíz del trabajo desarrollado por la Defensoría se evidenció que este tipo de minería tiende a desaparecer, ya que, en la actualidad la explotación aurífera se desarrolla mediante equipos como elevadores de tierra, bombas de baja y alta presión, retroexcavadoras y dragas. En el mismo contexto, la Gobernación del Chocó manifestó que: “en la actualidad, la minería artesanal ha ido perdiendo representatividad en el mercado frente al avance de la minería de dragas y retroexcavadoras”⁹.

Igualmente se observa que ha venido avanzando la explotación semimecanizada¹⁰ dentro de la cual, según investigación del proyecto GOMIAM¹¹, se encuentran la explotación con draguetas¹², arranque con motobombas¹³ y elevadores de tierra¹⁴. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP– ésta consiste en la adaptación de equipos que mejoran las condiciones de laboreo y rendimiento en la remoción de material aluvial y especialmente, en el suministro de agua para las operaciones, todo ello contribuye al incremento de las ganancias económicas, en detrimento de la minería netamente artesanal.

9 Respuesta al oficio de solicitud de información enviado a la Gobernación del Chocó por la Delegada para los Derechos Colectivos y del ambiente, en el marco del seguimiento a la Resolución N° 64 “Crisis Humanitaria en el departamento del Chocó”.

10 Informe Técnico Realizado en el marco del Convenio Interinstitucional N° 072 de 2013 Minminas – IIAP. “Formulación e Implementación de Acciones de Formalización Minera en el Departamento del Chocó”, Quibdó, Septiembre 2013. Página 21.

11 Elaborada por Mariana Sarmiento y Helcias José Ayala miembros del equipo Amichoco-Gomiam. 2012. www.gomiam.org. Tomado de: <http://www.gomiam.org/content/images/stories/infografia.pdf>, junio de 2014.

12 La dragueta utiliza una unidad de flotadores (balsa) sobre la cual se instalan uno o dos motores para la extracción hidráulica de gravilla a través de una manguera de absorción y un canalón de metal enmallado y tapizado de costales donde se concentra el oro extraído desde el fondo del río o el pozo de extracción.

13 El arranque con motobombas consiste en una máquina succionadora e inyectora de agua las motobombas transportan el agua a presión generando un chorro que lava el material. Luego mediante proceso manual se retiran las piedras más grandes hasta dejar en el canalón el concentrado más fino de arenas ricas en contenido de oro.

14 Son utilizados para succionar el material y subirlo para poderlo lavar y hacer su beneficio. Esta técnica requiere de motobombas y mangueras de aluminio.



Foto 6. Comunidad afrodescendiente. Minería Norte del Cauca.



Foto: Defensoría del Pueblo.

6.3 Utilización indiscriminada de mercurio en las actividades de minería

Un entable en el departamento del Chocó, puede producir más de 36 kilogramos/año de mercurio¹⁵, de igual forma, la Corporación Autónoma Regional del Cauca¹⁶ estableció que “al año la destrucción del suelo y la tala de bosques se estima del orden de 100 a 150 hectáreas; se usan 100 kilogramos de mercurio, se vierten 1000 galones de aceites usados a los ríos y se introducen en el ambiente entre 2000 y 3000 toneladas de sedimentos”; sin embargo, para la Defensoría es claro que estas cifras son apenas una ligera aproximación, debido a que no hay control alguno sobre estas actividades, por tanto no hay cifras puntuales sobre los vertimientos que se realizan cada día y tampoco se ha cuantificado el grave impacto de esta actividad, basta solo ver los terrenos degradados para concluir que van a trascurrir muchos años antes de que estas tierras puedan volver a ser productivas, o que se pueda utilizar el agua de ríos como el Quinamayó y el Atrato, donde las comunidades que habitan en la riva, antes realizaban actividades culturales y de pesca.

15 Codechocó. Informe minería. 2012.

16 Resolución 05324 de 2014, “Por medio de la cual se declara la emergencia ambiental en las zonas hidrográficas Cauca y Patía, y se adoptan medidas de emergencia ambiental en otras zonas del departamento del Cauca”.



La utilización del mercurio es indiscriminada y sin ningún control, lo que ocasiona graves enfermedades a las poblaciones¹⁷. Los vapores de mercurio (producto de la quema obtenida a partir de la amalgama con el oro), escapan al aire y son inhalados por los mineros y los habitantes que viven alrededor de los entables; además, este metal es también vertido directamente a los cuerpos de agua permitiendo su acumulación en el suelo, en los sedimentos y en los peces, los cuales son consumidos por la población aguas abajo.

Los síntomas de exposición aguda al mercurio son tos, disnea, dolor en el pecho, náusea, vómitos, diarrea, fiebre y un sabor metálico en la boca. Puede presentarse también un aumento en la tensión arterial y edema pulmonar en casos de exposición extrema. El mercurio elemental en contacto con la piel puede causar dermatitis, las mujeres con exposición crónica a éste, pueden presentar mayor índice de fracasos reproductivos: abortos espontáneos, niños nacidos muertos y malformaciones congénitas¹⁸.

No se puede determinar una línea base que permita precisar los graves efectos del mercurio en la salud de la población de los departamentos del Cauca y Chocó, en razón a que no se cuenta con cifras reales emitidas por centros de salud, los cuales no hacen seguimiento y registro de los casos por la ingesta o el contacto con el mercurio.

6.4 Minería ilegal en el Norte del Cauca.

En la actualidad las actividades de minería ilegal están devastando el territorio social y ambiental. Se ha introducido un gran número de retroexcavadoras que arrasan con los recursos naturales y afectan las fuentes hídricas. Conforme a lo descrito, grupos armados al margen de la ley, han amenazado a los líderes y a las organizaciones que se atreven a denunciar las actividades fraudulentas y violatorias a los derechos

17 International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development. Op. cit.

18 Informe de la Comisión Independiente a la Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Investigación del derrame de mercurio del 2 de junio del 2000 en las cercanías de San Juan, Choropampa, y Magdalena, Perú. Julio de 2000.
<http://www1.umn.edu/humanrts/research/Peru-Investigacion%20del%20derrame%20de%20Mercurio.pdf>



humanos, situación que se ha dado a conocer por la Defensoría en los informes de riesgo de inminencia¹⁹.

La situación que en la actualidad viven las comunidades por la incursión de la minería ilegal es tan grave que 30 mujeres y más de 50 hombres, representantes de cinco municipios del Norte del Cauca²⁰, decidieron movilizarse pacíficamente por las carreteras del país hacia la ciudad de Bogotá en defensa de la vida, el territorio ancestral y en busca de una solución definitiva a la crisis humanitaria, social, cultural y ambiental que ha desencadenado la extracción ilegal de recursos naturales en sus territorios.

En razón de lo anterior, se firmaron siete actas entre la Movilización de Mujeres Afrodescendientes Caucanas y el Gobierno Nacional²¹, las cuales recogen los siguientes ejes temáticos: i) consulta previa y títulos, ii) cumplimiento a la Sentencia T1045 de 2010, iii) Seguimiento a acuerdos del 7 de mayo y del 9 de noviembre de 2013, los cuales había suscrito el Gobierno con las comunidades del norte del Cauca, iv) afectaciones ambientales, sociales, culturales y económicas derivadas de las actividades de minería, v) operativos contra la minería ilegal en el Norte del Cauca, vi) implementación de los autos 005 de 2009 y 092 de 2008, vii) protección y autoprotección y, viii) acompañamiento integral del Gobierno nacional y departamental a las comunidades afectadas en cinco municipios priorizados.

En defensa de sus derechos, las comunidades han tenido que acudir a las acciones judiciales, como en el caso del Consejo Comunitario de La Toma, ubicado en el municipio de Suárez, en donde la comunidad afrodescendiente presentó una acción de tutela, ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Popayán, aduciendo vulneración

19 No.03514 para el corregimiento de la Toma y las veredas el Hato, Yolombo, Gelima y Dos Aguas del municipio de Suárez departamento del Cauca. 18 de diciembre de 2014.

20 Santander de Quilichao, Caloto, Guachené, Suarez y Buenos Aires.

21 En el marco de la mesas de trabajo que realizaron entre las Mujeres Afrodescendientes Caucanas por el Cuidado de la Vida y de los Territorios Ancestrales y el Gobierno Nacional, se suscribieron siete actas de acuerdos: Acta No 1: firmada el 1 de diciembre en La Casa La Giralda; Acta No 2: Fortalecimiento del sistema de protección comunitaria, firmada el 10 de diciembre de 2014; Acta No 3: Compromisos para la implementación de los Autos 005 y 092; Acta No. 4: Acta Integral donde se abordan todos los temas, firmada el 11 de diciembre de 2014; Acta No. 5: Fiscalía y protección, suscrita el 12 de diciembre de 2014; Acta No 6: Afectaciones económicas, sociales, culturales y ambientales causadas por la minería, suscrita el 12 de diciembre de 2014, así como el Acta No. 7: Alcance del acuerdo No 2, suscrita el 6 de febrero de 2015.



de los derechos “a la vida digna, consulta previa, al trabajo, debido proceso y a la autonomía e integridad cultural”, por la concesión de un título minero (del 2007 al 2017) sin cumplir con la consulta previa. Sobre esta acción la Corte Constitucional, falló a favor de los derechos del Consejo Comunitario de La Toma y mediante sentencia T -1045A de 2010 ordenó la realización de la consulta previa y la obtención del consentimiento previo libre e informado de la comunidad respecto a las pretensiones de explotación de terceros, así mismo, ordenó a la autoridad minera abstenerse de otorgar o suspender títulos mineros para la explotación que no cumplieran el requisito de consulta previa, y la suspensión inmediata de las actividades de explotación minera que estuvieran realizando²².

6.5 Minería ilegal en el departamento de Chocó

En el 76% de los municipios del Chocó²³ se desarrollan actividades de minería entre los que se encuentran: Rio Quito, Cantón de San Pablo, Certegui, Quibdó, Atrato, Tadó, Unión Panamericana, Lloró, Condoto, Nóvita, Bagadó, Unguía, Rio Iró, Sipí²⁴, Istmina, Medio San Juan²⁵, Juradó, Nuqui, Bojayá y El Carmen²⁶, no obstante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- señala que en este departamento no se ha otorgado ningún permiso, concesión, o autorización ambiental, y que no cuenta con ninguna solicitud de licenciamiento ambiental o de plan de manejo

22 Sentencia T-1045 de 2010 A/10 Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. Ordenes: “(...) Segundo: En su lugar, se dispone tutelar los invocados derechos fundamentales al debido proceso y a la consulta previa con la respectiva comunidad afrodescendiente.(...) Séptimo: ORDENAR a Ingeominas, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que se abstenga de otorgar o suspenda, según el caso, la o las licencias de explotación minera en el proyecto del señor Héctor Jesús Sarria o cualquier otro en el corregimiento La Toma de Suárez, Cauca, hasta tanto se realice, de manera adecuada, la consulta previa ordenada en esta sentencia y se expida, en su momento legal y si hubiere lugar, la licencia ambiental respectiva.

Ordenar al señor Héctor Jesús Sarria la suspensión inmediata de las actividades de explotación minera que esté realizando, directamente o por interpuesta persona, en el corregimiento La Toma del municipio de Suárez, Cauca (...)”

23 De acuerdo con lo descrito en la Resolución N° 64 “Crisis Humanitaria en el departamento del Chocó” expedida en septiembre de 2014.

24 La Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) reportó la existencia de actividades de minería en 16 municipios.

25 Reportados en el Censo Minero 2012.

26 La Agencia Nacional de Minería reporta la existencia de títulos mineros en estos últimos cuatro municipios, los cuales no estaban reportados dentro de la información de IIAP y Codechocó.



ambiental²⁷ (se debe tener en cuenta que esta Entidad solo se ocupa cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año²⁸). De otra parte, Codedhó, como autoridad ambiental encargada de expedir las licencias o permisos ambientales para la explotación de menos de 1.000.000 ton/año, señaló que de las unidades mineras de platino y oro existentes en el departamento, solo tres (3) cuentan con licencia ambiental o plan de manejo vigente²⁹.

No obstante lo anterior, el Sistema de Información Minero Colombiano³⁰ reporta que Chocó ocupó el primer lugar en la producción de platino en Colombia con el 98,6% de la producción nacional (en el año 2012) y es el segundo proveedor de oro y plata con 24.438 kg correspondientes al 37% de la producción nacional, después de Antioquia con el 41%. Lo que permite colegir que presuntamente se están explotando los recursos sin cumplir con la legislación ambiental vigente.

Del área total del departamento 4'653.000 ha, existe un área solicitada de 529.529 ha. correspondientes al 11.4%, un área titulada de 335.740 ha. equivalentes al 7.2%, área en legalización 314.386 equivalentes al 6.8%, zonas mineras Negras 749.694 ha. equivalentes al 16.1%, zonas mineras indígenas 6.542 ha. equivalentes al 0.1% y como área no determinada 2.717.106 ha., equivalentes al 58.4%. De acuerdo con lo anterior y lo reportado por la Agencia Nacional de Minería -ANM-, se evidencia que el departamento del Chocó tiene un 41 % de su territorio con actividad minera y en proceso de trámite con la misma vocación³¹.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en el marco de su misión emitió en septiembre de 2014, la Resolución Defensorial N° 64 "Crisis Humanitaria en Chocó", en la que se constató la grave situación que atraviesan los chocoanos, derivada de las activida-

.....
27 Respuesta a requerimiento de la Defensoría, radicado ANLA 4120 E125386 de mayo de 2014

28 De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2820 de 2010, artículo octavo, que teniendo en cuenta que solo cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 t/año estará en cabeza del ANLA, para proyecciones menores la competencia es de la Corporación

29 Informe Minería en el Departamento del Chocó, Junio de 2013 entregado a la Defensoría en el marco de la visita realizada en abril.

30 Según el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) Estadísticas 2013, en el departamento de Chocó se produjeron 1.439,3 kilogramos de platino en el año 2012.

31 Información solicitada por la Defensoría del Pueblo, suministrada por la Agencia Nacional de Minería mediante el oficio radicado No. 51590 del 28-05-2014.



des de extracción de oro, platino y otros metales, sumado a la conocida lucha por el control del territorio y los recursos naturales; lo que genera conflictos socio ambientales como la degradación de los ecosistemas, disminución de bosques, extinción de especies endémicas y contaminación de los ríos y otras fuentes de agua, factores que ponen en riesgo el patrimonio natural del país.

La crisis del Choco incide de forma negativa en la seguridad alimentaria de sus comunidades y vulnera los derechos colectivos de las mismas para el goce de un ambiente sano, al igual que los derechos a un equilibrio ecológico, al agua, a la seguridad y salubridad pública, junto con su derecho al territorio.

6.6 Consideraciones finales

Con el propósito de aportar a la solución de la problemática sobre minería ilegal e incidir en la política pública, y en procura de la garantía, protección y defensa de los derechos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad alimentaria, el derecho humano al agua y al derecho al territorio, la vida y la salud, la Defensoría del Pueblo planteó en diferentes escenarios la necesidad de:

- a. Incluir en el Plan de Desarrollo una política clara y contundente que permita la erradicación de la minería ilegal y criminal en el país, que incluya acciones que permitan la restauración de los ecosistemas degradados, la reconstrucción del tejido social fragmentado y el desarrollo de capacidades y alternativas productivas sostenibles para la población.
- b. Crear un organismo que coordine y supervise las estrategias para la erradicación de la minería ilegal en el país, con funciones para implementar acciones integrales, orientadas a controlar, mitigar y/o restaurar los impactos sociales, en la salud humana y en el ambiente, garantizando el respeto de los derechos humanos. O bien, acelerar la creación y el soporte legal de la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal –UNIMIC–, pero como un órgano con capacidad operativa y de acción.



- c. Definir un marco normativo y regulatorio que contemple y fortalezca, el control de insumos, importación y transporte de maquinaria, comercialización de los metales extraídos, entre otros aspectos. Las rutas de acción definidas deben tener en cuenta el componente social y el enfoque de derechos.³²
- d. Generar estrategias eficaces para la formalización de la minería ilegal en el territorio nacional, de cara a dar una solución integral a las familias que subsisten de esta actividad y en procura del mejoramiento de su calidad de vida, para lo cual se debe estudiar la posibilidad de: (i) ofrecer créditos blandos a las comunidades, (ii) brindar acompañamiento y soporte tecnológico que permita controlar y mitigar los impactos ambientales generados por esta actividad y por ende los impactos a la salud humana, (iii) diseño de incentivos para formalización de la actividad minera, (iv) contemplar e implementar proyectos, en coordinación con agencias que ofrezcan otras actividades productivas.
- e. Evaluar la pertinencia y eficacia de los instrumentos de control minero, ambiental y social con los que cuenta actualmente el país.
- f. A través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Salud, generar acciones que permitan suplir falencias como la falta de línea base en temas ambientales y de salud, encaminados a realizar una evaluación real de la problemática.
- g. Fortalecer en términos técnicos, monetarios y de recurso humano a las autoridades que se encargan del control de los impactos generados por la minería ilegal con el fin de que cumplan de manera efectiva sus funciones.



.....
 32 Recomendación de la Resolución N° 64 "Crisis Humanitaria en el departamento del Chocó" de septiembre de 2014, al Gobierno Nacional.



- » Como parte de su estrategia de seguimiento a la crisis de la salud, la Defensoría del Pueblo adelanta visitas permanentes a clínicas y hospitales para verificar las difíciles condiciones de los pacientes, principalmente en los servicios de urgencias. No deja de preocupar a la Defensoría el crecimiento sostenido en el número de acciones de tutela que buscan garantizar el derecho a la salud, que para 2014 llegó a las 118.200, el segundo registro más alto desde la creación de este instrumento, dos décadas atrás.



D.7. El derecho a la salud y a la seguridad social

En respuesta a los contenidos sobre el derecho a la salud del Derecho Internacional de los derechos humanos, el Gobierno Nacional expidió la Ley Estatutaria número 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”. La salud, comienza a entenderse, en términos normativos, como un derecho fundamental “autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo” (artículo 2°).

En efecto, la Defensoría del Pueblo destaca que el legislativo, haya adoptado las disposiciones de la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional -Sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa-, referidas a concebir que el acceso a los servicios de salud de la población colombiana, debe realizarse de manera oportuna, eficaz y con calidad, de conformidad con lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 49:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud [...]”.

Asimismo, es de gran relevancia para el goce efectivo del derecho a la salud, que los principios, reiterados por la Corte Constitucional, como: universalidad; pro homine; equidad; continuidad; oportunidad y; prevalencia de derechos, en conjunto con aquellos calificados como esenciales del derecho a la salud, contenidos en el párrafo 12 de la Observación General número 14: disponibilidad, accesibilidad, aceptabili-



dad y calidad, hayan sido considerados por el legislador como interrelacionados para caracterizar el derecho fundamental a la salud en el país.

Seguimiento a la actividad legislativa

En el año 2014, la Defensoría del Pueblo siguió atentamente la discusión generada en el país respecto del Proyecto de Ley Estatutaria en Salud, sobre la cual, expresó algunas observaciones durante la Audiencia Pública del 10 de abril de 2014 convocada por la Corte Constitucional, considerando que este Proyecto de Ley Estatutaria, además de reivindicar el carácter fundamental del derecho a la salud, surgió como respuesta a la necesidad, evidenciada por la propia Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008, de superar el déficit de regulación y la crisis estructural de respeto y garantía de este derecho fundamental en Colombia.

En ese sentido, para la Defensoría, la mayoría del texto debía ser declarado exequible; no obstante, algunos de sus contenidos debían ser ajustados para que la totalidad de la ley guardara correspondencia con la Carta Política y las reglas que ha definido la jurisprudencia constitucional. Varias de estas observaciones fueron acogidas por la Corte en la Sentencia C-313/2014.

El objetivo principal de la Ley Estatutaria es garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección; según la Sala, en el entendido que no se dará lugar a normas que menoscaben la acción de tutela.

En su ponencia, la Defensoría del Pueblo reiteró la necesidad de mantener la acción de tutela sin modificaciones ni límites, de tal forma que los ciudadanos puedan seguir acudiendo a ella cuando cualquier entidad, pública o privada, intente amenazar o vulnerar su derecho fundamental a la salud.

En cuanto a las obligaciones del Estado, la Defensoría del Pueblo reiteró que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello, se le imponen una serie de obligaciones, como las de abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas; formular y adoptar políticas que propendan por la pro-



moción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales; ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control; velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población; adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos; todo lo anterior fue declarado EXEQUIBLE por la Corte, en el entendido que la atribución del deber de adoptar mecanismos para la validación del derecho, no dará lugar a expedir normas que menoscaben el mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal, según la Corte Constitucional y en concordancia con lo solicitado por la Defensoría del Pueblo, la sostenibilidad fiscal a que alude la Ley en el artículo 6º, literal i), no podrá comprender la negación a prestar eficiente y oportunamente todos los servicios de salud debidos a cualquier usuario.

Para referirse a este tema, la Defensoría consideró necesario interpretar de forma sistemática tres (3) elementos: (i) el principio de sostenibilidad fiscal como quedó establecido en el Acto Legislativo 03 de 2011; (ii) la interpretación y contenido que la Corte Constitucional le dio a este principio en la Sentencia C-288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) que declaró la exequibilidad de esta reforma constitucional, y finalmente, (iii) el peso que, en la Constitución y a partir de la jurisprudencia de la Corte, tienen el principio de progresividad y la prohibición de retroceso.

Si se interpretan de forma sistemática estos tres (3) elementos entonces es posible llegar a la conclusión de que la realización efectiva del derecho a la salud no puede ser afectada con argumentos que, sobre la base del principio de sostenibilidad fiscal, restrinjan su respeto y garantía y esta es la interpretación que la Defensoría sugiere dar a los contenidos del Proyecto de Ley Estatutaria.

Para la Defensoría del Pueblo, desde la propia postura de la Corte Constitucional, puede afirmarse la existencia de una regla de prevalencia interpretativa que resuelve de antemano la posible colisión entre un derecho fundamental y el principio o criterio de sostenibilidad fiscal haciendo que, lógicamente, el mencionado principio no tenga un estatus normativo pleno, sino que es un criterio orientador en el ejercicio de las competencias propias de las autoridades públicas.



Con base en lo anterior, para la Defensoría del Pueblo, la forma de interpretar armónica y sistemáticamente la sostenibilidad fiscal con la evolución del derecho a la salud debe tener como punto de partida el celo estricto en la mejor y progresiva prestación del servicio de salud, pues la falta de recursos obliga a la Administración a adoptar decisiones tomando en cuenta los diferentes factores de los cuales dependen las mismas.

Las limitaciones presupuestales no pueden ser una carga que se traslade a las personas para restringir el acceso y ejercicio efectivo del derecho a la salud, sino que debe ser una variable a tener en cuenta por la Administración cuando regula y organiza la prestación del servicio, de modo que se optimice el uso de los recursos eliminando costos de transacción originados en problemas, en principio, evitables.

En cuanto al seguimiento de proyectos de ley, se adelantaron comentarios al Proyecto de Ley 024/2014 Senado, *“por el cual se adoptan unas normas para mejorar la oferta, la oportunidad y la calidad de la atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), como hospitales y clínicas”*, acumulado con el Proyecto de ley 077/2014 Senado, *“por el cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se dictan otras disposiciones”*.

Los proyectos de ley citados tienen por objeto adoptar medidas regulatorias de carácter financiero meramente operativas para avanzar en el proceso de saneamiento de las deudas del sector y en el mejoramiento del flujo de los recursos dentro del SGSSS; por tanto, no se puede entender cómo unos proyectos de leyes ordinarias que cambien o redefinan el modelo de salud imperante en el país desde que se aprobó la Ley 100 de 1993. Tampoco es un proyecto que pretenda desarrollar los principios, directrices, alcances y límites del derecho fundamental a la salud establecidos en el proyecto de ley estatutaria en salud, recientemente declarado exequible con algunas observaciones por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-313 de 2014.

El proyecto unificado compila una serie de propuestas, algunas muy prácticas, de carácter financiero para mejorar dos males graves que afectan al SGSSS: por un lado, la falta de flujo de recursos, su lentitud, sus múltiples barreras, su complejidad y la falta de eficacia; por otro, el saneamiento de las deudas del sector que hoy en día está generando un acumulado que tiene a muchas IPS, tanto públicas como privadas, al borde de la quiebra y de la cesación de pagos.



En ese orden de ideas se propone una tabla de salvación a la red pública utilizando los excedentes de aportes patronales al Sistema General de Participaciones (SGP), destinados al saneamiento fiscal, privilegiando el pago de los pasivos laborales.

Así mismo, los departamentos y distritos podrán utilizar los recursos excedentes y saldos no comprometidos al 31 de diciembre de las vigencias de 2012 a 2015 de las rentas cedidas en fortalecimiento de infraestructura, renovación tecnológica y saneamiento fiscal de las ESE y en el pago de deudas del régimen subsidiado. Para el pago de deudas del régimen subsidiado, las entidades territoriales podrán además recurrir a los recursos de regalías; incluso, podrán utilizarse estos recursos de regalías para capitalizar EPS mixtas con participación del Estado (por ejemplo, como lo son la Nueva EPS y Capital Salud EPS SAS).

Para ayudar al saneamiento de los pasivos de los prestadores de servicios de salud y para generar liquidez a estas entidades, con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Fosyga se crearán líneas de crédito blando para el sector salud (tanto para EPS como IPS).

La Defensoría del Pueblo llamó la atención sobre la disminución de los recursos de oferta que solo representarán, de ser aprobado el proyecto de ley, el 10% de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), en tanto cada vez se ve más clara la necesidad que los antiguos territorios nacionales y zonas distantes de los grandes centros se financien con recursos de oferta, más que de demanda.

Por otro lado, la ponencia para primer debate establece el giro directo en el régimen contributivo, tanto para actividades POS, como NO POS (artículo 7°).

Finalmente, en este aspecto, aunque la Defensoría del Pueblo reconoce la complejidad del tema por el alto volumen de facturas y cuentas individuales, debería preverse el mecanismo que permita tanto a EPS como a IPS, conocer con claridad qué cuentas se están reconociendo, para garantizar la transparencia contable de unos y otros y para que las cuentas por cobrar y por pagar, coincidan, en los procesos de depuración y conciliación. Por no hacerlo, en el régimen subsidiado el giro directo aunque ha facilitado el flujo de recursos, también ha generado confusión por falta de transparencia en relación a lo pagado.





- » La Defensoría del Pueblo creó una nueva Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, con el fin de trabajar de manera más efectiva en favor de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (LGBTI). Para ello, en diferentes regiones del país, la Defensoría ya cuenta con 13 duplas de género (abogada y psicóloga) que prestan acompañamiento a quienes han sido objeto de violencia física, sexual o psicológica, principalmente por parte de los grupos armados ilegales.



D.8. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género en medio de situaciones de violencia

La Defensoría del Pueblo, con la creación de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (Resolución 063 del 20 de enero de 2014), asume el reto de fortalecer su trabajo a favor de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (LGBTI¹), en el nivel nacional y regional con la presencia de equipos o duplas de género (abogada y psicóloga) en trece (13) Defensorías Regionales.

Si bien, estos fueron financiados en el primer semestre del año 2014 con el apoyo de la cooperación internacional (once equipos fueron apoyados por la Embajada del Reino de los Países Bajos² y dos por el Programa de Derechos Humanos de USAID³), en el segundo semestre del año, la institución dentro de su proceso de reestructuración, logró vincular a quince (15) personas en su planta de personal, dentro de las duplas de género, haciendo presencia en las Defensorías Regionales de Magdalena, Bolívar, Urabá, Córdoba, Arauca, Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Cauca y Valle. Mientras que el equipo de Chocó y de Tumaco -Nariño-, realizaron su trabajo a lo largo de este año gracias al apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID.

1 Comúnmente se utiliza esta sigla haciendo referencia a lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales, sin embargo, desde la Defensoría Delegada se ha optado por utilizar el término de "orientaciones sexuales e identidades de género" de acuerdo a las Resoluciones existentes al respecto por parte de la OEA y ONU.

2 Equipos financiados por la Embajada del Reino de los Países Bajos: Defensoría Regional de Antioquia con un apoyo en Urabá, Arauca, Bogotá, Bolívar, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Magdalena y Valle.

3 Equipos financiados por el Programa de Derechos Humanos de USAID, operado por Chemonics: Quibdó - Chocó y Tumaco - Nariño.



Estas duplas de género tienen dentro de sus principales funciones:

- Ejecutar acciones a nivel regional para la prevención de la violencia de género, incluyendo acciones de capacitación y/o formación, para la promoción de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales⁴ e identidades de género⁵ diversas. Así como ofrecer acompañamiento a organizaciones, grupos o colectivos de dichas poblaciones.
- Brindar atención, asesoría, orientación y acompañamiento psicosocial o jurídico a mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, víctimas de discriminación o violencia en razón del género.
- Realizar diagnósticos regionales sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres y de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- Participar en espacios interinstitucionales a nivel regional que permitan mejorar las rutas para la atención, la protección y defensa de los derechos humanos de los grupos poblaciones correspondientes.

En el caso de las mujeres se realiza seguimiento al cumplimiento de los marcos internacionales vigentes como es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing 1995, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), entre otras. Y a nivel nacional, la Ley 985 de 2005 contra la trata de personas, la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres, así como la Ley 1719 de 2014 para el acceso a la justicia de las

4 La orientación sexual se refiere a la atracción sexual, erótica, emocional o amorosa que puede darse con personas del sexo opuesto (heterosexualidad), del mismo sexo (homosexualidad) o de ambos sexos (bisexualidad).

5 La identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual, femenina o masculina, que no siempre corresponden al sexo biológico asignado al momento del nacimiento. (Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género). Las mujeres trans construyen una identidad de género femenina aunque su condición biológica al nacer es de hombre, y los hombres trans construyen una identidad de género masculina aunque su condición biológica al nacer es de mujer.



víctimas de violencia sexual, con énfasis en las víctimas del conflicto armado, entre otros marcos normativos existentes a favor de los derechos de las mujeres. Igualmente, se tienen en cuenta algunas sentencias de la Corte Constitucional como es la Sentencia C-355 de 2006 en torno a la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo; el Auto 092 de 2008 y los respectivos Autos de seguimiento frente a la situación de las mujeres cabeza de familia, víctimas del desplazamiento; la Sentencia T-045 de 2010 en torno a la atención en salud a mujeres víctimas del conflicto armado en el municipio de El Salado (Bolívar).

En el caso de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se prohíbe la discriminación por razón del sexo (artículo 13), y se consagra el derecho fundamental a la vida (artículo 11), a la intimidad y buen nombre (artículo 15), al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16) y a la libertad de expresión (artículo 20), con el amplio conjunto de sentencias dadas por la Corte Constitucional para el restablecimiento de derechos fundamentales de estas poblaciones, y en el marco de las Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) número 2435/08⁶, Resolución número 2504/09, Resolución número 2600/10 y Resolución número 2653/11, y de la Resolución número 19/17 de 2011 de la Organización de las Naciones Unidas, se realiza el seguimiento para el cumplimiento del marco fundamental de derechos.

De esta manera, la institución asume su compromiso en la promoción, divulgación y protección de derechos de las poblaciones que corresponden a esta Defensoría Delegada, en medio de las situaciones de violencia presentadas en el país.

8.1 Balance frente a la violencia de género en el año 2014

A continuación se realiza una breve presentación de la violencia de género existente en el país, y de las principales situaciones identificadas a partir de la

6 Respaldada con carta presentada a Naciones Unidas el 22 de diciembre de 2008, por parte de sesenta y seis (66) países, incluyendo Colombia.



atención brindada por la institución, logrando así una caracterización general de la problemática.

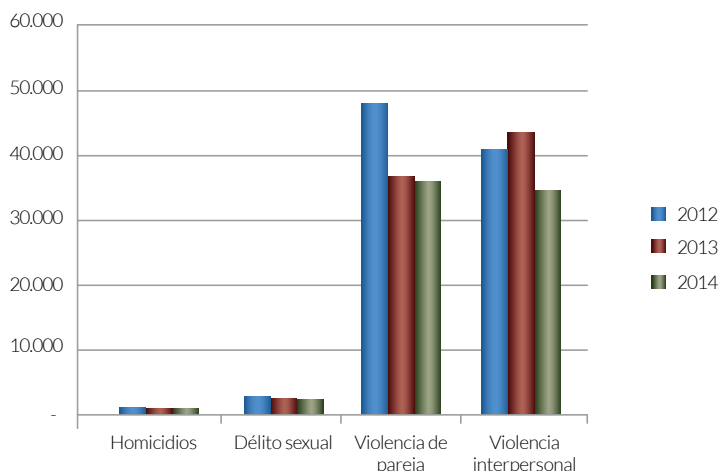
De acuerdo al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el año 2014⁷ se registraron 877 casos de homicidio de mujeres mayores de 18 años de edad, encontrando una disminución en 126 casos respecto al año 2013. Frente a la realización de exámenes médicos – legales por presunto delito sexual, se registran 2.482 exámenes en mujeres mayores de 18 años, 110 menos que los ocurridos en el año 2013. Igualmente, en los casos de violencia de pareja se observó una disminución en las cifras, encontrando para el año 2014 el registro de 37.881 casos, 1.139 menos que los existentes en el año 2013, y en la violencia interpersonal hay una disminución de 9.110 casos respecto al año inmediatamente anterior, con 33.993 casos.

Tal como lo muestra la siguiente gráfica (Ver gráfico 1), frente a la violencia contra las mujeres, se ha dado una disminución en las cifras de casos registrados desde el año 2012, y aunque esta aún no es significativa, y estos índices no dejan de ser preocupantes, se puede pensar que la expedición de los decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de las distintas formas de violencia y discriminación contra las mujeres, a finales del año 2011 y 2012, favorecieron una mayor difusión de los derechos de las mujeres y el establecimiento de algunas acciones por parte de las instituciones públicas que han permitido esta leve disminución en las cifras de violencia contra las mujeres.

7 Información preliminar del año 2014 sujeta a cambios por actualización, entregada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a través de Oficio del 25 de enero de 2015 en respuesta a solicitud de la Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género. La información correspondiente al año 2013 y 2012 se encuentra en <http://www.medicinalegal.gov.co/>



Gráfico 1. Comparativo de cifras de violencia contra mujeres años 2012, 2013 y 2014



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Por otra parte, en los casos de violencia contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, existe una gran dificultad ya que no se cuentan con registros por parte de las instituciones públicas que permitan dimensionar la gravedad de los hechos que día a día ocurren en el país⁸. Solamente la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de su Red Nacional de Información, diferencia los casos de personas LGBTI, agrupados en una sola categoría, dificultando el análisis de las situaciones ocurridas en medio del contexto del conflicto armado a razón de la orientación sexual (violencia contra gays, lesbianas y bisexuales), diferentes a las presentadas por la identidad de género, especialmente contra mujeres trans y hombres trans.

De allí, la urgencia de adecuar los sistemas de información de las instituciones públicas para poder dimensionar las violencias de género relacionadas con esta po-

⁸ La ONG Colombia Diversa, realiza un informe cada dos años sobre la situación de derechos humanos en personas gay, lesbianas, bisexuales y personas trans, encontrando en su último reporte correspondiente al año 2012, “87 homicidios de personas LGBT (20 por prejuicio, 27 cuyo móvil está sin establecer y 40 cuyo móvil no es el prejuicio), 15 casos de circulación de panfletos amenazando la seguridad pública y la vida e integridad de las personas LGBT; y finalmente, tres suicidios, relacionados posiblemente con el prejuicio, ya que al parecer estaban relacionados con presiones sociales y familiares en razón de la orientación sexual, la identidad de género o la expresión de género de estas personas. Adicionalmente, hubo 28 hechos de violencia policial en contra de personas LGBT. Por la falta o la precariedad de la información, no es claro cuántos fueron cometidos por prejuicio y cuántos no”. Tomado de <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2012.pdf>



blación, cumpliendo así con los compromisos establecidos en la Resolución número 2653 de 2011 de la OEA.

8.2 Condición socioeconómica y violencia de género

La violencia de género, ya sea contra las mujeres o las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, se vincula a diferentes factores. Uno de estos es el predominio de prácticas culturales machistas y patriarcales que legitiman ciertos roles, prácticas, maneras de “ser” y “hacer” frente al género, y otro factor -relacionado con el anterior- es la existencia de un contexto socioeconómico excluyente que limita las posibilidades de realización y goce de los derechos de las personas. No debe perderse de vista que si bien este es un factor que debe considerarse, la violencia de género se presenta de una u otra manera en todos los contextos socioeconómicos.

En el caso de las mujeres, las limitaciones en las condiciones de vida y la falta de reconocimiento como sujetos económicos importantes para el país, limitan su autonomía y las posibilidades para construir un proyecto de vida propio. De acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la pobreza monetaria se calculó en un 28.5% y la pobreza extrema en un 8.1% para el año 2014⁹. Sin embargo, en los casos donde la jefatura del hogar está a cargo de la mujer, estos índices aumentan. Frente a la pobreza monetaria donde la jefatura del hogar está a cargo de un hombre, la pobreza llega a un 27.3%, mientras que en los hogares donde la jefatura está a cargo de una mujer llega al 31%. Situación que se hace más crítica en las zonas rurales (centros poblados y rural disperso) donde los porcentajes de pobreza en los hogares con jefatura masculina llega al 40,1%, y en los hogares con jefatura femenina es del 46.3%. Respecto a la pobreza extrema, se encuentra la misma situación. En los hogares con jefatura masculina el porcentaje llega al 7.4%, pero en los hogares con jefatura femenina es del 9.4%, siendo más crítica en las zonas rurales donde llega a un 22.7%, mientras que en hogares con jefatura masculina solo es del 16.8%.

9 Ver en <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/pobreza/160-uncategorised/6020-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2014>, índices de Pobreza monetaria y multidimensional 2014.



De esta manera, se pone en evidencia que las condiciones de pobreza afectan en un mayor grado a las mujeres, constituyéndose en un factor adicional para la existencia de violencia¹⁰ en su contra.

En la atención brindada a diez mil ochocientas sesenta y tres (10.863) mujeres en las treinta y seis (36) Defensorías Regionales, a través de las personas a cargo del trámite de quejas por vulneraciones a derechos, los mayores porcentajes se refieren al acceso a derechos fundamentales: un 42% de las asesorías hacen referencia a dificultades en el acceso a la salud y un 7% a sus condiciones de vida (acceso a servicios básicos, educación, vivienda, subsistencia, etc.), igualmente en las solicitudes de acciones por vulneraciones en derechos, un 19% corresponden a temas de salud y un 10% a aspectos relacionados con las condiciones básicas de vida.

Por su parte, las duplas de género en los casos atendidos en el año 2014, identifican un alto porcentaje de mujeres a cargo de sus hogares, quienes han tenido que asumir el rol de madres cabeza de familia por el abandono de sus parejas o por situaciones asociadas al conflicto armado, sin contar con los elementos necesarios para ello. En estos casos, se encuentran bajos niveles de escolaridad, lo que les dificulta el acceso a trabajos estables y remunerados de manera adecuada, por lo que la mayoría de ellas se dedican a trabajos informales, generalmente vinculados a oficios domésticos, ventas callejeras o preparación de alimentos, lo que genera unas difíciles condiciones de vida.

En estos eventos, de una parte, las limitaciones y dificultades para poder asumir económicamente sus hogares, las lleva a aceptar relaciones de pareja marcadas por la violencia, y de otra, en este último año se ha observado un incremento en la vinculación de mujeres jóvenes a grupos delincuenciales, tal como ocurre en Cartagena con el fenómeno del pandillismo, donde se calcula que un 11% son mujeres.

Es importante señalar que las dificultades en el acceso a la escolaridad se relacionan con las creencias culturales -sobre todo en zonas rurales-, donde se supone que las mujeres para desempeñarse en la vida adulta no requieren de educación, así como con el inicio temprano de la maternidad, en la mayoría de casos en la adolescencia.

10 Debe recordarse que en la Ley 1257 de 2008, al definirse la violencia contra la mujer, se señala la importancia de reconocer el daño físico, psicológico, sexual, económico y patrimonial que esta puede generar.



Esto se une a la falta de una oferta institucional, sobre todo en zonas apartadas, que garantice la educación y vinculación económica de las mujeres.

En el caso de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, la Defensoría del Pueblo, a través de la atención de quejas, solicitudes y asesorías por la vulneración de derechos, en los sesenta y un (61) casos atendidos en las treinta y seis (36) Defensorías Regionales, el mayor porcentaje está relacionado con la realización plena de la vida, incluyendo el desarrollo libre de la personalidad, y con la igualdad en diferentes ámbitos de la vida social, especialmente en lo referido al acceso al trabajo o a la educación.

En estas poblaciones, se ha identificado –sobre todo en las personas trans– una temprana salida de sus núcleos familiares por situaciones de discriminación, interrumpiendo sus procesos de acceso a la educación de manera temprana, constituyéndose la calle en el espacio donde es posible construir una posibilidad de vida, la mayoría de veces relacionada con la prostitución. Sin embargo, la falta de registros diferenciados por parte de las instituciones públicas, dificulta el análisis y estudio de este tipo de situaciones.

Es innegable entonces, que las condiciones de pobreza y vulneración de derechos fundamentales generan ambientes donde fácilmente se incrementa la violencia de género, aunque esta se presenta en diferentes contextos socioeconómicos como se muestra a continuación.

8.2.1 Principales formas de violencia de género identificadas por la Defensoría Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género

A través de las duplas de género vinculadas a esta Defensoría Delegada, presentes en trece (13) Defensorías Regionales, se logró el acompañamiento y la documentación de quinientos ochenta y tres (583) casos en el año 2014, encontrando que los espacios de mayor riesgo para las mujeres continúan siendo aquellos que se vinculan a su cotidianidad, donde las violencias de género están marcadas por una cultura machista que privilegia el lugar del hombre y lo masculino, quedando la mujer en un lugar secundario donde es vulnerada su capacidad de autodeterminación y empoderamiento.



Es así como en un 50% del total de casos acompañados, el agresor es una persona conocida con quien se tenía una relación previa: en un 10% de casos, las mujeres reportan haber recibido la agresión por parte de su pareja, en otro 10% reportan como agresor a la expareja, y el porcentaje restante está referido a otros familiares -generalmente hombres-, llamando la atención algunos casos de mujeres mayores donde el agresor es uno de sus hijos. De esta manera, el hogar se constituye en uno de los lugares de mayor peligro para las mujeres.

Ahora bien, al caracterizar los tipos de violencia y daño generados, de acuerdo a la Ley 1257 de 2008, se encuentra que en un 74% del total de casos existe daño psicológico¹¹ con la consecuente vulneración en la autoestima y personalidad, disminuyendo las capacidades de actuación de la persona. Por supuesto, este tipo de daño, generalmente va acompañado de otras expresiones violentas y pocas veces es visibilizado. Se encuentran entonces mujeres con difíciles historias de vida, marcadas por la marginalidad, la exclusión, la falta de oportunidades económicas y de educación que además son víctimas de violencia, sufriendo una grave afectación en sus capacidades para restablecer sus proyectos de vida.

Junto a estas afectaciones, se encuentra en la mitad de los casos (50%) diferentes expresiones de la violencia física, asociados a golpes y malos tratos pero también a acciones con armas corto punzantes o de fuego que ponen en riesgo la vida de las mujeres. En la mayoría de estos se han realizado las denuncias ante las autoridades correspondientes (Comisarías de Familia o fiscalías) sin encontrar una respuesta adecuada, sobre todo en lo referido a la protección. Desafortunadamente, casos de este tipo, que no reciben una adecuada atención, pueden llegar a homicidio o a tentativa de homicidio, acompañando en el año 2014, once (11) casos de homicidio de mujeres y ocho (8) de tentativa de homicidio.

Frente a la violencia sexual, llama la atención el alto número de casos donde se reportan este tipo de hechos (49%), encontrando que estos delitos no solamente se configuran en el marco del conflicto armado, sino que desafortunadamente

11 De acuerdo al artículo 3º numeral a), de la Ley 1257 de 2008, se define como daño psicológico: "Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal".



hacen parte de los contextos cercanos de las mujeres, de manera especial en su adolescencia.

Respecto a la violencia económica y patrimonial -pocas veces reconocida- se encuentran acciones violentas diferenciadas, de acuerdo a los contextos de las víctimas. Unos son los casos de mujeres campesinas que ven limitado su acceso a la tierra ya que pocas veces son reconocidas como poseedoras legítimas de estas, por lo que no tienen acceso a escrituras, no son reconocidas como poseedoras de estas en el momento de una separación o fácilmente son excluidas de las herencias familiares. Pero otros son los casos de mujeres ubicadas en zonas urbanas, que en el momento de la separación de sus parejas, se dan cuenta que no tienen derecho a los bienes adquiridos durante el tiempo de matrimonio o de la unión, perdiendo el soporte económico que tenían inicialmente.

Ahora bien, en las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, las situaciones de violencia y discriminación toman diferentes expresiones, dentro de una dinámica sociocultural que fuertemente señala y estigmatiza todas aquellas expresiones y formas de “ser” que considera fuera de lo establecido y permitido. Es así como muchas de estas personas son expulsadas a una temprana edad de sus núcleos familiares, perdiendo posibilidades en el acceso a la educación.

Igualmente se encuentran algunos casos de mujeres lesbianas, que en su juventud establecieron una relación heterosexual, donde incluso tuvieron sus hijos/as, pero después de la separación inician una vida sexual con otra mujer (relación lesbiana) siendo agredidas por sus exparejas y afrontando procesos incluso por la custodia de los hijos/as.

Finalmente, vale la pena recordar que el 22 de noviembre de 2014, a partir del asesinato de un activista de la comunidad LGBTI (Guillermo Garzón Andrade), donde se ponen en evidencia nuevamente los crímenes por prejuicio, la Defensoría del Pueblo en un comunicado de prensa, hace un llamado a todas las instituciones públicas para dar una respuesta más eficiente a las violencias vividas por esta población.



8.3 La violencia de género en el contexto del conflicto armado

La existencia de un conflicto armado interno por cinco (5) décadas ha generado un escenario donde se exacerban las diferentes formas de violencia de género, al punto que entran a hacer parte de las estrategias de acción de los actores armados.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, de manera reiterada, desde el Auto 092 de 2008, existe un impacto desproporcionado en la vida de las mujeres, sobre todo cuando son madres cabeza de familia en situación de desplazamiento, además de la identificación de unos riesgos particulares en razón del género. Por esta razón, se ha solicitado al Gobierno crear las estrategias, planes y programas necesarios no solo para la prevención de estas formas de violencia sino además para atender los impactos que esta tiene en la vida de las mujeres de manera integral.

Desde el trabajo realizado por la Delegada para los derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, existen algunos elementos al respecto que vale la pena señalar. Un gran número de mujeres (37%) atendidas por las duplas de género, deben afrontar además de las consecuencias de la violencia propia del conflicto armado otras expresiones de la violencia contra las mujeres, de manera especial aquella que se vincula al ámbito familiar. Es así como muchas mujeres, después de salir desplazadas, cuando tratan de restablecer un proyecto de vida y construir una nueva relación afectiva, superando profundas dificultades internas por la pérdida de confianza en la vida y en las otras personas, se encuentran en medio de nuevas situaciones violentas. Ello implica no solamente una nueva situación por resolver, sino que profundiza las consecuencias y afectaciones psicosociales ya vividas en medio del conflicto armado.

Respecto a la violencia sexual vivida en medio del conflicto armado, es importante reconocer que esta toma diferentes expresiones de acuerdo al tipo de presencia y dinámicas existente por parte de los actores armados ilegales. Es decir, la violencia sexual no responde siempre a los mismos patrones y no se da de la misma manera, incluso en algunas regiones debe tenerse en cuenta hasta dónde entran a jugar este-reotipos y expresiones propias del racismo, más que estrategias militares como tal.

Es así, como en el análisis de estos casos se ha podido identificar que la violencia sexual en el contexto del conflicto armado, cuando ocurre en medio de territorios



en disputa se une a acciones de tortura y de grave vulneración a la integridad de las mujeres. Pero cuando ocurre en zonas donde existe cierto tipo de control, se vincula a formas de explotación sexual. Y de manera especial, en este año, llaman la atención los casos ocurridos en las zonas de minería ilegal donde las mujeres son tratadas como un objeto más, como un recurso más que puede ser explotado, usado, de manera indiscriminada.

Ahora bien, también se encuentran situaciones muy graves de violencia contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en medio del conflicto armado. Situaciones la mayoría de veces silenciadas, ya que se unen a los señalamientos y discriminaciones que se dan socialmente.

En el informe “Voces ignoradas: la situación de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el conflicto armado colombiano” realizado por esta Defensoría delegada, se señalan tres (3) formas de violencia. La primera es la vivida por estar en un contexto de confrontación armada y que no se vincula directamente a la condición de género; la segunda es aquella que se vincula al género como tal, encontrando allí las formas de violencia correctiva -por ejemplo, violaciones a mujeres lesbianas para que aprendan a sentir lo que debe sentir una mujer- y de violencia ejemplarizante -exhibición de cuerpos asexualizados de mujeres trans-; y la tercera es la que se relaciona con el ejercicio de liderazgo cuando inician procesos organizativos a favor de derechos propios y en contra de la violencia vivida.

Esta última forma de violencia contra personas que ejercen liderazgo, ya sea al interior de las organizaciones de mujeres o de población diversa, se ha incrementado de manera particular en el año 2014¹², a través de amenazas, panfletos y algunos atentados. Desde esta Delegada, se han acompañado cincuenta y un (51) casos, realizando las gestiones pertinentes ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) para la realización del trámite correspondiente para el otorgamiento de medidas, sin embargo, en el segundo semestre del año se observa con preocupación, la existencia de dificultades a nivel administrativo y presupuestal

12 De acuerdo a la ONG “Somos defensores”, en comparación con 2013, se señala como casos de extrema preocupación en 2014 el incremento de las amenazas (de 209 a 488 casos), de Hurtos de información (de 7 a 10 casos) y de atentados (de 39 a 41 casos). Tomado de <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/132-la-divina-comedia>



en la Unidad (UNP), lo que a su vez genera una mayor vulnerabilidad en las situaciones de riesgo vividas por estas poblaciones. También se debe tener en cuenta que en el caso de las mujeres existe un Comité de reglamentación y recomendaciones de medidas de protección (Cerrem) pero para la población diversa este espacio no existe, por lo que sus casos deben ser analizados en otros Comités (Cerrem) donde puede perderse de vista esta perspectiva.

Finalmente, vale la pena reiterar que la violencia de género dada en el contexto del conflicto armado, en muchas ocasiones, se encuentra con otras expresiones violentas del ámbito familiar y social, en razón de la condición de género. Por esta razón, se requiere de una mayor articulación en la respuesta institucional, comprendiendo que además de la reparación por los hechos ocurridos en el conflicto armado el Estado debe ofrecer mayores alternativas para el restablecimiento de un proyecto de vida dignificante.

8.4 Avances y obstáculos en la respuesta institucional frente a la violencia de género

En Colombia existe un importante avance en los marcos normativos para los derechos de las mujeres, tal como lo han señalado diferentes informes de organismos internacionales y organizaciones de mujeres, sin embargo, esto aún no logra reflejarse en la realidad local, en la cotidianidad que deben vivir las mujeres. Al analizar a qué se debe esta “brecha de realización” se encuentra que estos derechos quedan en el papel, en las leyes, programas y planes de desarrollo -tanto del nivel nacional como del territorial- sin contar con los presupuestos adecuados para su implementación.

Por otra parte, se debe reconocer que las rutas diseñadas en los marcos normativos existentes, no tienen en cuenta las realidades locales, de esta manera a nivel departamental se realizan mesas y comités donde se busca la dinamización de estas rutas a través de la articulación interinstitucional, pero ello no logra traducirse en acciones concretas en muchos de los municipios que se encuentran en zonas apartadas.

A esto se unen las dificultades propias de cada una de las instituciones y entes competentes frente a la implementación de los marcos jurídicos establecidos, de



manera especial con la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Es así como no se encuentra una respuesta adecuada por parte del sector educativo para generar acciones de prevención tal como lo establece la ley, y por su parte las instituciones de salud no han logrado generar los mecanismos idóneos para implementar las medidas de atención establecidas por la ley. Por su parte, en Comisarías de Familia, así como en las Fiscalías del nivel local existen confusiones frente a las medidas de protección (tipo de medidas que se puedan dar y procedimiento para ello), así como en las acciones que se pueden tomar para resolver las situaciones de violencia sean en el ámbito familiar o fuera de este.

De manera particular, en las Comisarías de Familia se observan dificultades en la comprensión de la violencia contra las mujeres, primando las visiones tradicionalistas y la falta de conocimiento de los marcos normativos, por lo que no siempre se obtiene una respuesta oportuna frente a las situaciones de violencia.

Es por ello, que el Comité de seguimiento de la Ley 1257 de 2008¹³ ha decidido empezar a realizar comités de seguimiento en departamentos y municipios, logrando hacer presencia directamente en los territorios, requiriendo no solo a las instituciones, sino también a las organizaciones de mujeres, para así contar con un balance completo en torno a la implementación de la ley.

Frente a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, existe al respecto una realidad bien diferente. El país no cuenta con una política pública del nivel nacional, ni con un marco jurídico claro para abordar sus derechos, sino que ha sido la Corte Constitucional a partir de un gran número de tutelas que ha empezado a construir una jurisprudencia frente a derechos fundamentales que frecuentemente son violentados.

Esta situación dificulta la respuesta institucional y solamente hasta ahora, se empieza a hablar de esta perspectiva en entes como la Fiscalía o como en el Instituto Nacional de Medicina Legal.

13 Creado de acuerdo al artículo 35 de la Ley 1257 de 2008, donde participa la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación, tres (3) representantes de mujeres y la Defensoría del Pueblo.



8.5 Recomendaciones

Teniendo en cuenta el balance realizado por esta Defensoría Delegada, frente a la violencia de género, se realizaron algunas recomendaciones a diversas entidades competentes en la materia:

Es necesario y urgente contar con sistemas de información en las instituciones públicas, que en la inclusión de la perspectiva de género tengan en cuenta a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, cumpliendo así con la Resolución 2653 de 2011 de la OEA. Por ejemplo, en el DANE la población colombiana solamente se clasifica de acuerdo a su condición biológica como hombres y mujeres, sin tener en cuenta las personas intersexuales, ni a las identidades de género diversas.

Se requiere que el Gobierno nacional expida la Política Pública Nacional para personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, ofreciendo así un marco de actuación para la atención de las violencias contra estas poblaciones.

Para cerrar la brecha de realización en los marcos jurídicos de las mujeres, es necesario la asignación de presupuestos adecuados que permitan la adecuación institucional requerida y la realización de los Planes y programas existentes para la equidad de género.

Frente a la Ley 1257 de 2008, es necesario que el Ministerio de Salud establezca claramente los mecanismos para la implementación de las medidas de atención y desde el Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Justicia crear un mecanismo claro para el seguimiento de las Comisarías de Familia, en el cumplimiento de lo establecido por la Ley.

El Ministerio de Educación debe realizar las acciones correspondientes a la prevención de la violencia de género, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1257 de 2008.





- » Luego de que consolidara su papel como mediador y garante de los acuerdos alcanzados entre Gobierno y algunos sectores del agro colombiano, la Defensoría creó la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, con el ánimo de estudiar y defender los derechos de la población campesina a través de un enfoque que reconozca sus aportes a la ruralidad colombiana.



D.9. Contexto analítico central del campo colombiano

El campo colombiano como lugar donde habitan más de catorce millones de colombianos, ha sido el escenario de los mayores conflictos que ha vivido el país a lo largo de su historia, la mayoría sin resolver, es una realidad que ha generado que con el paso de los años la población rural enfrente difíciles condiciones que los han ubicado en situación de mayor vulnerabilidad frente a la población urbana, en el goce y garantía de sus derechos, agravado por la inequidad y mala distribución de los recursos, ingresos, bienes y servicios públicos.

En efecto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia (PNUD, 2011), informa que en las zonas rurales habita más del 30% de la población, que equivale a unos 14 millones de personas, sin embargo a pesar de su importancia y potencialidades, el sector rural no ha tenido la misma dinámica de crecimiento que la economía en general.

En el mundo rural existe una alta incidencia de la pobreza, tanto monetaria como multidimensional. Mientras que durante el periodo 2003-2013 la incidencia de la pobreza multidimensional urbana pasó de 39,8% a 18,5%, la pobreza rural pasó de 79,8% a 45,9%.

Esta diferencia se puede interpretar como deficiencias en las oportunidades de la población rural que llevan a bajos niveles de capital humano, profundizadas por las dificultades en el acceso a bienes y servicios sociales básicos.

En relación con la pobreza por ingresos, la situación es la misma y la población rural además percibe menos ingresos que la urbana. La mitad de la población que habi-



ta en zonas rurales aún se encuentra en situación de pobreza (46%), y alrededor de la mitad de esa población se encuentra en pobreza extrema (21,8%). Adicionalmente, se evidencia que la disminución de la pobreza es esencialmente un tema urbano; la incidencia de la pobreza extrema rural/urbana pasó de 2,7 a 3,4 entre 2002-2013 (DNP, 2014).

Para el año 2014, de acuerdo con la información reportada por el DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Gran Encuesta Integrada de Hogares, la pobreza por ingresos en el sector rural llegó al 41,4%, frente a una pobreza urbana del 24,6%. La pobreza extrema por ingresos en el sector rural llegó al 18,0 frente a un 5,1 del sector rural y finalmente el índice de pobreza multidimensional IPM para el sector rural osciló durante el año 2014 en un 44,1% frente a un 15,4% en zonas urbanas.

El acceso a servicios públicos domiciliarios por parte de la población rural ubicada por fuera de las cabeceras municipales sigue siendo menor al porcentaje nacional. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2012-2013, en energía eléctrica tiene acceso el 92,6% de la población rural, en gas natural el 9,8%, en acueducto 58,7% en alcantarillado el 16% y en recolección de basuras el 24%. Porcentajes muy inferiores a sus pares a nivel urbano.

Frente al empleo rural, sin bien el 63% de los empleos se originan en actividades agropecuarias, el 86% de los trabajadores agrícolas se encuentran en la informalidad y el 77% de la población ocupada tiene un ingreso promedio inferior al SMMLV.

En cuanto al acceso a la tierra de acuerdo al Informe solo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la misma, y muchos de estos hogares acceden a tierras en una proporción no suficiente para desarrollar actividades productivas sostenibles, generándose una microfundización de la propiedad. Según el último estudio realizado frente a la distribución de la propiedad rural en Colombia IGAC (2011), el 75,6% de los hogares rurales tienen menos de 5 hectáreas.

No solo el acceso a la tierra es limitado, sino que el nivel de seguridad jurídica que tiene los campesinos frente a la tierra en donde viven y trabajan es bajo en tanto que se presenta un alto nivel de informalidad en la tenencia de la tierra. Se calcula que solamente el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales, mientras que el 59% están en condición de informalidad (según la Encuesta de Calidad de Vida 2011), aunque es posible que la informalidad sea mayor dado que no da cuenta



de la “falsa tradición”, algo común en el campo, así como tampoco se sabe sobre la calidad jurídica del 19,5% restante y que dio predios en tenencia a terceros. Finalmente, se presentan diversas situaciones en las cuales los títulos obtenidos por particulares carecen de eficacia legal, por cuanto se trata de predios inadjudicables de la Nación.

Lo expuesto en el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia (PNUD, 2011), da cuenta de las grandes problemáticas de la población rural como lo son las brechas existentes entre la igualdad de derechos y oportunidades entre la población urbana y la rural, la concentración de la propiedad de la tierra y las dificultades para el acceso a la tierra de la población rural.

Sumado a lo anterior, la extracción no sostenible de recursos naturales, el prolongado conflicto armado y el desplazamiento forzado de la población rural, han contribuido a la generación de situaciones que vulneran los derechos de la población rural del país.

No obstante, si bien la situación de vulnerabilidad de la población rural ha estado latente en la realidad nacional durante décadas, es hoy cuando más que en otra época existe un consenso nacional sobre la necesidad de consolidar un real desarrollo rural como condición necesaria para lograr la paz; las movilizaciones sociales presentadas durante el año 2013 y primer cuatrimestre del 2014, evidenciaron las dificultades por los que vienen atravesando los campesinos y de los pobladores del campo en la atención y reconocimiento de sus necesidades y derechos, obligando a pensar y avanzar en acciones que contribuyan al goce efectivo de los derechos de la población campesina, a partir del desarrollo real del campo colombiano.

Las protestas campesinas evidenciaron aún más el rezago que las políticas públicas que los distintos gobiernos han tenido en las zonas rurales ampliando la brecha existente con las zonas urbanas, generando un trato desigual de derechos y oportunidades de la población rural del País, haciendo evidente la necesidad de abordar la problemática agraria y de tierras desde un enfoque diferente y reconociendo un problema histórico y no resuelto.

En este escenario y dada la importancia del sector, la Defensoría del Pueblo como garante de los derechos humanos de la población ha reconocido la importancia de asumir un rol protagónico.



Lo anterior tomando en cuenta que el sector rural es el escenario en donde se han centrado las expectativas que tienen las víctimas del conflicto armado de procedencia agraria y los actores del proceso de La Habana, imponiendo la necesidad de inducir procesos de reforma y modernización de lo rural con el fin de avanzar en una paz sostenible.

Durante el año 2013 y 2014, la Defensoría del Pueblo participó en 218 mesas de trabajo, concertación y diálogo, en las que cumplió labores de mediación y garante de los acuerdos a los que finalmente llegaron los voceros de las manifestaciones con los representantes del Gobierno, adicionalmente, su labor tuvo como objetivo garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos en las manifestaciones ocurridas en el marco del paro nacional agrario.

Si bien, el cumplimiento de la misión constitucional y legal de la Defensoría del Pueblo en especial la realización de recomendaciones en temas relacionados con el derecho al acceso a la tierra, la restitución de tierras, el restablecimiento de derechos de la población desplazada en procesos de retorno y de reubicación en las zonas rurales, ha estado durante los últimos años a cargo de las Delegadas de Derechos Colectivos y Medio Ambiente, Indígenas y Minorías Étnicas y Derechos de la Población Desplazada, era necesario que la Defensoría del Pueblo se preparara para acompañar y asesorar a la población rural en problemáticas complementarias relacionadas con la formalización de la propiedad, planificación del territorio, acceso al crédito y financiamiento, fortalecimiento de las capacidades rurales campesinas y generación de ingresos, acceso a tecnologías y asistencia técnica, entre otros, que permitieran abordar la problemática de la vulneración de los derechos humanos desde un enfoque de desarrollo rural, que reconozca los aportes sociales y culturales del sector campesino y la ruralidad colombiana.

Atendiendo dicha necesidad y en aplicación de la facultad prevista en el párrafo del artículo 13 del Decreto Ley 25 del 10 de enero de 2014, por la cual “(...) determinará y organizará las Defensorías Delegadas de la Defensoría del Pueblo por materias, para el estudio y defensa de determinados derechos (...)” el Defensor del Pueblo, doctor Jorge Armando Otálora Gómez, creó mediante la Resolución 064 del 20 de enero de 2014 la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, cuyo propósito principal es la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos que afectan el normal desarrollo del sector agrario y rural en el país.



Con la creación y puesta en marcha de la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, la Defensoría del Pueblo reconoce la necesidad de estudiar y defender los derechos de la población campesina a través de un enfoque que reconozca los aportes sociales y culturales de dicho sector y la ruralidad colombiana y que permita trabajar en las acciones u omisiones que han generado la vulneración de los derechos de la población del país e igualmente hace parte de la respuesta de la Defensoría del Pueblo a los retos que demanda unas mejores condiciones de seguridad en el sector rural.





- » Para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de los colombianos, la Defensoría del Pueblo fortaleció su Dirección de Defensoría Pública, tanto en materia de capacitación como en el número de abogados, que llegó a los 4.000 especialistas en temas tan diversos como aquellos relacionados con las recientemente aprobadas Ley 1719 de 2014 (Violencia sexual con ocasión del conflicto armado) y el Decreto reglamentario 1069 de 2014 (Trata de Personas).



E. El acceso a la justicia

E.1. El Sistema Nacional de Defensoría Pública

La Dirección Nacional de Defensoría Pública, ofrece un servicio con todas las calidades jurídicas y sociales, a fin de cubrir las necesidades de los usuarios en cada una de las regiones del país y a su vez contrata profesionales del derecho capacitándolos en actitudes humanitarias y jurídicas para que estén prestos a darle la solución efectiva a los problemas suscitados en el entorno social.

Por lo anterior, se han venido contratando defensores públicos en todo el territorio nacional y para cada uno de los programas en los cuales la ley y los reglamentos internos nos indican con respecto a las áreas del derecho en las cuales se debe realizar la prestación del servicio, esto como resultado de las invitaciones y la realización de entrevistas-examen contamos con operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública contratados por medio de contrato de prestación de servicios.

Los seis (6) grupos que conforman la Dirección Nacional de Defensoría Pública trabajan mancomunadamente en las tareas propias de esta Dirección, llevando a cabo los ejercicios requeridos para avanzar hacia una actividad efectiva y eficaz, como base fundamental en la protección y acompañamiento de los derechos humanos y derechos fundamentales.

Así las cosas, el Grupo de Representación Judicial de Víctimas brinda a las víctimas una efectiva, integral, ininterrumpida, técnica y competente prestación del servicio de representación judicial para cumplir con la misión de proteger y defender de manera prioritaria la vulneración de los derechos humanos, este Grupo desarrolla sus actividades en los programas enmarcados en las leyes 975 de 2005 (Ley de Justicia



y Paz), 1098 de 2006 (NNA), 1257 de 2008 (Ley Contra la Violencia de Género), 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).

Asimismo, incorpora los cambios normativos como la promulgación de la Ley 1719 de 2014 (Violencia sexual con ocasión del conflicto armado) y el decreto reglamentario 1069 de 2014, de la ley 985 de 2005 (Trata de Personas), y demás decretos y sentencias de constitucionalidad relacionadas con la representación judicial de víctimas.

En el marco de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) en el cual el Grupo tiene como objetivo impulsar la efectividad de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado, y que se efectivicen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, para lo cual se realizaron (70) Jornadas de Acopio Documental, actividades destinadas a conseguir la información y documentos de las víctimas que permitan ejercer la defensa de sus derechos; en ellas participaron representantes judiciales de víctimas y peritos en las áreas financiera y psicológica. De las 70 jornadas, ocho (8) se desarrollaron durante audiencias de incidente de reparación integral.

Se representaron víctimas en veintiséis (26) Incidentes de Reparación Integral (audiencias donde se establecen las pretensiones de las víctimas), en las cuales se representaron 22.107 víctimas, proceso dentro del cual fueron atendidas 2.900 víctimas por parte de peritos psicólogos y 5.362 por peritos financieros; estos últimos realizaron 9.139 liquidaciones.

En la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), se propendió para fortalecer los trámites con miras a la reparación ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas; asimismo se ha fortalecido la participación activa de la representación judicial de víctimas en las actuaciones judiciales ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se vincularon veintinueve (29) defensores públicos, quienes realizaron dentro del programa de Restitución de Tierras tanto actuaciones administrativas como actuaciones judiciales, con la finalidad de acatar el mandato legal contenido en la ya precitada ley, también se fortaleció la colaboración interinstitucional con la firma de la Instrucción Administrativa Conjunta del 4 de agosto de 2014, entre la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Restitución de Tierras.



En el marco de las leyes 1098 de 2006 (NNA), 1257 de 2008 (Ley Contra la Violencia de Género), se encaminó la representación judicial de víctimas hacia una verdadera defensa de derechos humanos destacando un alto compromiso ético y, por lo tanto, una actitud profesional proactiva y dinámica, en procura de que la solución del conflicto penal corresponda a una declaración de justicia que satisfaga los intereses superiores de la víctima o víctimas que representa, en este cometido se han asumido la representación en 20.998 procesos, distribuidos en NNA (16.702) y Violencia de Género (4.296), en los cuales se llevaron a cabo incidentes de reparación integral que han permitido lograr una verdadera reparación con tratamiento diferencial hacia las mujeres y niños.

El Grupo de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística, en desarrollo del Plan de acción del año 2014, y con el compromiso frente a las personas vulnerables, ha diseñado mecanismos para hacerle frente a las situaciones que se manifiestan en desarrollo de las actividades.

Ahora bien, en relación con el indicador de asistencia a audiencias programadas Vs. audiencias fallidas por parte de la defensa pública, dentro de la vigencia de la Ley 906 del 2004 se rediseñaron los formatos de los informes mensuales de supervisión de los defensores públicos, dejando en el primer ítem el comportamiento de los diferentes operadores del sistema, a través de la cual se le recuerda a los defensores regionales, profesionales administrativos y de gestión y a los defensores públicos la necesidad de la conformación de las duplas para la prestación del servicio en aras de brindar la asistencia de defensoría pública de manera ininterrumpida.

Para lo anterior, las Unidades Operativas, que están integradas por duplas de defensores públicos, permiten ejercer la suplencia de otros, cuando ocurra alguna circunstancia de fuerza mayor, caso fortuito, y/o cuando no pueda estar disponible en la fecha y hora señalada para una diligencia o actuación procesal del defensor público principal, en los lugares donde haya más de un defensor público¹, nos permite visualizar la reducción en el aplazamiento de las diligencias por parte de la defensa pública, quedando como tercer responsable, como quiera que de las 465.352 au-

1 Parágrafo del artículo decimocuarto de la Resolución 1001 de 2005 "En los municipios en donde solo haya un defensor público y sea requerido por diferentes despachos el mismo día y hora, deberá solicitar el aplazamiento de las diligencias en el orden de importancia que él considere".



diciencias programadas por los despachos judiciales fueron aplazadas y justificadas, y de las cuales 27.972 corresponden a los defensores.

Con el fin de que la población más vulnerable pueda acceder a nuestros servicios de defensa pública, se impulsó el programa de casas de justicia y/o casa de los derechos², con el propósito de asesorar a la comunidad y llevar a cabo los trámites pre-judiciales o judiciales a que haya lugar, haciendo seguimiento a los casos remitidos por la Casa de Justicia a otras autoridades, para recibir y tramitar las quejas presentadas por miembros de la comunidad, con la asesoría de la regional en la que se ha asignado para la prestación del servicio, participando en las reuniones del Comité Coordinador Local de la Casa de Justicia, y las demás que convoque la coordinación del programa; como podría ser la asistencia en las brigadas que se lleven a cabo, a través de las Casas de Justicia Móviles que se programen en la regional.

Asimismo, teniendo en cuenta la problemática que vienen presentando los establecimientos de reclusión, se rediseñaron los parámetros para la prestación del servicio de acuerdo a la normatividad vigente para el Programa de Beneficios Administrativos y Judiciales para las Personas Privadas de la Libertad, permitiendo asesorar a los internos, reclusos o condenados, en el respeto a la dignidad humana, garantías constitucionales de las personas condenadas que estén próximas a obtener beneficios administrativos o judiciales, que deban adelantarse ante las autoridades competentes y apoyar las brigadas jurídicas periódicas que programe la Dirección Nacional de Defensoría Pública o el Defensor del Pueblo Regional.

Aunado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo con el objetivo de responder a la creciente demanda de servicios en defensoría pública también ha fortalecido los programas de civil, familia y laboral, ya que los usuarios de la Entidad, la mayoría población vulnerable, en muchos casos acude a la misma en busca de solución a problemáticas en estas áreas, por lo cual se han llevado a cabo nuevas visitas institucionales con el fin de hacer control de gestión y fortalecer nuestra atención defensorial

.....

2 **Programa Casas de Justicia. (Decreto 1477 de 2000).** Las casas de justicia son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos. Allí se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.



en estos espacios que presentan las problemáticas familiares, laborales y civiles haciendo parte esencial en el desarrollo social.

De otra parte, y atendiendo cambios jurisprudenciales que permiten la solicitud del servicio para asuntos administrativos, previo amparo de pobreza, la Defensoría Pública, ha tenido que ampliar la cobertura en esta materia; aunado a lo anterior, y en desarrollo de políticas de la alta gerencia materializadas en el litigio defensorial, los defensores públicos de administrativo actualmente prestan apoyos invaluable en las regionales donde prestan sus servicios, desarrollando acciones efectivas en procura de la protección y la defensa de los derechos humanos, concretadas en la interposición de tutelas, acciones populares y de grupo, que han redundado no solo en el beneficio de la comunidad sino de la imagen institucional.

También, dando respuesta a las obligaciones que la ley ha impuesto a la Entidad, diseñó el programa de Extinción de Dominio, para garantizar la asistencia jurídica en el marco de la Ley 1708 de 2014, en todas las regiones del país.

El grupo de capacitación - Escuela “Roberto Camacho Weverberg”, en aras de contribuir a mejorar la calidad en la prestación del servicio, para los defensores públicos que vienen ejerciendo una defensa técnica, idónea y oportuna y en esa gestión verifican el respeto de los derechos humanos así como el cumplimiento de las garantías judiciales por parte de las autoridades en los procesos a su cargo, adelanta las actividades desarrolladas en el Plan Nacional de Capacitación del año 2014, reflejando en este propósito, el programa de litigio estratégico institucional, diseñado en consonancia con este proceso de fortalecimiento profesional del defensor público y cada una de las actividades, buscando aportar elementos de juicio suficientes para orientar la acción del defensor y ampliar sus conocimientos en provecho de la defensa en el proceso penal, y de las demás áreas del derecho.

Esta labor de formación se agencia desde el grupo de capacitación y las barras académicas, las cuales propician la reflexión jurídica y convocan al grupo de defensores públicos en torno a debates jurídicos de interés donde se analizan aspectos procesales del derecho de defensa. Allí también, se identifican aspectos críticos comunes en la práctica judicial, se comparten buenas prácticas y se concluyen “tesis jurídicas sólidamente soportadas en el Bloque de Constitucionalidad que luego son interpuestas de manera masiva y sistemática ante los estrados provocando modificación



de aquellas que contradicen mandatos de orden constitucional y menoscaban derechos de los ciudadanos.

El fin último de esta estrategia que se continuó en el año 2014, es la consolidación de precedentes judiciales en orden a superar deficiencias del sistema derivadas de la mala interpretación e indebida aplicación de la ley procesal y sustancial penal, como también la producción editorial del año 2014, se configura como la mejor expresión de este compromiso institucional, y se concretan como la mejor herramienta de promoción y difusión del conocimiento con el liderazgo de la alta dirección y en cabeza de la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Precisando en la continuación para los años venideros en el fortalecimiento de los recursos disponibles, y las posibilidades de acceso de los operadores y especialmente la red de formadores a foros, seminarios y congresos que permitan consolidar el programa de litigio estratégico institucional.

En lo concerniente al Grupo Operativo de Investigación Defensorial, ha demostrado en el año 2014 que la Defensoría Pública fundamenta su actividad institucional en la prestación de un servicio de alta calidad cuyos componentes generan posiciones que aportan al debate procesal una perspectiva con fundamento en lo jurídico y en el crecimiento intelectual definido por las leyes y métodos de la ciencia forense que facilitan el acceso a la administración de justicia a las personas marginadas y desprotegidas, promoviendo de esta manera la protección de sus derechos fundamentales.

Por ello, la actuación de los defensores públicos en los procesos que se adelantan bajo la Ley 906 de 2004, se han reconocido como punto de referencia para el ejercicio litigioso de los profesionales del derecho y ha logrado, en gran medida, que las decisiones judiciales se fundamenten en la disposición garantista que establece la reglamentación procesal penal. De acuerdo con estos parámetros, y bajo el imperio del principio de igualdad de armas en el proceso penal, el equipo de la Defensa Pública está conformado también, por un grupo de investigadores especializados en ciencias forenses, técnicos y peritos que colaboran en la adquisición de elementos probatorios y de convicción que sustentan las hipótesis y estrategias planteadas por los defensores públicos en cumplimiento de sus responsabilidades procesales.



La actividad desarrollada por el equipo de investigadores en todo el país ha sido calificada como una labor de alto desempeño y su resultado, según los observadores de la actividad jurídica forense en el Sistema Penal Acusatorio, ejerce la función de “Control de Calidad” de las actuaciones desempeñadas por la Policía judicial en los procesos penales a cargo de la Fiscalía General de la Nación como ente acusador en este tipo de causas.

Aunado a lo anterior, el compendio de experiencias y destrezas adquiridas durante este ejercicio conjunto con los operadores del sistema ha generado metodologías y acciones adaptadas a la visión defensorial, respetando los mandatos legales, normativos y procedimentales relacionados con la recolección de elementos materiales probatorios, el uso técnico de la cadena de custodia y los protocolos forenses, con lo que el resultado se encamina a presentar un panorama de evidente acción institucional como equipo de defensa, que contribuye al fortalecimiento de la estructura jurídica del país.

Ahora bien, la metodología del proceso oral permite que la defensa aporte elementos de convicción relacionados con la estrategia que considere adecuada, tal destreza requiere habilidades derivadas tanto del conocimiento jurídico como del manejo técnico y científico de los elementos de prueba. Por ello, la actividad defensorial está ligada necesariamente a un proceso de gestión profesional en el que existe un equipo de trabajo liderado por el Defensor público como operador jurídico y que le permite utilizar los recursos de investigación de campo y de ciencias forenses establecidos para el ejercicio de la defensa.

Los resultados de este equipo interdisciplinario forense permitieron su reconocimiento como integrantes del Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de conformidad con lo definido en reunión celebrada el 15 de diciembre de 2014, hecho que demanda de la entidad un acople institucional que facilite y fortalezca la prestación del servicio de recolección y evaluación de elementos materiales probatorios y evidencia física, de acuerdo con lo establecido en la ley.

De igual forma la intervención del equipo de defensa permite evidenciar el curso de la criminalidad en todo el territorio nacional, la incidencia del delito en los procesos de crecimiento social, la educación de los defensores en el ejercicio del litigio oral, la responsabilidad del ente acusador en el proceso, el reconocimiento ciudadano de



la labor de la Defensoría del Pueblo en demanda de sus derechos, la necesidad de ampliar la cobertura del servicio, el establecimiento de los perfiles adecuados para cubrir la demanda y la procedencia de la magistratura moral del señor Defensor del Pueblo en la observación del desarrollo jurídico del sistema, en procura de la obtención de decisiones justas y adecuadas.

Así las cosas, y con ocasión del proceso de restructuración que se adelantó en la Entidad se amplió el servicio de investigación defensorial para todas las áreas que hacen parte del servicio de defensoría pública, razón por la cual se fijaron los lineamientos para la prestación de este.

En cuanto a las Oficinas Especiales de Apoyo (OEA) se llevó a cabo el ejercicio de defensa de los derechos humanos, con un grupo de defensores públicos de las más altas calidades, que a lo largo de 10 años se han consolidado en el ejercicio del Sistema Penal Acusatorio, para capacitar a los demás defensores públicos en las técnicas de oralidad para la aplicación del SPA, elaborando textos jurídicos que complementan su aprendizaje y tratando procesos judiciales de alto impacto social, acciones constitucionales, recursos extraordinarios de casación y acciones de revisión de los ciudadanos que por sus condiciones personales, profesionales y diferenciales requieren de un especial acompañamiento judicial, con la finalidad de igualar el ejercicio de una defensa técnica a la del acusador y así efectuar un servicio eficiente, digno y acorde con la necesidad de prestación de la asistencia judicial al que se ha comprometido la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

En tal sentido, cumpliendo con el principio de igualdad propuesto por nuestra Constitución Nacional en su artículo 13, adelantamos procesos judiciales en todo el territorio nacional que requieren de especiales condiciones de protección de garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos debido a la naturaleza del problema judicial entendido como un caso relevante o de trascendencia nacional, por ello las problemáticas sociales que se abordan se delimitan en el ejercicio de defensa de personas que se encuentran acusadas por delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, producto del conflicto armado interno que vive nuestro Estado.

En consecuencia los usuarios del sistema pueden ser militares, paramilitares o guerrilleros dependiendo del caso y su relevancia. Estos procesos se adelantan ante el sistema judicial denominado programa OIT y derechos humanos. (Casos de Falsos



Positivos, caso Operación Fénix en el que se defendió a Rubén Darío Granda, caso de homicidios a sindicalistas, entre otros). En estos procesos, existe un interesante escenario de contexto en el que el desarrollo del conflicto armado delimita tipos de investigación diversa a la tradicional.

Por otra parte, se tramitan procesos de Bandas de Criminalidad Organizadas (Bacrim), debido a que por sus especiales condiciones de peligrosidad no tienen profesionales que tomen su defensa en los procesos penales que se adelantan ante las autoridades judiciales y por ello residualmente son defendidos para cumplir con el cometido de garantía de defensa y al mismo tiempo para colaborar con el sistema integral de justicia. En este punto es importante manifestar que las organizaciones criminales establecidas en las ciudades forman parte del grupo de usuarios sobre los que recae el derecho de defensa.

Otro punto de atención, se establece en la defensa de personas acusadas por delitos sexuales en los que las víctimas son hombres, mujeres y niños. Dichos delitos por el grado de complejidad presentan diversas situaciones que se ven representadas en casos de: alienación parental, síndrome de acomodación, procesos erróneos de victimización, inimputabilidades, entre otros temas, que requieren defensa técnica pues en muchas ocasiones son despreciadas por el sistema judicial debido al señalamiento moral e indignación y al despliegue mediático que generan este tipo de conductas criminales al interior de la sociedad.

Fuera de ello, es pertinente hacer referencia a los delitos de cuello blanco y más concretamente aquellos en contra de la administración de justicia, la administración de pública, el orden económico y social, entre otros, en los que el Sistema Nacional de Defensoría del Pueblo ha requerido a las Oficinas Especiales de Apoyo para que participen en procesos penales.

En lo relacionado con el recurso Extraordinario de Casación y Acción de Revisión, es pertinente expresar que en los diversos lugares del territorio nacional donde realizan su labor las Oficinas Especiales de Apoyo prestan este servicio, en el que se han alcanzado resultados positivos en diversos delitos como: Homicidio, tráfico de estupefacientes, terrorismo entre otros, en los que la Honorable Corte Suprema de Justicia ha efectuado importantes consideraciones en pro de los derechos de los procesados profiriendo fallos absolutorios.



Ahora bien, en cuanto a la acción de revisión se ha permitido la materialización de la línea jurisprudencial desarrollada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en lo atinente a los descuentos punitivos producto de sus consideraciones sobre la Ley 890 de 2004 referente al delito de extorsión, en relación a los procedimientos constitucionales como la acción de tutela, las Oficinas Especiales de Apoyo prestan este servicio frente a procesos penales en donde no queda otro recurso que pueda proteger un derecho fundamental vulnerado.

En consonancia con lo ya mencionado, el Grupo de Registro y Selección de Operadores: ha seguido contratando profesionales del derecho en el año 2014, los cuales cuentan con un perfil apropiado para el desenvolvimiento de los conflictos judiciales, el trato digno y respetuoso a los usuarios, el cese de la vulneración y detrimentos de los usuarios, es así como el Grupo cuenta con una base de datos consolidada llamada Registro Nacional de Aspirantes en donde se estudia el perfil de los aspirantes obteniendo de esta manera la posibilidad de contratar nuevos abogados para los diferentes programas y regionales que ayuden a suplir las necesidades.

Por lo anterior, la Entidad ha encomendado el manejo del servicio de defensoría pública a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, en cabeza como ya lo hemos esgrimido del Grupo de Registro y Selección de Operadores, para que esta dependencia realice los procesos requeridos y con ello tener una visión clara en el cubrimiento de las necesidades de los habitantes que acuden a la Defensoría del Pueblo en cada una de las regiones del país contratando los abogados más idóneos a criterio de la Entidad, con características visibles de cualidades humanitarias y jurídicas que se les permitan estar prestos a darle la solución eficaz a los inconvenientes suscitados en el entorno social.

Así las cosas, en el año 2014, atendiendo la necesidad de contratar más defensores públicos para las diferentes defensorías regionales en todo el país, se invitó de forma transparente, pública y abierta a: 1) los abogados que se encontraran inscritos en el Registro Nacional de Aspirantes, 2) los abogados que se encontraran en espera de respuesta del cumplimiento de requisitos y 3) a quienes radicarán su hoja de vida en las fechas establecidas a participar.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública, en el año 2014, desarrolló nuevamente la contratación de operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, vin-



culando por medio de contratos de prestación de servicios profesionales, abogados que presten la asistencia jurídica en todos los municipios del país, dando la cobertura total del servicio, con el objetivo de poder llegar a todos los habitantes del territorio nacional, fortaleciendo la presencia de la Entidad, con una figuración absoluta, la cual irá creciendo en número de operadores lo que nos permitirá además de la cobertura con la que ya contamos, un mejoramiento constante del servicio.

La Dirección mejora constantemente en términos de calidad la prestación del servicio dentro del marco de los derechos humanos, siguiendo los planes de acción para la protección de los sectores de la sociedad más vulnerables, habitantes de las regiones apartadas y olvidadas del país, pueblos indígenas, mujeres cabeza de familia, niños, niñas y adolescentes, para los cuales la dirección contrata defensores públicos que estén concentrados en estos grupos especiales, así como en la ayuda para recolectar insumos que permiten la formulación de observaciones en casos concretos que trate la Entidad por medio de las diferentes delegaciones.

La Defensoría del Pueblo, siempre consciente de las necesidades de las personas que acuden a la Entidad para solucionar sus problemas, ha estado constantemente en la búsqueda del mejoramiento continuo, a raíz de ello ha aumentado la capacidad institucional para alcanzar el servicio más óptimo, a través de la defensoría pública contratando los operadores en las diferentes áreas donde se presta la asistencia a nivel nacional llegando a prestar el servicio de Defensoría Pública en todos los municipios del país, con lo cual la cobertura del 100% que hace algún tiempo se ha alcanzado, se busca día tras día fortalecer la meta ya alcanzada, por ello esperamos contar con las aprobaciones de los recursos por parte del Gobierno nacional que nos permitan seguir en el fortalecimiento del servicio y la presencia institucional en el territorio nacional.

Así se describe en el presente texto cómo la Dirección Nacional de Defensoría Pública realiza actividades dirigidas a hacer frente a la vulneración de derechos humanos de todas las personas, sin importar niveles sociales y optimizando la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas sin importar sus raíces geográficas, actuando a través de defensores públicos, laboratorios forenses y actividades desempeñadas por cada uno de los investigadores y peritos de diferentes especialidades que ayudan a esclarecer los hechos de las actividades judiciales, garantizando así mismo los derechos de las personas involucradas en una actuación criminal.





- » En el ejercicio de la Secretaría Técnica de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas se creó e implementó el mecanismo de búsqueda urgente, como recurso orientado a prevenir la desaparición forzada.



E.2. Mecanismo de búsqueda urgente y prevención de la desaparición forzada

2.1 Creación e implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente, como recurso orientado a prevenir la desaparición forzada

La desaparición forzada es un delito autónomo e independiente, pluriofensivo e imprescriptible, que atenta contra un conjunto de derechos fundamentales. Entre estos están: el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad personal, el derecho y respeto a la dignidad, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la identidad y a la vida familiar, especialmente en el caso de los niños. También el derecho a la reparación, el derecho a la libertad de opinión, expresión e información, el derecho al acceso a la justicia, y los derechos laborales y políticos.

Puede ir acompañada de otros delitos, entre ellos: la tortura, la violencia sexual, el homicidio agravado, el secuestro, la discriminación racial y la discriminación contra la mujer. Además, la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad.

Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado de las desapariciones forzadas. Así, en las sentencias de los



casos Velásquez Rodríguez¹ y Godínez Cruz², la Corte precisó la naturaleza jurídica y los elementos que caracterizan el fenómeno de las desapariciones, analizó la forma en que el Derecho Internacional, tanto en el ámbito universal³ como en el regional⁴, ha encarado la cuestión y determinado las normas de la Convención violadas por la práctica de las desapariciones forzadas o involuntarias.

En las citadas sentencias, la Corte expresó que: “[e]l fenómeno de las desapariciones involuntarias constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que debe ser comprendida y encarada de una manera integral. Es una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención, que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar”. Advirtió la Corte, que “[s]i bien no existe ningún texto convencional en vigencia, aplicable a los Estados Partes en la Convención, que emplee esta calificación, la doctrina y la práctica internacionales han calificado muchas veces las desapariciones como un delito contra la humanidad”⁵.

Expresó igualmente, que aunque las desapariciones no son una novedad en la historia, “(...) su carácter sistemático y reiterado, su utilización como una técnica destinada a producir no solo la desaparición misma, momentánea o permanente, de determinadas

.....
1 Corte IDH. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

2 Corte IDH. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5

3 La Corte destacó la creación del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Recaló que el tema ha sido objeto de atención en el ámbito universal por la Asamblea General (resolución 33/173 de 20 de diciembre de 1978), por el Consejo Económico y Social (resolución 1979/38 de 10 de mayo de 1979) y por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (resolución 5 B (XXXII) de 5 de septiembre de 1979). Los informes de los relatores o enviados especiales de la Comisión de Derechos Humanos muestran la preocupación por el cese de esa práctica, por la aparición de las personas afectadas y por la aplicación de sanciones a los responsables.

4 La Corte afirmó que la OEA y la Comisión se han referido reiteradamente a la cuestión de las desapariciones para promover la investigación de tales situaciones, para calificarlas y para exigir que se les ponga fin (AG/RES. 443 (IX-O/79) de 31 de octubre de 1979; AG/RES 510 (X-O/80) de 27 de noviembre de 1980; AG/RES. 618 (XII-O/82) de 20 de noviembre de 1982; AG/RES. 666 (XIII-O/83) del 18 de noviembre de 1983; AG/RES. 742 (XIV-O/84) del 17 de noviembre de 1984 y AG/RES. 890 (XVII-O/87) del 14 de noviembre de 1987; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual, 1978, págs. 22-24a; Informe Anual 1980-1981, págs. 113-114; Informe Anual, 1982-1983, págs. 49-51; Informe Anual, 1985-1986, págs. 40-42; Informe Anual, 1986-1987, págs. 299-306 y en muchos de sus informes especiales por países como OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 1980 (Argentina); OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 17, 1985 (Chile) y OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 16, 1985 (Guatemala).

5 Al momento de proferirse las sentencias de los Casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz Vs. Honduras, correspondientes a los años 1988 y 1989, respectivamente, aún no había entrado en vigencia la Convención contra la Desaparición Forzada, de junio 9 de 1994, que entró en vigor en marzo 28 de 1996.



personas, sino también un estado generalizado de angustia, inseguridad y temor, ha sido relativamente reciente”.

En el Caso Blake Vs. Guatemala⁶ la Corte expresó que el fenómeno de la desaparición forzada coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otros delitos conexos. Por ello, estima importante que corresponde al Estado tomar todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos, los investigue y sancione a los responsables, y que además, informe a los familiares el paradero del desaparecido y los indemnice en su caso.

A nivel interno, como fundamento normativo puede citarse, en primer término, la Constitución Política, que en el artículo 12 establece que: *“nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*. En desarrollo de este precepto, la Ley 589 de 2000 *“por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones”*, además de tipificar el delito de desaparición, creó otros mecanismos para combatirlo, tales como: la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (art. 8º); el Registro Nacional de Desaparecidos (art. 9º); la administración de los bienes de las personas víctimas del delito de desaparición forzada (art. 10), el Registro de Personas Capturadas y Detenidas (art. 12) y el Mecanismo de Búsqueda Urgente (art. 137).

6 Corte IDH. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36.

7 “Mecanismo de Búsqueda Urgente. Si no se conoce el paradero de una persona se podrá solicitar a cualquier autoridad judicial, por parte de terceros y sin necesidad de mandato alguno, que disponga de inmediato de una búsqueda urgente para realizar todas las diligencias necesarias, tanto en relación con autoridades y dependencias públicas como con particulares y lugares de carácter privado, para dar con su paradero. Si dichas diligencias o algunas de ellas deben practicarse en lugares distintos a su jurisdicción, la autoridad judicial que haya decretado la búsqueda urgente solicitará la colaboración de jueces o fiscales del respectivo lugar, mediante despacho comisorio que será comunicado por la vía más rápida posible y que deberá ser anunciado de inmediato por medio telefónico, de tal forma que no sea necesario el recibo físico de la documentación por parte del comisionado para que este inicie su colaboración en la búsqueda urgente. Si se logra ubicar el paradero de la persona y esta ha sido privada de la libertad por servidor público, el funcionario judicial ordenará de inmediato su traslado al centro de reclusión más cercano dentro de los términos establecidos en la ley y, si fuere competente, dará inicio al trámite de hábeas corpus. Si la persona se encuentra retenida por particulares o en un sitio que no sea dependencia pública, se dispondrá de inmediato, lo necesario para que la autoridad competente proceda a su rescate.

Lo dispuesto en este artículo se aplica sin perjuicio de las investigaciones penales y disciplinarias a que haya lugar. Los servidores públicos tienen la obligación de prestar su colaboración y apoyo para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo”



2.1.1 Requerimientos de la comunidad internacional al Estado colombiano sobre la necesidad de adoptar mecanismos para prevenir la desaparición forzada.

El Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica⁸ señala que Colombia es uno de los países con mayores índices de incidencia del delito de desaparición forzada en el mundo. Las cifras que se ofrecen al respecto, provenientes de diversas fuentes, difieren entre sí, pero todas ellas muestran la gravedad del fenómeno. Así, por ejemplo, la Mesa de trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos señala cómo, para finales del 2011, el Registro Nacional de Desaparecidos reportaba un total de 50.891 casos, de los cuales 16.907 corresponden a desapariciones forzadas. Entre tanto, la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, a mediados del mismo año, reportó 32.000 hechos.

Asimismo, los informes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones, Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas advierten expresamente sobre la gravedad del fenómeno y la necesidad de que el Estado colombiano adopte medidas de distinta índole para prevenirlo y erradicarlo. En su informe sobre la visita realizada a Colombia en 1988, el Grupo de Trabajo manifiesta su preocupación acerca de la ausencia de estrategias para combatir la desaparición forzada. En el informe se advierte la falta de mecanismos legales eficaces para localizar a los presuntamente desaparecidos: "(...) se dispone de escasos recursos para averiguar el destino y el paradero de los propios desaparecidos. Dada la corta duración de muchas desapariciones, solo una búsqueda rápida y eficaz puede alumbrar alguna esperanza de evitar a la víctima un daño irreparable"⁹. En 1996,¹⁰ el informe del Grupo de Trabajo contiene recomendaciones concretas para el Gobierno colombiano, al resaltar "(...) la necesidad de asegurar un recurso íntegro y efectivo de hábeas corpus para darle vigencia a la obligación internacional de garantizar 'un recurso judicial rápido y eficaz' (art. 9º [de la declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas]) como medio para prevenir desapariciones y determinar el paradero de personas privadas de su libertad."

8 Centro Nacional de Memoria Histórica. "Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. Desaparición forzada. Tomo I. Normas y dimensiones de la desaparición forzada en Colombia". Primera edición. Bogotá. 2014.

9 Doc. E/CN.4/1989/18/Add.1, 6 de febrero de 1989, p. 33 a 37.

10 E/CN.4/1996/38 15 enero 1996.



En un reciente documento del año 2014, el Grupo de Trabajo se refirió, entre otras, a “(...) las cifras alarmantes de desapariciones forzadas¹¹, la falta de consolidación de estadísticas, pues varias bases de datos del Estado no están totalmente centralizadas¹², y las deficiencias en cuanto a la búsqueda de los desaparecidos, la protección de los familiares y la rendición de cuentas por ese delito”¹³.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se ha ocupado de la desaparición forzada de personas en Colombia. En muchos casos ha presentado informes de fondo y ha encontrado al Estado responsable por la comisión de este delito¹⁴. En los informes se determinó que habían sido violados los derechos a la vida, la integridad y la libertad de los desaparecidos y de sus familiares. En consecuencia, entre otras, recomendó al Estado, adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la *Convención Americana*. En el caso de Tarcisio Medina Charry recomendó que el Estado colombiano modificara la legislación o promulgara las normas necesarias para prevenir la comisión de desapariciones forzadas, y garantizar la protección a las personas desaparecidas¹⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con las medidas que debe adoptar el Estado para reparar el daño sufrido por los familiares de las víctimas de desaparición forzada, y específicamente en los casos contenciosos resueltos contra Colombia¹⁶, además de declarar la responsabilidad, lo condenó a tomar medidas tales como la investigación efectiva de los hechos, la búsqueda e

11 Cita para las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, según las cuales, al 31 de agosto de 2012, el total de desaparecidos había alcanzado las 74.361 personas, de las cuales 18.638 eran víctimas de una desaparición forzada.

12 7.000 denuncias de desaparición forzada presentadas en virtud de la Ley de Justicia y Paz (Ley N° 975/05) habrían quedado excluidas del Registro Nacional de Desaparecidos

13 Doc. A/HRC/WGEID/101/1, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. 28 de enero de 2014, párrs. 33 a 41.

14 Pueden consultarse, entre otros: Informe No. 1/92, Caso 10.235, Orlando García Villamizar; Pedro Pablo Silva Bejarano; Rodolfo Espitia Rodríguez; Edgar Helmut García Villamizar; Gustavo Campos Guevara; Hernando Ospina Rincón; Rafael Guillermo Prado J., Edilbrando Joya Gómez; Francisco Antonio Medina; Bernardo Helí Acosta Rojas; y, Manuel Darío Acosta Rojas; Informe 3/98, Caso 11.221, Tarcisio Medina Charry; Informe No. 7/00, Caso 10.337, Amparo Tordecilla Trujillo.

15 Informe 3/98, Caso 11.221, Tarcisio Medina Charry.

16 Ver entre otros: Corte IDH. Caso Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana, Sentencia diciembre 8 de 1995, Serie C No 22; Caso Las Palmeras Sentencia 6 de diciembre de 2001 Serie C No 90; Caso 19



identificación de las víctimas desaparecidas, la entrega de los restos mortales a sus familiares y cubrir los gastos de entierro de aquellos¹⁷. Finalmente, a reparar a las víctimas y sus familiares por los perjuicios materiales e inmateriales causados por la desaparición.

2.1.2 El Mecanismo de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas

Como respuesta a la necesidad de prevenir la comisión del delito de desaparición forzada y en atención a los requerimientos de la comunidad internacional al Estado colombiano para contrarrestar las graves implicaciones de ese atroz crimen, nace a la vida jurídica el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU)¹⁸, consagrado en la Ley 589 de 2000, en su artículo 13. A pesar de que no tiene una consagración constitucional, el mismo canon superior autoriza al legislador a establecer otras acciones diferentes a las establecidas en la Carta Política, con el propósito de proteger derechos individuales, de grupo o colectivos¹⁹. En este caso, el derecho a no ser sometido a la desaparición forzada, contemplado en el artículo 12 superior. También con el mecanismo se protegen el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, a la integridad física y moral, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la dignidad, al acceso a la justicia, a la identidad y a la vida familiar, a la seguri-

Comerciantes, Sentencia 5 de julio de 2004, Serie C No 109; Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.

- 17 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. En dicha oportunidad la Corte dispuso, entre otras, que: el Estado debe adoptar inmediatamente las medidas pertinentes para buscar e identificar a las víctimas desaparecidas, así como para entregar los restos mortales a sus familiares y cubrir los gastos de entierro de aquéllos, en un plazo razonable. Para estos efectos, deberá completar las acciones emprendidas para recuperar los restos de las personas desaparecidas, así como cualesquiera otras que resulten necesarias, para lo cual deberá emplear todos los medios técnicos y científicos posibles, tomando en cuenta las normas internacionales pertinentes en la materia. Además, debe garantizar que, independientemente de las acciones específicas señaladas en el punto resolutivo anterior, las entidades oficiales correspondientes hagan uso de dichas normas internacionales como parte de su instrumental para efectos de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas o privadas de la vida.
- 18 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Cartilla Mecanismos de Búsqueda Urgente. Bogotá, Quinta Edición. 2012.
- 19 Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.



dad social, a la libertad de opinión, expresión e información, derechos laborales y políticos, entre otros.

Posteriormente, la Ley Estatutaria No. 971 de 2005 reglamentó el Mecanismo de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas. Previo a su sanción presidencial, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-473 de 2005, efectuó la revisión de constitucionalidad del proyecto No. 065 de 2003, Senado, No.197 de 2003 Cámara *“por medio de la cual se reglamenta el Mecanismo de Búsqueda Urgente y se dictan otras disposiciones”*

2.2 Implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente

La implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente en Colombia, no solamente ha consistido en su creación y reglamentación legal, sino que ha atendido a diversas acciones de las entidades comprometidas en su impulso. A continuación exponemos los más significativos esfuerzos en torno a su implementación y otros que no teniendo el propósito explícito de fortalecerlo, como aquellas medidas adoptadas para identificar y localizar personas desaparecidas, han terminado beneficiando a las autoridades encargadas de tramitar el MBU.

2.2.1 Creación de la Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados

Mediante Resolución 0-2596 de noviembre 3 de 2010²⁰, la Fiscalía General de la Nación crea, reglamenta, estructura y define el funcionamiento de una nueva Unidad Nacional de Fiscalías contra los delitos de desaparición y desplazamiento forzados, adscrita al despacho del Fiscal: *“se dispone que por las conductas punibles de desaparición forzada (...) (que) actualmente se adelantan en las Unidades Nacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, contra el terrorismo, contra el secuestro y la extorsión y las distintas direcciones seccionales de fiscalías, serán asignados a los Fis-*

20 Diario Oficial 47.888 de 9 de noviembre de 2010, Fiscalía General de la Nación, por la cual se crea y reglamenta la estructura y funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalía contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados.



cales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados que conformarán esta unidad nacional, en la gradualidad que aquí se contempla para la implementación de la misma”.

Se define que tendrá una sede principal en Bogotá y subsede, en principio, en: Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Montería, Pasto, Pereira, Quibdó, Santa Marta y Santa Rosa de Viterbo. La misma se conforma por 26 fiscales especializados, seis fiscales de apoyo, 91 investigadores del CTI y 120 investigadores de la Policía Nacional. Tiene como objetivo principal adelantar las investigaciones por los delitos de desaparición y desplazamiento forzados, con el fin de reducir los índices de impunidad y obtener sentencias ejemplares en contra de los responsables de su comisión, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación²¹.

Para fortalecer el conocimiento y actualizar a los fiscales, investigadores y operadores de la Dirección Nacional de Fiscalías, el 22 de junio de 2012, emitió el memorando respecto a la “Activación Mecanismo de Búsqueda Urgente (Ley 971 de 2005)”²², que reitera los fundamentos y la operatividad del mecanismo.

2.2.2 Creación del Registro Nacional de Desaparecidos (RND) y el Formato Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (FNBPD)

El RDN y el FNBPD son herramientas disponibles para apoyar la búsqueda y la identificación de personas desaparecidas en Colombia. El primero fue creado a través de la Ley 589 de 2000 y reglamentadas por el Decreto 4218 de 2005, y el segundo representa el resultado de una estrategia interinstitucional para estandarizar y normalizar la captura de información sobre desapariciones.

El RND es un sistema de información referencial para la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico-legal, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y la aplicación del Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU). Las finalidades del Registro son: a) dotar a las autoridades públicas de un instrumento técnico que sirva de

21 Fiscalía General de la Nación. Informe de Gestión 2011. pág. 56.

22 DFF-0021.2012 suscrito por la Dra. Elka Venegas Ahumada, Directora Nacional de Fiscalías.



sustento en el diseño de políticas preventivas y represivas en relación con las desaparición forzada; b) dotar a las autoridades judiciales, administrativas y de control de un instrumento técnico para el intercambio, contraste y constatación de datos que oriente la localización de personas desaparecidas; y c) dotar a la ciudadanía y a las organizaciones de víctimas de desaparición forzada de la información que sea de utilidad para impulsar ante las autoridades el diseño de las políticas de prevención y control de la desaparición forzada.

El RND, cuya coordinación, consolidación y operación le corresponde al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), ha sido operacionalizado mediante el Formato Nacional para Búsqueda de Personas Desaparecidas (FNBPD), el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC²³), Consultas Públicas²⁴, el Sistema Consulta Masiva Internet (SICOMAIN²⁵) y el Sistema de Información Nacional de Estadística Indirecta (SINEI²⁶).

El FNBPD es el documento físico o electrónico que contiene los datos que deben diligenciar las autoridades judiciales o administrativas para efectuar el reporte de casos de desaparición.

El Registro Nacional de Desaparecidos permite conocer cifras de las personas desaparecidas reportadas a nivel nacional y soporta información estadística e histórica de los Mecanismos de Búsqueda Urgente en tiempo real. Asimismo se implementó una herramienta de georreferenciación de Localización de Información Forense Es-

23 SIRDEC: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres con datos registrados desde el 1° de enero de 2007. Permite el ingreso de reportes de personas desaparecidas completos con variables que permiten individualización e investigación efectiva, la consulta y verificación de información con los datos de cadáveres sometidos a necropsia médico-legal a nivel nacional. Asimismo, se registran datos de inhumación y exhumación de cadáveres de personas no identificadas.

24 Consultas públicas: El registro de cadáveres (ingresados al Instituto de Medicina Legal); el registro de desaparecidos, el listado de identificaciones Convenio (personas que ya han sido identificadas dentro del Convenio 01 de 2010) y las estadísticas sobre personas desaparecidas así como la información sobre cadáveres ingresada al SIRDEC.

25 SICOMAIN: Aplicativo retrospectivo con el fin de consolidar la información de cadáveres y desaparecidos registrada en archivos y bases de datos de las entidades intervinientes anteriores al año 2007.

26 SINEI: Sistema de Información Nacional de Estadística Indirecta, implementado el 1° de enero de 2009 en el que se registran datos relevantes (nombres y características de los cadáveres sometidos a necropsia médico-legal) de los servicios forenses prestados por médicos oficiales o en servicio social obligatorio.



tadística – LIFE, que facilita el acceso a las cifras de personas desaparecidas forzadamente por región y localidad.

La efectividad del Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres SIR-DEC, así como las demás plataformas que hacen parte del Registro Nacional de Desaparecidos, dependen de la calidad de la información ingresada por parte de los usuarios a nivel nacional e interinstitucional, lo que permite orientar la identificación de cadáveres y la búsqueda de personas desaparecidas. El uso inadecuado de los sistemas, no solo obstaculiza la labor de todas las entidades intervinientes en la identificación de cadáveres y la búsqueda de personas desaparecidas, sino que impide que las víctimas y sus familias sean protegidas y no se violen sus derechos.”²⁷

A efectos de depurar la información existente en el RND, desde el 31 de enero de 2014, se estableció la “Mesa Interinstitucional para la Depuración del Registro Nacional de Desaparecidos”, presidida por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses con la presencia de la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

2.2.3 La Fuerza Pública y su apoyo al Mecanismo de Búsqueda Urgente

En cumplimiento de la Ley 971 de 2005, la Fuerza Pública debe prestar su concurso para que las autoridades judiciales encargadas de tramitar el Mecanismo de Búsqueda Urgente o de investigar el delito de desaparición forzada puedan cumplir su misión frente a las dificultades que conllevan la búsqueda de la persona desaparecida o la práctica de las pruebas necesarias para el esclarecimiento del delito.

En tal sentido, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió la Circular No. 7692 del 21 de septiembre de 2005 donde destacó las responsabilidades que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 971 del 14 de julio de 2005, tienen las autoridades colombianas en relación con la búsqueda de las personas que se encuentran en paradero desconocido, una de las cuales consiste en brindar toda la colabo-

.....
27 Circular 018-2012-DG- agosto 13 de 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Dirección General.



ración necesaria para apoyar tales labores. A su vez, la Dirección General de la Policía Nacional expidió la Directiva Permanente No. 026 del 19 de julio de 2005, que reitera la necesidad de dar cumplimiento a los instrumentos internacionales suscritos por Colombia sobre desaparición forzada de personas.

Posteriormente, el Ministerio de Defensa Nacional, mediante la Directiva Permanente No. 06/2006, impartió instrucciones al Comandante General de las Fuerzas Militares y al Director General de la Policía Nacional para apoyar las investigaciones por desaparición forzada de personas y la ejecución del mecanismo de búsqueda urgente, así como la prevención del delito de desaparición forzada de personas. Entre estas instrucciones se destacan:

“La Fuerza Pública por intermedio de sus unidades operativas, tácticas y operacionales, con sus recursos, medios disponibles y teniendo en cuenta las condiciones de seguridad en la zona, atenderá en forma prioritaria las solicitudes de las autoridades judiciales relacionadas con el eficaz desarrollo del Mecanismo de Búsqueda Urgente o de la investigación del delito de desaparición forzada de personas, así como de los procedimientos técnico-científicos que deban adelantarse dentro de ellos. Para este efecto, tomará inmediatamente las medidas necesarias que garanticen el desplazamiento de las autoridades judiciales a los sitios en donde deban realizarse las diligencias y la práctica de las pruebas ordenadas”.

Desde la Dirección Nacional de la Policía Nacional, se emitió la Directiva Administrativa Permanente 007 del 11 de febrero de 2011, que imparte “instrucciones en el marco de la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, conforme a los mecanismos de ley y los compromisos de la Policía Nacional”²⁸.

La Directiva Administrativa Permanente 007 desarrolla el Mecanismo de Búsqueda Urgente, su activación y la ruta de actuación inmediata, asegurando la disposición de registros que soporten los mecanismos policiales y el despliegue de todas las labores necesarias para la ubicación de las personas desaparecidas bajo la autoridad judicial competente y cuando se presuma que es una desaparición forzada.

28 DIPON-INSGE-23-1- Suscrita por el General Óscar Adolfo Naranjo Trujillo - Director General de la Policía Nacional, revisó Brigadier General Janio León Riaño, Jefe Oficina de Planeación.



Se reafirma que la activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente es inmediata, no se espera tiempo alguno y se debe iniciar la exploración y las averiguaciones tan pronto se tenga conocimiento de los hechos. Para garantizar el cumplimiento de la Directiva, la Policía Nacional se compromete a una ardua y constante labor pedagógica y de sensibilización frente al tema.

2.2.4 Ruta de Activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente para los funcionarios del Ministerio Público y su papel frente a dicho mecanismo

La Resolución 033 del 23 de febrero de 2011 adoptó la Ruta de Activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente para todos los funcionarios del Ministerio Público, validada en la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas como organismo articulador.

Como Ministerio Público, incluye a las personerías municipales y distritales, a la Defensoría del Pueblo regionales y a las procuradurías, adquiriendo la competencia para realizar acciones preventivas y disciplinarias ante la acción y la omisión de servidores públicos. Dispone que “El reporte de la desaparición, NO requiere requisitos previos o un tiempo determinado, como 72 o 36 horas para su realización. Las entidades como la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Nacional, las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Búsqueda, la Procuraduría General de la Nación, entre otras, están obligadas a recibir el reporte, ...”²⁹.

Como antecedente se tiene la Resolución N°. 050 del 26 de febrero de 2009, proferida por la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se regulan las funciones preventivas, disciplinarias y de intervención judicial del Ministerio Público en materia de desaparición forzada de personas, resuelve lineamientos referentes al propósito, estrategia de coordinación, función disciplinaria, intervención judicial y función preventiva, entre otros.

Es así como dentro de su “Función de Intervención Judicial”, procuradores judiciales y los personeros municipales o distritales, atendiendo criterios de intervención del

29 Instructivo Ruta de actuación Mecanismo de Búsqueda Urgente. Primera edición diciembre 2010. Programa de Fortalecimiento de la Justicia en Colombia - PNUD - PGN.



Ministerio Público en lo penal, solicitarán participar en diligencias, solicitan informes periódicos, asumen competencia disciplinaria y están presentes en el momento de la liberación, entre otras actuaciones.

2.2.5 Banco de perfiles genéticos y otras medidas para identificar y localizar a personas desaparecidas

La Ley 1408 de 2010³⁰ adoptó medidas para facilitar la localización y plena identificación de los desaparecidos. Entre esas medidas se encuentran: la creación del Banco de perfiles genéticos de desaparecidos y disposiciones relativas a la elaboración de mapas, a la obligación de compartir información y a la exhumación, inhumación y conservación de cuerpos o restos. El Banco de perfiles genéticos, que estará bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, tendrá como funciones recolectar, procesar, conservar, proteger y almacenar las muestras biológicas del desaparecido, de los cuerpos o restos humanos de las víctimas y obtención de muestras biológicas de referencia a familiares de las víctimas tanto en el territorio nacional o fuera de él.

Con el fin de facilitar las labores de búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas forzosamente, la Fiscalía General de la Nación con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre otras instituciones, elaborarán mapas en los que se señale la presunta ubicación de los cuerpos o restos humanos y se dispondrá la protección de las zonas mapeadas por parte de las autoridades de policía.

Otro de los puntos importantes será la conservación de cuerpos o restos humanos no identificados o identificados no reclamados. Para ello se establecen acciones para garantizar la apropiada inhumación (entierro) y conservación de los cuerpos o restos humanos no identificados o identificados no reclamados, hasta el momento de su entrega, a través de: libros de registro; marcación adecuada de tumbas; establecimiento de garantía de permanencia de los cuerpos en cementerios durante el tiempo que dure el proceso de identificación; lineamientos para la creación, al interior de

30 Ley 1408 de 2010 "por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación".



los cementerios públicos o privados, de espacios dedicados a la inhumación de los cuerpos de las personas no identificadas o identificadas no reclamadas.

La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas participó en la revisión del proyecto final de Decreto Reglamentario³¹ de la Ley 1408 de 2010³².

2.2.6 Estadística del Mecanismo de Búsqueda Urgente y la desaparición forzada

Con fundamento en la información oficial, disponible al público en las páginas web de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se elaboraron los siguientes cuadros, que reflejan las tendencias en materia de desaparición forzada y Mecanismo de Búsqueda Urgente.

Tabla 1 Desaparecidos por año/género

Año	Reportes personas desaparecidas		Totales
	Hombres	Mujeres	
2005	2154	328	2482
2006	1807	358	2165
2007	3369	1156	4525
2008	2936	1106	4042
2009	2364	1085	3449
2010	2364	1164	3528
2011	2613	1528	4141
2012	2625	1601	4226
2013	2530	1556	4086
2014	2337	1636	3973
Subtotales	25099	11518	36617

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Módulo Consultas Públicas.

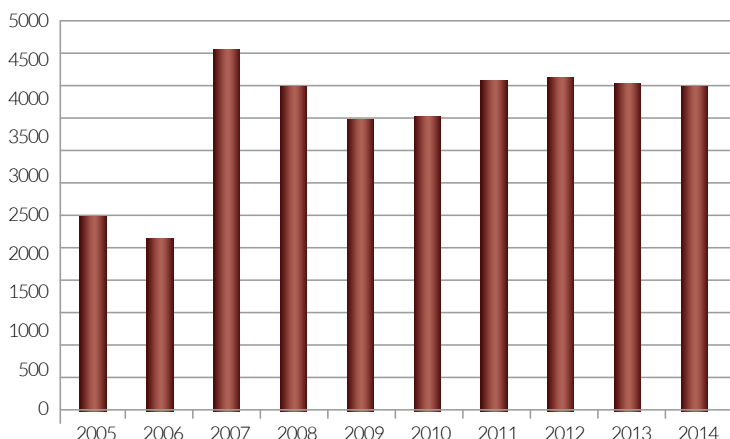
31 Artículo 15 de la Ley 1408 de 2010. El Gobierno nacional, en consulta con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de su entrada en vigencia.

32 El Decreto 303 de 20 de febrero de 2015, reglamentó la mencionada ley.

El anterior cuadro muestra los reportes de personas desaparecidas, tomados de la página web del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y del módulo de Consultas Públicas³³. Es del caso advertir, que la estadística refleja casos de personas desaparecidas, pero de ello no se puede inferir que todas pertenezcan a la categoría de desapariciones forzadas.

En la siguiente gráfica de barras, se puede apreciar la tendencia año por año, sin tener en cuenta el género.

Gráfico 1 Desaparecidos Reportes por personas desaparecidas por año (2005 - 2014)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Módulo de Consultas Públicas.

Desde el año 2007, se incrementa el registro de personas desaparecidas, lo que coincide con la puesta en marcha de la plataforma del SIRDEC. De ahí en adelante baja levemente y nuevamente sube en el año 2011, lo que coincide con el hecho de que el año inmediatamente anterior, mediante la Resolución 0-2596 de noviembre 3 de 2010, la Fiscalía General de la Nación creó la Unidad Nacional de Fiscales contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados, lo que puede haber incidido en el aumento de registros de personas desaparecidas. Adicional a ello, la mencionada Unidad Nacional implementó los denominados “Encuentros con la Verdad”, configurados como una estrategia de impulso, apoyada por la Comisión

33 Se puede consultar en <http://sirdec.medicinalegal.gov.co:58080/consultasPublicas/>

de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con el objetivo de propiciar a las víctimas canales reales de acceso a la justicia, en los que se atendían víctimas y se impulsaban procesos por desaparición forzada³⁴.

La información que a continuación se expone, en relación con la activación de Mecanismos de Búsqueda Urgente y personas encontradas por la Fiscalía General de la Nación -Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados-, fue extractada de los Informes de Gestión correspondientes a los años, 2011, 2012, 2013 y 2014 (hasta el 21 de febrero), publicados por la Fiscalía General de la Nación en su página web³⁵. No existen informes de gestión de la Fiscalía publicados con anterioridad a dicho periodo. Por tanto, únicamente es posible observar el desempeño del MBU, a partir de la gestión realizada a instancias de la creada Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados.

Tabla 2. Activación de mecanismos de búsqueda urgente y personas encontradas

Concepto	2011	2011-2013 (01/04/12- 01/02/13)	2013-2014 (02/04/13- 21/02/14)
MBU activados	71	134	101
MBU en curso	**	65	44
NO activados/con cierre	**	**	15
Encontradas VIVAS	**	61	37
Encontradas MUERTAS	**	8	5

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado. Informes de Gestión 2011, 2012-2013 y 2013-2014

** No hay datos en el Informe de Gestión correspondiente.

Tomando en cuenta la anterior información, se tiene que para el periodo 2012-2013, fueron activados 134 mecanismos, que tuvieron como resultado 69 personas encontra-

34 Fiscalía General de la Nación. Informe de Gestión 2012 - 2013. pág. 44. La Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados informa que "durante los últimos seis meses se han realizado tres encuentros, atendiendo más de 450 víctimas y logrando el impulso de más de 200 procesos por desaparición forzada".

35 Se pueden consultar en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/informes-de-gestion/>



das. Es decir, que hubo una eficacia del 51.5%, en tanto que para el periodo 2013-2014 (hasta 21 de febrero), de 101 mecanismos se encontraron 42 personas, con un indicador de eficacia del 41.6%. En relación con el año 2011, únicamente se puede anotar que en los periodos posteriores, el número de solicitudes de activaciones fue mayor, sin que se pueda obtener el indicador de efectividad, por falta de la información del resultado.

En el siguiente cuadro se observa el número de personas reportadas como desaparecidas y encontradas por la mencionada Unidad Nacional, dentro de labores investigativas que no necesariamente están dentro del marco del MBU.

Tabla 3. Personas encontradas reportadas como presuntas desaparecidas*

Concepto	2011	2011-2013 (01/04/12- 01/02/13)	2013-2014 (02/04/13- 21/02/14)
Vivas	290	202	**
Muertas	24	68	**
Total	314	270	**

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado. Informes de Gestión 2011, 2012-2013 y 2013-2014

** No hay datos en el Informe de Gestión correspondiente.

Al parecer en el año 2011, se tuvo más acierto en la ubicación de personas desaparecidas, que en el periodo 2012-2013, pero se desconoce el periodo siguiente por falta del mencionado reporte en el Informe de Gestión. Igualmente, en los dos cuadros anteriores, no se tiene el dato correspondiente al siguiente periodo (2014-2015), en el que se reflejaría el tiempo faltante del año 2014.

En relación con dicho periodo, de conformidad con información publicada como noticia en la página web de la Fiscalía General de la Nación, dicha institución encontró a 223 personas reportadas como desaparecidas, mediante labores investigativas basadas en el Mecanismo de Búsqueda Urgente. De este grupo, 158 personas aparecieron vivas y 65 muertas³⁶. Si nos atenemos a la información suministrada

36 La información se puede consultar en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-encontro-a-158-personas-vivas-a-traves-de-mecanismos-de-busqueda-urgente-en-el-2014/>

por la noticia publicada, se tendría que en el año 2014, el mecanismo de búsqueda urgente logró su mayor repunte, al encontrar 223 personas, pues para el periodo precedente, se encontraron 42 personas y el inmediatamente anterior, 69. Pero sí se encontraron las personas dentro de labores de investigación no necesariamente relacionadas con el MBU, pero sí con la actividad que ejecuta la Unidad Nacional Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado, la cifra es inferior a los periodos anteriormente reportados en los Informes de Gestión, como se advierte en el cuadro anterior.

La Fiscalía no cuenta con reportes uniformes, en algunos casos incompletos, pero se encuentra desarrollando una “Estrategia de depuración de los casos de desaparición forzada”, basada en el cruce de información de datos de bases públicas³⁷. Lo anterior con el objeto de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en el curso de las investigaciones por presuntas desapariciones forzadas que la Unidad adelanta.

Finalmente, no existe una estadística sobre los mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas tramitados por jueces, o por lo menos, no se ha publicado en la página web de la rama judicial ni en los reportes estadísticos del Consejo Superior de la Judicatura, lo que dificulta aún más, el monitoreo del Mecanismo de Búsqueda Urgente y sus resultados.

2.3 Hacia un mecanismo efectivo de búsqueda de personas desaparecidas

De conformidad con los estándares de la Corte Interamericana, un recurso efectivo debe servir “(...) para asegurar los derechos de acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de los hechos y la reparación a los familiares”³⁸, es decir, que el recurso efectivo es aquel que permite a quien ha padecido una violación de sus derechos obtener justicia, verdad y reparación. El Alto Tribunal expresó que no es suficiente que los recursos o garantías judiciales existan formalmente, sino que deben tener efectivi-

37 Fiscalía General de la Nación. Informe de Gestión 2012-2013, pág. 52.

38 Corte IDH. Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147.



dad: “deben dar resultados o respuestas a las violaciones de los derechos contemplados en la Convención”³⁹.

La Ley 971 de 2005 que reglamentó el MBU define los canales, mecanismos, instancias y procedimientos a través de los cuales cualquier persona, pero en especial, las familias de las víctimas, pueden acceder a la protección y garantía establecida en esta figura jurídica e igualmente dicha normatividad impone a las autoridades un conjunto de responsabilidades y criterios de respuesta efectiva frente a la desaparición forzada de personas⁴⁰. Sin embargo, bajo los estándares interamericanos, la sola consagración legal y el desarrollo normativo que le otorgó identidad sustancial y procesal al mecanismo de búsqueda urgente, frente a otras acciones de protección de derechos constitucionales, no es suficiente para considerarlo un recurso efectivo centralizado en la prevención del delito de la desaparición forzada y en la búsqueda de personas desaparecidas.

Tampoco podemos basar el análisis en las cifras estadísticas dado que no permiten concluir que el fenómeno de la desaparición forzada ha disminuido debido al acierto del mecanismo ni tampoco es posible medir con alguna exactitud, su eficacia o efectividad para obtener la localización de una persona desaparecida. En este sentido, es altamente importante que se generen indicadores unificados de seguimiento al desempeño del mecanismo de búsqueda urgente y se hagan públicos sus resultados, dejando a salvo información confidencial de las víctimas y de sus familiares, reportantes, testigos, entre otras. Asimismo, que las entidades concernidas, avancen en sus esfuerzos por depurar los registros que tienen sobre personas desaparecidas, desagregando o diferenciando aquellas que pertenecen al grupo de desapariciones forzadas.

No obstante, tampoco se puede afirmar que dicho mecanismo es ineficaz, pues las entidades que directa o indirectamente tienen que ver con el MBU, han ejecutado actividades tendientes a que las autoridades competentes puedan tramitarlo de manera más eficiente y con mayores garantías de efectividad. Es del caso mencionar la creación de la Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado, el apoyo de la Fuerza Pública a través de las Directivas

39 Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70.

40 Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. Balance de la acción del Estado colombiano frente a la desaparición forzada de personas. Tomo IV. Bogotá 2014. Imprenta Nacional. Primer Edición. Pág. 59.



Permanentes, la creación del banco de perfiles genéticos, la creación del Registro Nacional de Desaparecidos (RND) y la consagración de la Ruta de la Activación del Mecanismo, entre otras.

En síntesis, si bien el desarrollo del mecanismo de búsqueda urgente como mecanismo efectivo de prevención de la desaparición forzada y protección del derecho a no ser desaparecido forzosamente, no se ha limitado a su sola consagración legal, sino que se ha concentrado en crear herramientas que lo hagan más operativo, y en últimas, más efectivo, aún falta mucho camino por recorrer para que pueda cumplir su fin primordial, esto es, encontrar a la persona desaparecida en contra de su voluntad.





- » La Defensoría del Pueblo viene impulsando un nuevo modelo pedagógico enfocado en una cultura de paz y de derechos, relacionada con una educación integral en valores de igualdad, dignidad de la persona, libertad y justicia. Para ello, viene acercándose a las comunidades a través de iniciativas regionales que promueven los derechos humanos en parques, escuelas y otros sitios públicos.



F. Cultura de derechos humanos

F.1. Construcción de una cultura de derechos humanos

Cultura de derechos humanos

Para impulsar la construcción de una cultura de los derechos humanos de los habitantes en el territorio nacional y de los colombianos en el exterior, conforme a la misión de la Defensoría del Pueblo consignada en el Plan Estratégico 2013-2016, se promueve mediante, talleres, diplomados, cátedras, cursos, entre otros medios, el empoderamiento de los sujetos en la realización y apropiación de sus derechos, mediante la participación en la formulación de las políticas públicas y en el ejercicio del control social a la gestión pública.

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos ha establecido directrices, incluidas la reflexión pedagógica y didáctica para una adecuada educación formal y no formal de servidores públicos y de la sociedad civil. Nuestras prácticas educativas deben seguir un objetivo transformador, entendido el conocimiento como un proceso dinámico, producto de las prácticas. Este proceso parte de movilizar los conocimientos previos para introducir nuevos elementos en un acto educativo de apropiación, creador y dialógico entre sujetos activos y críticos, en el que, según Paulo Freire, se enseña para aprender. Se requieren propuestas educativas de interpretación y acción sobre la situación de derechos humanos que fortalezcan la capacidad de las personas y grupos para



gestionar su desarrollo, adoptar colectivamente nuevas conductas, y apropiarse de sus derechos¹.

En este sentido, el Modelo Pedagógico Institucional apunta a una reconceptualización desde una sociología del cambio educativo. La acción de educar ha de expresar una cultura de derechos humanos, relacionada con una educación integral en valores de igualdad, dignidad de la persona, libertad y justicia, acompañada de una cultura democrática de paz. Esta cultura consiste en una determinada manera de pensar, sentir y actuar. En tal sentido, los derechos humanos deben ser considerados en las relaciones interpersonales desde las prácticas cotidianas y al interior de la escuela, así como en los demás escenarios de la vida social.

“Las preguntas y apuestas pedagógicas alrededor de la incorporación de la educación en derechos humanos en la escuela, teniendo en cuenta en su desarrollo el análisis y problematización tanto de la realidad sociopolítica del país (nivel macro) como la cotidianidad de la vida escolar (nivel micro), sería la estrategia para que los derechos humanos superasen su reducida conversión a simple información adicional para ser memorizada dentro de los contenidos curriculares”².

La pedagogía en derechos humanos pregunta por los objetivos de una formación de sujetos de derecho que se reconozcan responsables individual y colectivamente, en la participación en decisiones y la consolidación de un concepto de ser humano.

No se puede concebir una democracia participativa sin el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, en el sentido del reconocimiento de la legislación. Además, requiere condiciones políticas, económicas y sociales adecuadas para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. El Estado Social de Derecho

.....

- 1 “Es importante desarrollar la producción y apropiación colectiva del conocimiento. Se trata de capacitar a la gente para construir conocimiento y apropiarse críticamente del conocimiento universal acumulado, en lugar de sólo transmitirlo unidireccionalmente. En este proceso el punto de partida y de llegada es la práctica, constituyendo lo acumulado el momento de profundización que permita a la práctica existente dar el salto de calidad hacia una práctica mejorada, en un proceso siempre ascendente”. LEIS, Raúl. Educación y práctica transformadora. En: SALINAS RAMOS, Francisco. (Compilador). Educación y transformación social. Homenaje a Paulo Freire. Caracas: Editorial Laboratorio Educativo. P. 82.
- 2 Espinel Bernal, Óscar Orlando. Educación en derechos humanos en Colombia: aproximación desde sus prácticas y discursos. Bogotá: Uniminuto, 2013. P. 57.



debe garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, razón por la cual, debe asumir la responsabilidad, y garantizar la satisfacción de los derechos y el bienestar de los ciudadanos.

Por otra parte, los derechos humanos no sólo constituyen un referente jurídico y normativo, sino también ético y político, en tanto la sociedad asuma conductas y exprese su respeto por la dignidad de la persona humana, en el objetivo común de construir una democracia con garantías de justicia. Educar en una cultura de derechos humanos requiere la comprensión y solución de problemas en relación con el proceso organizativo y la vida social de las comunidades, sus necesidades y capacidades personales.

La paz depende también de la disminución de las desigualdades y de cerrar la brecha económica y cultural entre sectores de la sociedad. Tiene una importancia crucial construir una cultura de paz sustentada en los derechos humanos que involucre sectores públicos y privados, en lo que urge la adopción de una ética del cuidado y la solidaridad para la convivencia civil que dé pie a la construcción democrática y consensuada de alternativas a la violencia. Esto con el fin de criticar la indiferencia al sufrimiento social, a la explotación y a la desigualdad que tiene raíces en un intercambio comercial utilitarista y una cultura del individualismo.

En una cultura utilitaria, el valor de la persona se mide por sus capacidades laborales y los bienes que posee, ignoradas las condiciones para asegurar su bienestar y una vida plena y digna. Se requiere una pedagogía constructivista y crítica para que los procesos educativos posibiliten la investigación y la experimentación, y se involucre al sujeto que participa en la construcción de políticas sustentadas en una cultura que adopte actitudes y formas democráticas de actuación con conciencia humanitaria y reconocimiento de la igual dignidad de la vida de todos los seres humanos. Este objetivo requiere abandonar prejuicios, estereotipos y actitudes negativas y revisar los roles en la familia y la comunidad que obstaculizan la adopción de una cultura de derechos humanos.

No basta con la condena de situaciones que vulneran los derechos humanos. Debemos compartir en un proceso de promoción de derechos, una cultura de valores, normas, orientaciones y actitudes que rijan la conducta de personas y grupos para mejorar la interacción de todas y todos, propiciar el bienestar y las condiciones de



vida superiores³. Además, una cultura de derechos humanos ha de ser multicultural, y exige una transformación de las instituciones del Estado de cara a asegurar una vida digna a todos sus ciudadanos, con mejores mecanismos de control sobre la gestión pública y democratización de la participación en la construcción de políticas, asegurando los espacios y mecanismos para ello.

Una cultura se compone de imaginarios, representaciones sociales, significados y prácticas sociales. Educar para la acción en el marco de los derechos humanos se justifica porque hace falta conocimiento de los mismos y una aplicación efectiva de una normatividad elaborada colectivamente. Sin embargo, además de la necesidad de establecer la dignidad de la vida, sustentada en los derechos fundamentales, incluidos los civiles, políticos, los económicos, sociales y culturales, cada día adquiere más importancia un enfoque interdisciplinario en la promoción de una cultura de derechos humanos, para construir un ambiente cultural adecuado para la paz.

“¿Por qué no se cumplen los derechos humanos incluso allí donde están reconocidos jurídicamente? La respuesta a esta pregunta no es sencilla porque las propias realidades en las que se trata de instaurar esos derechos tampoco lo son. Por ello mismo, el problema de los derechos humanos sólo podrá ser comprendido y resuelto mediante el recurso a las ciencias sociales y a través del estudio de las causas y los procesos que en cada situación concreta inducen a determinadas personas, grupos o instituciones a vulnerar o promover esos derechos”⁴.

El conflicto armado, la desigualdad económica y la marginalización política constituyen factores sociales que vulneran los derechos y la dignidad humana. Hace falta promover valores y procesos de identificación con otros en un espacio moral que rompa tanto con el individualismo como con el conformismo para propiciar el cambio social. Igualmente, hay condiciones psicosociales que predisponen a la violencia y a la guerra. A parte de las condiciones económicas y la agresividad, la polarización

3 Gioia Di Cristofaro Longo. Dalla Dichiarazione alla Cultura dei Diritti Unami. Per un'antropologia della pace. "Debe essere, dunque, ri-fondata una cultura in tal senso, cultura in senso antropológico intesa como il complesso de valori, norme, orientamenti e atteggiamenti che ispirano i comportamenti dei singoli e dei gruppi nel concreto della vita quotidiana". P. 3. Recuperado de: http://www.diss.uniroma1.it/sites/default/files/WP_14_Di_Cristofaro.pdf

4 Federico Mayor Zaragoza. En prólogo a: De la Corte, Luis. Blanco, Amalio. y Sabucedo, Manuel (Eds). Psicología y derechos humanos. Icaria Antrazyt, 2004. P. 19.



e identificación social en grupos propicia la guerra: “...los hombres ejercen la violencia y, sobre todo, la guerra porque conforman grupos homogéneos e incompatibles entre sí. Los hombres no se reúnen para guerrear, sino que existen grupos que entran en conflicto. Así, la violencia no sería la causa de las guerras sino su instrumento. Por otra parte, sin una idea que unificara y diera identidad a esos grupos potencialmente conflictivos, la guerra no existiría”⁵.

Por consiguiente, se pretende que la sociedad civil se apropie de exigencia de derechos para así instaurar un sistema cultural que se concrete en acciones y experiencias. De ahí la importancia de la referencia a la paz para reconstruir una memoria histórica que eduque para la no repetición del sufrimiento y la violación de los derechos, en justicia, libertad y respeto. Un contexto cultural de derechos humanos debe abrigar la idea de respeto por la persona singular y su oportunidad de crecimiento, rompiendo con los prejuicios y estereotipos en medio del individualismo moderno⁶.

Educación en derechos humanos también se relaciona con la convivencia ciudadana, adoptando un nuevo enfoque respecto de la agresividad, la violencia y la conflictividad, asumiendo modos no violentos para la resolución de los diferendos.

Para la construcción de valores y libertades en compromiso con las nuevas exigencias y necesidades humanas se requiere también una reflexión sobre las nuevas tecnologías de la información como herramienta de promoción de derechos humanos, en el marco de la informática jurídica, nueva disciplina que tiene por objeto la aplicación de la tecnología de la información al derecho. “La Informática jurídica, el Derecho informático y los sectores que la integran constituyen, por tanto, una de las aportaciones más relevantes con que cuenta la teoría del Derecho para responder a los apremios de las sociedades tecnológicas”⁷.

En relación con la situación de derechos humanos en cuanto a su promulgación y divulgación, también tiene que ver con una crítica democrática y social al paradigma

5 Florentino Moreno, Luis de la Corte y José Manuel Sabucedo. V. Psicología de la guerra: causas y efectos. Ibid. P. 152.

6 Friedman, Lawrence. The human Rights culture: a study in history and context. New Orleans: Quid Pro Books, 2011.

7 Pérez Luño, Antonio Enrique. Los derechos humanos ante las nuevas tecnologías. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Nuevas tecnologías y derechos humanos. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. P. 17.



ma neoconstitucionalista, reducido al control jurídico de los gobernantes y la administración pública, a la regulación legal, y a la separación de poderes y los derechos fundamentales, con los efectos de la organización del comercio y con la pobreza y la falta de justicia social. Por lo tanto se requiere que los derechos humanos estén incluidos en los planes de desarrollo por interés social y que el orden jurídico no se aleje de la ciudadanía quedándose en un garantismo y constitucionalismo formalista:

“La contextura principalista del derecho, en efecto, termina arrojando las decisiones políticas en manos de las judicaturas constitucionales, que tienen problemas de legitimidad democrática: pese a que los magistrados de las cortes cuentan de manera directa con fundamentación democrática -suelen ser elegidos por los representantes del parlamento en cuotas diversas-, al final su poder de decisión es amplísimo y el nexo con la ciudadanía es al fin y al cabo muy mediato. Si a eso le sumamos el hecho de que la jurisprudencia constitucional peca en muchas ocasiones de una complejidad enorme, el resultado final es que los asuntos constitucionales terminan estando muy alejados de la ciudadanía”⁸.

De ahí la importancia de formar y promocionar una cultura de derechos con la población vulnerable, para la formación de una conciencia civil que propicie la acción social. Por eso se apoya a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), en lo que se han identificado dificultades pedagógicas como la falta de un sistema intercultural, imaginarios tradicionales, carencia de competencias lingüísticas y desconocimiento del proceso para hacer valer los derechos y hacer uso de los mecanismos de protección. El conocimiento de la normatividad y de los mecanismos de protección, instituciones e instancias a las que se puede acudir, resulta primordial para una educación con igualdad de oportunidades y una paz concreta en el bienestar y la realización de los derechos. En estos talleres se enfatiza en los derechos de la mujer y en la convivencia ciudadana. De este modo se contribuye a la construcción de una cultura de derechos humanos desde la innovación social, en especial, al subsistema en ciudadanía, cultura y educación, para la formación de ciudadanos como sujetos de derechos y corresponsables del cumplimiento y protección de estos⁹.

8 Lloredo Alix, Luis. “El pueblo es el acreedor universal”. Un acrítica democrática y social al paradigma neoconstitucionalista en el contexto de la globalización. En: Crisis económica. La globalización en los derechos humanos. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2014. P. 25.

9 Rodríguez, José. Herrera, Katherine; Alvira, María. Y Cala, Gisela. Cultura de derechos humanos desde la innovación social. Programa presidencial para los DD.HH y DIH. Imprenta nacional.



Una cultura de derechos humanos involucra sentidos, significados y prácticas en valores universales que promuevan el ejercicio, respeto y reconocimiento individual y colectivo de los derechos de la persona, social, político, cultural y económico. Los pobres pierden poder adquisitivo por la inflación, debido a la financiación del déficit y el gasto público con préstamos o emisión de dinero, bajo políticas de aumento a la demanda. Estas generan crecimiento a corto plazo, pero a largo plazo producen inflación sin crecimiento, afectando los derechos económicos y sociales¹⁰.

El Modelo Pedagógico Institucional tiene por objetivo afianzar concepciones, valores y prácticas en la construcción de nuevas formas de relación y acción social. La pedagogía reflexiona sobre el educar y propone metodología para enseñar, marco requerido para responder a para qué y cómo educar, y qué requiere de transformación en nuestra cultura. La didáctica se volvió una disciplina social con sus propias formas. Se requieren principios de orden pedagógico, para una acción educativa en derechos humanos y en una cultura de derechos que enseñe a superar los conflictos sin violencia en el respeto al otro, en fomento de la convivencia ciudadana pacífica y democrática. Que enseñe también a trabajar en red por el desarrollo económico y social, lo que demanda vínculos y espacios de participación en las políticas estatales y el apoyo a proyectos concretos de la sociedad civil, teniendo en cuenta sus necesidades y prioridades.

Por otra parte, en la misión de promover el derecho a la participación, fundamental para la construcción de paz y de reconciliación, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos ha promovido el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y de las comunidades en riesgo como sujetos sociales de derecho. Considerado que este derecho permite ordenar y rejerarquizar el resto de los derechos humanos, en función de una perspectiva transformadora, al tiempo se promueve la reconstrucción de los espacios de lo público y se fortalecen las organizaciones sociales existentes en la perspectiva de comprender que el derecho a la participación es una síntesis de la realización y goce efectivo del cuerpo internacional jurídico de los derechos humanos.

Durante el 2014 se acompañó y fortaleció el funcionamiento de la mesa nacional de víctimas y de las mesas departamentales de víctimas en el marco de las funciones

10 Auping, John. (Coordinador). El análisis económico de los derechos humanos. Universidad Iberoamericana, 2004.



de secretaría técnica otorgado por la ley. Se fortaleció mediante capacitación y actualización el equipo de defensores y asesores comunitarios en terreno para asumir estas responsabilidades. Un aparte de estas actividades se realiza con el apoyo de la embajada de Suecia en el contexto del programa del PNUD, alianzas territoriales para la paz. Se realizaron documentos de análisis de los avances del sistema de participación de la mesa de víctimas sobre la importancia del derecho a la participación en la cultura de paz, y sobre la construcción participativa de los planes de acción territoriales desde un enfoque de derechos y hacia un enfoque basado en los derechos humanos.

Entre otras acciones se apoyó también a las redes de apoyo a las veedurías ciudadanas con talleres en las capitales, dirigido a funcionarios y a las redes. Se elaboró una política editorial de la Defensoría del Pueblo para mejorar la calidad de las publicaciones y orientar los contenidos. Se presentó el *Modelo Pedagógico Institucional de la Defensoría del Pueblo*, se efectuaron talleres en las Defensorías Regionales para implementarlo y un encuentro nacional. Con este modelo se llevan y orientan con una metodología adecuada las actividades de formación y educación en una cultura de derechos humanos y DIH.

Entre otros criterios, el Modelo Pedagógico fomenta un enfoque diferencial y de género, al promover la multiculturalidad, el respeto a la diversidad étnica y a la diferencia, el pluralismo, y la participación en el marco democrático del Estado Social de Derecho. Para esto se necesitan currículos participativos, concertados, integradores y contextualizados, contruidos en el acuerdo e intercambios de experiencias y saberes, bajo los ideales del humanismo, la solidaridad, la cooperación, la tolerancia y la dignidad humana, entre otros. El Modelo pedagógico promueve saberes y habilidades para desarrollar afectividad, ética y ejercicios de ciudadanía, y presenta una pedagogía en el sentido de la reorganización policial, de la sociedad y la cultura, a través del análisis crítico de la educación, en defensa de los intereses públicos.

Según el Modelo Pedagógico se deben asegurar oportunidades de aprendizaje en el esquema de formador de formadores, y la oferta tiene que estar adaptada a las distintas problemáticas de las poblaciones, para la deconstrucción de prácticas y saberes, y en la formación para la acción. A su vez, tiene importancia la investigación relacionada con la comprensión de las causas por las que se violan los derechos humanos, para así denunciar, proteger y reivindicar los derechos. Entre otras estra-



tegias, el Modelo Pedagógico recuerda la importancia de las historias de vida como dispositivo terapéutico y pedagógico, y las salidas de campo.

También se descentralizó la Cátedra Ciro Angarita Barón, efectuada en Cartagena, Bucaramanga y Bogotá, con el tema de *Empresa y Derechos Humanos*, y se capacitaron docentes de primaria y secundaria en 5 departamentos. El Concurso Universitario de Derechos Humanos 2014 trató el Derecho a la Participación Política en la Universidad de Medellín.

Ante la sistemática vulneración de los derechos humanos, resulta cada vez más pertinente invertir en proyectos de justicia social y redistributiva, en pro de la igualdad y la equidad.

Finalmente, lo descrito en los párrafos anteriores es desarrollado y complementado en la segunda parte del presente informe.





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

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXII

III. Informe Administrativo y Financiero

G. Resultados y logros
de la gestión administrativa

399





» La Defensoría del Pueblo implementó varias estrategias para acercar mucho más la atención de la Entidad a los ciudadanos, particularmente en aquellas zonas apartadas donde tradicionalmente hay poca presencia de las instituciones del Estado.



Informe administrativo y financiero de la entidad

G1. Fortalecimiento institucional

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano encargada de 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.

Con la implementación de las diferentes normas por parte del Estado colombiano, surgió la necesidad de modernizar la estructura y funciones de la entidad, razón por la que el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 025 de 2014, “por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo” incrementando dependencias y personal para cumplir a cabalidad con las funciones constitucionales y legales.

Enmarcados dentro de un proceso de modernización y reestructuración, la Defensoría del Pueblo tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de efectividad, de manera que se logre una mejor atención a los usuarios, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

El presente informe recoge los principales resultados y logros de la gestión administrativa al interior de la entidad en el año 2014, mostrando el avance en la ejecución financiera, y la gestión de funcionamiento propuesta.



1.1. Gestión del talento humano

Corresponde a la información concerniente a la Gestión del Talento Humano durante la vigencia 2014, alineada con el Plan Estratégico Institucional 2013-2016, Plan Operativo Estratégico POE-2014 y el Plan de Acción Anual PAA 2014.

Fruto de la expedición de los Decretos 025, 026, 027 y 028 de 2014, se adicionaron a la planta de personal de la Defensoría del Pueblo en su nivel central y regional 862 nuevos cargos. Para la vigencia 2014 se incorporaron el 24% de los cargos, dejando pendiente para la vigencia 2015 la incorporación de 305 empleos, equivalente al 35%; y para el año 2016 la incorporación de 407 empleos, equivalente al 41% de los nuevos empleos. En la actualidad la planta total asignada a la Defensoría del Pueblo es de 1.971 cargos, estando ocupada en un 77%, es decir, 1.511 cargos y el 30% restante (460 cargos) se encuentran en vacancia (ver Tabla 1).

Tabla 1. Distribución y estado de planta institucional

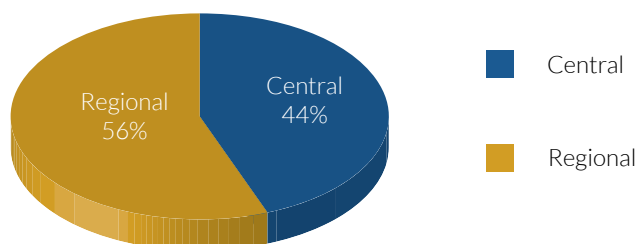
	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ADMINISTRATIVO	TOTAL
Asignada	67	20	1.271	162	451	1.971
Ocupada	63	11	895	152	390	1.511
Vacante	4	9	376	10	61	460

Fuente: Subdirección de Gestión del Talento Humano.

Teniendo en cuenta que en el proceso de reestructuración se proyectó la provisión de empleos de manera gradual, iniciando en el año 2014 y culminando en el año 2016, se puede identificar que durante la vigencia 2014 se logró progresar significativamente en la provisión de empleos mediante la incorporación de 245 nuevos servidores públicos que reforzaron el actuar de las diferentes dependencias.

En cuanto a la ubicación de los empleos, se presenta una asignación del 56% de los cargos en el nivel regional, frente a un 44% de los cargos ubicados en el nivel central, lo que demuestra que el proceso de fortalecimiento de personal que se ha venido desarrollando se ha enfocado principalmente en las Defensorías Regionales, las cuales son las llamadas a garantizar la cobertura y prestación de los servicios de la Defensoría del Pueblo en el territorio nacional. (Ver gráfica 1)

Gráfico 1. Ubicación de cargos asignados



Fuente: Sundirección de Gestión del Talento Humano.

Los servidores públicos inscritos en el escalafón de carrera administrativa de la Defensoría del Pueblo fueron evaluados por el período comprendido del 1° de julio del 2013 al 30 de junio de 2014, de conformidad con lo establecido en la Resolución 320 de 2005 “Manual de Calificación de Servicios de la Defensoría del Pueblo”.

A la fecha se encuentran inscritos en el escalafón de la entidad 536 servidores públicos, de los cuales 525 han sido evaluados, faltando por evaluar el 2%, correspondiente a 11 servidores públicos. Así mismo, de las evaluaciones realizadas se obtuvo 483 servidores que registraron una calificación sobresaliente, correspondiente al 90% de las evaluaciones; es de anotar que no se registraron evaluaciones con calificación insatisfactoria, demostrando el importante aporte que realizan todos los servidores públicos al funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

1.1.1 El Plan Operativo Estratégico (POE), correspondiente a la vigencia 2014

El Grupo de Desarrollo del Talento Humano tuvo bajo su responsabilidad la ejecución de las siguientes actividades: i) formulación y diseño de la política de gestión del



talento humano para la Defensoría del Pueblo, ii) formulación e implementación de un plan de bienestar social laboral e incentivos, iii) desarrollo del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo de los servidores públicos y contratistas de la entidad, y iv) diseño del modelo integral de capacitación institucional.

Para atender la estrategia de formación de los servidores públicos a través del Plan de Capacitación, este debe considerar dentro de su estructura las directrices para el funcionamiento del Macroproceso de Capacitación para la Investigación y la Acción, el cual se implementa mediante los programas de desarrollo personal, desarrollo institucional y formación técnica especializada. La línea de desarrollo personal se encuentra bajo la competencia del Área de Bienestar Social Laboral, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos coordina la línea de formación técnica especializada y la Subdirección de Gestión del Talento Humano es la responsable de la línea de desarrollo institucional.

El Programa de Desarrollo Institucional está dirigido a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo e incluye los componentes de inducción, reinducción y capacitación. En la vigencia 2014 el plan se articuló con el Programa de Formación Técnica Especializada ofreciendo para la presente vigencia la realización de dos cursos de actualización en derechos humanos y DIH, y en Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En la relación que se presenta a continuación se detallan las actividades de capacitación y entrenamiento realizadas en la vigencia 2014, ver Cuadro 1:

Cuadro 1. Actividades académicas desarrolladas por el área de capacitación y formación institucional 2014.

Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Desarrollo personal	Policía Nacional	Charla autoprotección	23 de abril	3	33	28	Nacional



Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Desarrollo institucional	ESAP	Actualización en contratación estatal	26 de febrero	8	13	11	Nacional
	Microsoft	Office virtual	Feb. - dic.		96	70	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Curso virtual sobre formación de auditores internos - nivel nacional	12 de marzo - 9 julio	48	19	15	Nacional
	ESAP	Decreto 1510 Colombia Compra Eficiente	9 de abril	8	10	7	Nacional
	IEMP	Seminario redacción de estilo	22 y 28 de abril	16	4	4	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Construcción de un modelo para la formulación y gestión de proyectos institucionales	12 y 13 de mayo	16	41	33	Nacional
	Regional Nariño	Seminario sensibilización de servicio al ciudadano	Junio - julio	40	5	5	Nariño
	Regional Chocó	Seminario sensibilización de servicio al ciudadano	Junio - julio	40	2	2	Chocó
	Regional Tolima	Seminario sensibilización de servicio al ciudadano	Junio - julio	40	2	2	Tolima
	Defensoría del Pueblo	Primera inducción básica institucional	11, 12 y 13 junio	24	50	37	Nacional



Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Desarrollo institucional	DIAN	Declaración de renta	18 de junio	3	61	61	Nacional
	Defensoría del Pueblo	capacitación en strategos	19 de junio	9	40	55	Uno por regional
	Defensoría del Pueblo	Charla código de ética	20 de junio	3	33	51	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Charla supervisión de contratos	20 de junio	2	33	51	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Diplomado en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	15 de julio		2	2	Nacional
	Regional Vichada	Inducción básica institucional y reintroducción (strategos, código de ética, planes de mejoramiento institucional y atención al usuario)	21 de julio	8	5	5	Vichada
	Regional Casanare	Seminario sensibilización de servicio al ciudadano	13 de agosto	8	5	5	Nacional
	SENA	Excel básico	Agosto - septiembre	40	3	2	Nacional



Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Desarrollo institucional	ESAP	Seminario en rendición de cuentas	27 de agosto	8	3	3	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Charla sobre cultura y servicio al ciudadano	11 de septiembre	2	36	36	Nacional
	Subdirección Administrativa	Sensibilización gestión documental	16 de septiembre	4	32	32	Nacional
	SENA	Curso de redacción y ortografía	3 al 30 septiembre	40	18	16	Nacional
	ESAP	Seminario elaboración del plan de desarrollo	24 de septiembre	8	3	2	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Seminario taller indicadores de gestión (presencial)	octubre y noviembre	30	60	53	Uno por regional
	Defensoría del Pueblo	Segunda inducción básica institucional	22, 23 y 24 de octubre	24	45	38	Nacional



Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Desarrollo institucional	Defensoría del Pueblo	Curso en ortografía, redacción, elaboración de informes, normas Icontec y Apa (virtual)	no-viembre	26	100	65	Magdalena 2, Urabá 1, Amazonas 2, Antioquia 12, Arauca 2, Atlántico 5, Bolívar 1, Boyacá 7, Caldas 1, Caquetá 4, Cesar 1, Guainía 2, La Guajira 2, Huila 1, Magdalena 5, Magdalena Medio 4, Meta 5, Nariño 1, Norte de Santander 2, Ocaña 3, Putumayo 3, San Andrés 2, Santander 3, Sucre 3 Tolima 4, Valle 6, Vaupés 1, Vichada 1.



Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Desarrollo institucional	Defensoría del pueblo	Reinducción	27 de no-viem-bre		30	42	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Tercera induc-ción básica institucional	9, 10 y 11 diciem-bre	24	33	25	Nacional
Formación técnica especializada	INSOR	Capacitación en lenguaje de señas (virtual)	marzo	24	40	28	Nacional
	ESAP	Contratación estatal y nuevo Código de Procedimiento Administrativo	19 de marzo	8	2	2	Nacional
	INCI	Capacitación atención a personas con discapacidad visual	19 de mayo	8	21	16	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Charla sobre acuerdo agrario y cultivos ilícitos	24 de junio	3	33	33	Nacional
	ESAP	Seminario en presupuesto público	13 de agosto	8	3	3	Nacional
	Dirección Nacional Derechos de Autor	Derechos de Autor	14 de agosto	3	19	19	Nacional
	ESAP	Seminario en políticas públicas	10 de sep-tiem-bre	8	8	6	Nacional



Línea de capacitación	Institución	Tema	Fecha evento	Horas	No. de inscritos	No. de participantes	Regionales
Formación técnica especializada	Instituto Nacional de Medicina Legal	Congreso de medicina legal y ciencias	15 - 19 septiembre	32	12	12	5 Atlántico, 1 Quindío, 1 Huila.
	ESAP	Seminario en contratación estatal	8 de octubre	8	8	8	Nacional
	ESAP	Seminario en control fiscal	22 de octubre	8	2	2	Nacional
	Defensoría del Pueblo	Seminario taller en actualización en DD. HH. DIH, mecanismos internacionales de protección nacional e internacional y herramientas pedagógicas para la educación en DD. HH.	4, 5 y 6 noviembre	24	50	50	Uno por regional
	Defensoría del Pueblo	Seminario taller en aplicación Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	5, 6 y 7 de noviembre	24	40	46	Uno por regional
	Defensoría del Pueblo	Congreso de contratación estatal	27 y 28 noviembre	16	4	4	Nacional
						987	

Fuente: Subdirección de Gestión del Talento Humano.



1.1.2 Gestión Administrativa

En virtud de la nueva estructura orgánica de la entidad, derivada del Decreto 025 de 2014, la gestión administrativa desde la Subdirección Administrativa se desarrolla a través de cuatro grupos, a saber: el Grupo de Gestión Documental, encargado de la coordinación de proyectos para la ejecución de procesos, procedimientos, planes, programas, proyectos, tecnologías, relacionados con el desarrollo de los archivos, y de la gestión documental institucional; el Grupo de Bienes que tiene como propósito proyectar el Plan Anual de Adquisiciones (PAA), coordinar los procesos de adquisición de bienes y servicios, así como gestionar y administrar las pólizas de seguros que amparan los bienes patrimoniales de la Defensoría del Pueblo y realizar los procesos y procedimientos relacionados con la ejecución de las actividades de almacén; el Grupo de Servicios, encargado de coordinar y ejecutar las actividades de mantenimiento y reparaciones en las dependencias, tramitar las solicitudes de viáticos y gastos de viaje a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, coordinar lo relacionado con la correcta operación de los vehículos, los servicios de vigilancia, aseo, telefonía y servicio de fotocopiado; y por último, el Programa de Gestión Ambiental al cual le corresponde la estructuración de la Política de Gestión Ambiental de la entidad y su implementación tanto en el nivel central como en el regional.

1.1.3 Gestión documental

Para el año 2014, se efectuaron procesos de organización de archivos en el nivel central en cantidad igual a 490 metros lineales. Así mismo, en el nivel regional, sumaron un total de 600 metros lineales.

Como parte del proceso de gestión documental se identificaron 63 series documentales y 208 subseries, las cuales quedaron registradas en el cuadro de clasificación, herramienta archivística que contiene el listado de todas las series y subseries documentales con su respectivas codificaciones, en donde se registra de manera jerárquica todas las secciones y subsecciones que conforman la Defensoría del Pueblo. De conformidad con la modificación orgánica funcional a la que fue sometida la entidad, el contratista hizo entrega a la Subdirección Administrativa de 101 Tablas de Retención Documental, las cuales contienen los tiempos de retención en el archivo



de gestión y en el archivo central, su valoración y su disposición final de los documentos.

Mediante Contrato Interadministrativo No. 420 de 2013 con Servicios Postales Nacionales 4-72 se contrató la prestación del servicio para la implementación del Sistema Automatizado de Gestión Documental por valor total de \$1.303.000.000 millones de pesos, que permitirá de forma eficiente y segura el registro, control y seguimiento de los documentos físicos radicados en la Defensoría del Pueblo, de conformidad con las especificaciones técnicas y normatividad vigente. El proceso de automatización incluye cuatro (4) fases, dando inicio en el año 2013 y finalizando en el 2016.

Para la Fase II Vigencia 2014 de la implementación del SGDA se contó con un presupuesto de \$721.000.000 millones de pesos con los cuales se logró la implementación del Sistema Automatizado de Gestión Documental (software y licenciamiento), instalación del módulo de correspondencia y del módulo de tramitación electrónica, así:

- Adquisición de software y licencias de usuarios Laserfiche y Kodak Capture Pro.
- Implementación de los módulos del Sistema de Gestión Documental.
- Pruebas finales aseguramiento de la calidad.
- Entrega final del sistema.

Durante la vigencia 2014 se gestionó la instalación del hardware e implementación del SGDA en las siguientes sedes de la Defensoría del Pueblo de conformidad con lo presupuestado en la Fase II, así ver Tabla 2:



Tabla 2. Regionalización del presupuesto del SGDA

2014	Logros - implementación instalación y licenciamiento	Valor
Regional Antioquia	Un (1) scanner Kodak i2400, un (1) scanner cama plana A3 Kodak, una (1) impresora Zebra Gk Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$55.860.320
Regional Atlántico	Dos (2) scanner Kodak i2400, dos (2) scanner cama plana A3 Kodak, dos (2) impresoras Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$68.600.450
Regional Bolívar	Un (1) scanner Kodak i2400, un (1) scanner cama plana A3 Kodak, una (1) impresora Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$44.845.356
Regional Boyacá	Dos (2) scanner Kodak i2400, dos (2) scanner cama plana A3 Kodak, dos (2) impresoras Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$68.600.450
Regional Norte de Santander	Un (1) scanner Kodak i2400, un (1) scanner cama plana A3 Kodak, una (1) impresora Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$44.845.356
Regional Santander	Dos (2) scanner Kodak i2400, dos (2) scanner cama plana A3 Kodak, dos (2) impresoras Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$68.600.450
Regional Tolima	Dos (2) scanner Kodak i2400, dos (2) scanner cama plana A3 Kodak, dos (2) impresoras Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$68.600.200
Regional Valle del Cauca	Un (1) scanner Kodak i2400, un (1) scanner cama plana A3 Kodak, una (1) impresora Zebra GK Etiq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$44.845.356



2014	Logros - implementación instalación y licenciamiento	Valor
Regional Quindío	Un (1) scanner Kodak i2400, un (1) scanner cama plana A3 Kodak, una (1) impresora Zebra GK Etq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$55.300.000
Regional Risaralda	Un (1) scanner Kodak i2400, un (1) scanner cama plana A3 Kodak, una (1) impresora Zebra GK Etq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$55.300.000
Sede Central, Bogotá, Cundina-marca	Siete (7) scanner Kodak i2400, siete (7) scanner cama plana A3 Kodak, siete (7) impresoras Zebra GK Etq e insumos (sikers y cintas) instalación y soporte técnico	\$145.602.062
Valor total		\$721.000.000

Fuente: Subdirección Administrativa.

En materia de gestión de activos, en marzo de 2014 se dio inicio al cronograma de actividades para realizar las tomas físicas (revisión física de cada bien que posee el nivel central), las cuales se cumplieron a cabalidad hasta el mes de julio de 2014. De otra parte, se envió en el mes de febrero a las treinta y seis (36) regionales los inventarios individualizados para que fueran revisados y firmados por los responsables. Este inventario se encuentra registrado en el programa SIAF II, que hoy controla integralmente la totalidad de las operaciones relacionadas con la administración de los bienes muebles de la entidad. Además, se ordenó la baja de varios bienes inservibles (escritorios, sillas fijas, estantes metálicos, sillas giratorias, mesas de juntas, mesas de teléfonos, computadores, impresoras, scanner, fotocopadoras, celulares, teléfonos, grecas, vehículos, motocicleta). Dentro de los elementos que se dieron de baja se destaca la donación de cincuenta y dos (52) equipos de cómputo al Programa de Computadores para Educar.

En torno al mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la entidad, debe destacarse que durante la vigencia 2014 el mantenimiento locativo realizado a las diferentes sedes regionales tuvo un costo total de \$286.389.760, mientras que las intervenciones sobre bienes muebles ascendieron a \$336.226.480.



1.1.4 Gestión contractual

Los procesos de contratación adelantados por la entidad se desarrollan enmarcados bajo los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad, siguiendo los postulados que rigen la función administrativa. A estos procesos les es aplicable la normatividad contenida en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1174 de 2011 y el Decreto 1510 de 2013.

La información relacionada con la contratación que adelantó la Defensoría del Pueblo en la vigencia 2014 se distribuye en dos grandes grupos: i) el referente a la contratación directa, incluyendo a) los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y b) otras formas de contratación, y ii) el concerniente a la información de los procesos de contratación surtidos a través de licitaciones públicas, concurso de méritos, selecciones abreviadas incluidas las subastas y procesos de mínima cuantía.

Los contratos de prestación de servicios suscritos por la entidad, con personas naturales profesionales y no profesionales, se realizan con el fin de satisfacer necesidades puntuales que no pueden ser suplidas con el personal vinculado a su nómina por ser insuficiente o no contar con los perfiles indicados para dichas labores. Dependiendo del objeto o la necesidad a satisfacer, los contratos se clasifican en contratos de prestación de servicios profesionales y contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

Durante la vigencia 2014¹ se tramitaron 347 contratos de prestación de servicios entre profesionales y de apoyo a la gestión, sumando un valor aproximado de \$9.317.127.000. De la mencionada cifra de contratos el 92% correspondió a contratos de prestación de servicios profesionales. La Tabla 3 ilustra la distribución presupuestal por cada una de las dependencias que solicitaron contratos de prestación de servicios:

1 Para consolidar la información contenida en el presente informe de gestión, los datos fueron extractados de las bases de datos administradas en el Grupo de Contratación, apoyados en los contenidos en la página del Secop - Sistema Electrónico de Contratación Pública www.colombiacompra.gov.co



Tabla 3. Distribución presupuestal contratos de prestación de servicio por dependencia

No.	Dependencia	Total	%
1	Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	226.778.333	2,43
2	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los derechos humanos	287.666.676	3,09
3	Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor	16.100.000	0,17
4	Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno	1.791.096.009	19,22
5	Defensoría Delegada para la Política Criminal Penitenciaria	74.687.360	0,80
6	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario – SAT	1.042.517.290	11,19
7	Defensoría Delegada para la Salud y la Seguridad Social	254.070.667	2,73
8	Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales	59.568.328	0,64
9	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente	174.152.000	1,87
10	Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	3.419.857.200	36,71
11	Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	98.266.674	1,05
12	Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas	215.833.334	2,32
13	Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH.	777.799.998	8,35
14	Grupo de Sistemas	84.866.668	0,91
15	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	401.366.667	4,31
16	Secretaría General	192.926.800	2,07
17	Secretaría Privada	131.080.000	1,41
18	Subdirección de Gestión del Talento Humano	14.162.500	0,15



No.	Dependencia	Total	%
19	Subdirección Servicios Administrativos	54.330.500	0,58
Total general		9.317.127.005	100

Fuente: Grupo de Contratación.

Además, en la vigencia 2014, en virtud de algunas otras circunstancias que dan origen a la posibilidad de realizar contratación directa, se suscribieron en total 57 contratos, que por tipo se discriminan, ver Tabla 4.

Tabla 4. Contratos según tipo.

Contrato	Cantidad	%
Arrendamiento	12	21,1
Capacitación	10	17,5
Conectividad	1	1,8
Contrato interadministrativo	7	12,3
Convenio	2	3,5
De apoyo a la gestión	2	3,5
Licencias y soporte técnico	7	12,3
Prácticas y pasantías	2	3,5
Publicaciones	5	8,8
Publicidad	2	3,5
Suscripciones	7	12,3
Total general	57	100

Fuente: Defensoría del Pueblo, Grupo de Contratación.

El valor total por el cual se suscribieron los contratos aludidos en la Tabla 4 ascendió a \$7.069.182.355, concentrando la modalidad de convenios y contratos interadministrativos el 30% de los recursos. Cabe destacar que los convenios para realización de prácticas y/o pasantías no tienen valor alguno y por tanto no comprometen la ejecución de recursos por parte de la entidad.



Por otra parte, durante el 2014 se adelantaron 254 procesos de selección objetiva de contratistas a través de las modalidades de licitación, concurso de méritos, selección abreviada, subasta inversa e invitaciones de mínima cuantía. De estas modalidades de selección el 86% de los 254 procesos correspondió a invitaciones de mínima cuantía, ver Tabla 5.

Tabla 5. Número de procesos por modalidad

Proceso	Cantidad
Concurso de méritos	1
Licitación pública	7
Mínima cuantía	219
Selección abreviada	20
Subasta	7
Total general	254

Fuente: Defensoría del Pueblo, Grupo de Contratación.

De los 254 procesos de selección que fueron abiertos, 200 culminaron con su adjudicación y los restantes 54 se declararon desiertos. Sin embargo, en virtud de los 200 contratos celebrados, producto de igual número de procesos adjudicados, se comprometieron recursos para la adquisición de diferentes bienes y servicios por valor de \$14.362.282.045.

1.1.5 Gestión en cultura y servicio al ciudadano

Los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel fundamental en el control social y político que se les realiza a las entidades del Estado, en ese sentido para la Defensoría del Pueblo es muy importante contar con relaciones abiertas y transparentes con la ciudadanía; para lograr esto, el área de Servicio al Ciudadano de la Secretaría General, realiza seguimiento permanente a cada una de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias, sugerencias y felicitaciones que ingresan a la institución a nivel nacional.

Durante los meses de abril a diciembre de 2014 se realizaron diversas actividades relacionadas con el diseño, planeación, ejecución, seguimiento y control, para establecer la estrategia de atención al ciudadano. Para la etapa de diseño se tuvieron en cuenta las orientaciones de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, asistiendo a las capacitaciones convocadas por este último, dando aplicación a las Guías de administración de riesgos, Plan anticorrupción y atención al ciudadano, y los lineamientos del Programa Nacional de Atención al Ciudadano.

Dentro de los resultados obtenidos cabe destacar el lograr ingresar al Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano, las cuales son una iniciativa del “Programa Nacional de Servicio al Ciudadano” del Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyadas por la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, articulando entidades de la Administración Pública Nacional (APN) con el propósito de acercar al territorio el Estado, y con el fin de facilitar el acceso a todos los servicios, trámites, programas y campañas que ofrecen las diferentes entidades de la APN. Así mismo, se obtuvo asesoría para rediseñar la carta de trato digno, el diseño del portafolio de trámites y servicios, el protocolo de atención y la caracterización de los usuarios.

Durante el periodo abril-diciembre de 2014 se tramitaron en la Sede Central de la Defensoría del Pueblo un total de 256 PQRSDf, a través de los buzones de sugerencias, correo electrónico, página web, línea telefónica y de manera presencial en la Oficina de PQRSDf. De las sedes regionales se recibieron tres (3) reportes correspondientes a las PQRSDf recibidas durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2014, con un total de 63². El total de PQRSDf tramitadas en la Defensoría del Pueblo durante el periodo abril a diciembre de 2014 fue de 319.

Como se mencionó, en la Sede Central de la entidad se tramitaron durante este periodo 256 PQRSDf, las cuales fueron clasificadas en la Tabla 6.

2 Regionales que reportan: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Casanare, Cundinamarca, Chocó, Guainía, Huila, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Sucre, Valle.



Tabla 6. Relación de PQRSDf para el periodo abril-diciembre 2014

Tipo de PQRSDf	abril-mayo	junio- julio	agosto- octubre	noviembre- diciembre	número PQRSDf	porcentaje (%)
Reclamos	0	26	73	37	136	53.1
Quejas	32	30	35	16	113	44.2
Sugerencias	0	0	4	0	4	1.5
Felicitaciones	0	1	2	0	3	1.2
Total	32	57	114	53	256	100

Fuente: Sistema Integrado de PQRSDf.

En la Tabla 6 se evidencia que un gran porcentaje de las PQRSDf corresponden a reclamos, lo que significa que la mayoría de los usuarios prefieren utilizar este medio para manifestar no estar de acuerdo con la actitud de alguno de los servidores o defensores públicos, o porque los servicios ofrecidos no satisfacen sus intereses.

De la información reportada por las regionales, se destaca que: las quejas se centraron principalmente en el desempeño profesional de los defensores públicos, privacidad en las consultas, reparaciones locativas y prioridad en la atención de adultos mayores y discapacitados; las sugerencias se centraron en solicitar más personal para atender a la comunidad, “mantener buenos modales” por parte de funcionarios y mejorar la planta física; las felicitaciones se enfocaron en reconocer las labores cumplidas por los defensores y funcionarios públicos en los casos asignados, así como por las sedes correctamente adecuadas para la atención del usuario, mostrando complacencia por los servicios ofrecidos. Así mismo, disminuyeron las inconformidades derivadas de no contestar los teléfonos y se presentan nuevas quejas sobre el desempeño de los estudiantes de consultorio jurídico.

De otro lado, el medio más utilizado por los usuarios para presentar quejas es el canal presencial, el cual supera ampliamente los canales de radicación por ventanilla, buzón y correo electrónico.

Como estrategia de sensibilización y divulgación de temas concernientes al Servicio y Cultura Ciudadana, la Secretaría General lideró 18 capacitaciones con las que se beneficiaron 897 personas a nivel nacional en cultura y servicio al ciudadano, ver Tabla 7. Los temas abordados fueron:



1. Gestión de Servicio al Ciudadano, 2. Cultura y Servicio al Ciudadano. 3. Herramientas en Servicio al Ciudadano, y 4. Sistema Integrado de Gestión de Información y Seguimiento PQRSDF, 5. Procedimiento establecido para el manejo de las peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, denuncias y felicitaciones (PQRSDF).

Tabla 7. Capacitaciones en cultura y servicio al ciudadano

Regional o dependencia	Fechas	Asistentes
Bogotá y representantes de las regionales	18,19 de junio	85
Casanare	15 de agosto	32
Antioquia	5 de septiembre	22
Córdoba	8 de septiembre	42
Sede Central	11 de septiembre	36
Dirección Nacional de Promoción y Divulgación DD. HH. ³	18 de septiembre	62
Valle ⁴	17 de octubre	0
Quindío	20 de octubre	62
Risaralda	21 de octubre	70
Caldas	22 de octubre	67
Defensoría delegada de víctimas ⁵	5 de noviembre	65
Personal de aseo, vigilancia y servicios generales	22 de noviembre	53
La Guajira	28 de noviembre	40
Cesar	1° de diciembre	15
Magdalena	1° de diciembre	56
Atlántico	2 de diciembre	64
Bolívar	3 de diciembre	56
Delegada de víctimas	15 de diciembre	70
Total personas capacitadas		897

Fuente: Secretaría General.

3 Esta se realizó en el marco del Encuentro anual de capacitación y formación a los funcionarios y contratistas del nivel nacional.

4 No se realizó la capacitación debido a trabajo de campo de funcionarios de la Regional Valle del Cauca.

5 Esta capacitación se realizó en el marco del encuentro de las duplas de atención de víctimas de todas las regionales.



Ferias de servicio al ciudadano

La Secretaría General lideró la participación de la Defensoría del Pueblo en las Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano, las cuales son una iniciativa del “Programa Nacional de Servicio al Ciudadano” del Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyadas por la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, articulando entidades de la Administración Pública Nacional (APN) con el propósito de acercar al territorio el Estado, y con el fin de facilitar el acceso a todos los servicios, trámites, programas y campañas que ofrece el Estado.

Durante las cuatro ferias ejecutadas se atendieron 440 personas, algunas de las cuales habitan en zonas rurales o pertenecen a grupos étnicos y población vulnerable, así mismo, se les realizaron 275 asesorías, se les tomaron 40 declaraciones, dictando charlas sobre la Ley 448 de 2011 “Ley de Víctimas” para quienes iban a declarar; se visitó el hospital y la cárcel de cada municipio en búsqueda de la protección de los derechos humanos. Por último, se realizó entrega a la población participante de 1.750 publicaciones entre libros, revistas, folletos o instructivos.

1.1.6 Gestión de las Tecnologías de Información y Comunicaciones

Durante el año 2014 se continuó en la línea de un crecimiento tecnológico de la entidad como apoyo a su Plan Estratégico Institucional en su objetivo de “Fortalecimiento Institucional”. Existen varios hechos que demuestran ese aporte en Tecnología de Información y Comunicación de la Defensoría del Pueblo por parte del Grupo de Sistemas que debemos destacar.

Dentro de los avances significativos del año 2014, se destaca el soporte tecnológico a las Defensorías Regionales (en 30 de las 34), con la vinculación en la planta de personal de Profesionales Universitarios Grado 15 con el perfil de ingenieros de sistemas. Asimismo, uno de los hechos más destacables realizados en el 2014 lo constituyó la contratación, por proceso de invitación pública, de la empresa de Gestión de Tecnología y Proyectos (GTP) para adelantar el diagnóstico del entorno de las tecnologías de información, conocimiento y comunicaciones y la elaboración del Plan Estratégico de las TIC de la Defensoría del Pueblo.



Durante el año 2014 se continuo con la implementación de la herramienta de correo electrónico institucional en la “nube”⁶, el cual cubre la totalidad de servidores públicos y contratistas de la entidad. Los beneficios se ven reflejados en varios aspectos como mayor espacio de almacenamiento en los buzones de los usuarios (cerca de 50 GB para cada uno, frente a 30 MB del servicio anterior); incremento significativo en la disponibilidad del correo y mayor seguridad de la información al encontrarse nuestros contenidos de los correos electrónicos en los “servidores” de Microsoft. También se realizó la segunda fase del proyecto con la sincronización de las cuentas de correo electrónico institucionales, solucionando así uno de los problemas de seguridad que requería la primera fase del proyecto, como era la autenticación con el número de cédula.

Por otra parte, se terminó el diseño, implementación y adecuación de la solución Microsoft Azure Active Directory Premium, que es un producto contratado por la Defensoría del Pueblo que sirve para unificar la autenticación del uso de los equipos de cómputo y sistemas de información misionales de servidores públicos y contratistas en todas las sedes del país.

Como parte del proceso de fortalecimiento de la infraestructura de software, la Defensoría del Pueblo para afrontar los problemas de obsolescencia de equipos de cómputo y de asignación de un computador a los servidores públicos que han ingresado al servicio durante el último año adelantó un proceso de selección por subasta inversa cuyo objeto fue la adquisición de 607 equipos de cómputo All In One por valor de 1.080 millones de pesos.

1.1.7 Plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República

Durante el último trimestre del año 2013, la Contraloría General de la Republica realizó la auditoría a la Defensoría del Pueblo a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal como son la economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales a la administración de recursos de la entidad, así como los resultados de la gestión con corte 31 de diciembre de 2012. En la citada auditoría, la

6 Contrato 394 de 2013 suscrito con la empresa Microsoft.



Contraloría General de la Republica encontró once (11) hallazgos administrativos, para los cuales se formularon veintitrés (23) acciones de mejoramiento y cuarenta y un (41) metas, las cuales fueron incluidas en el Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría el día 31 de diciembre de 2013.

Tabla 8. Principales acciones de mejoramiento.

Hallazgo	Actividad realizada
No. 6.10 – Auditoría Especial Víctimas. Acción de mejoramiento: Implementar el SISAT, que permita hacer el seguimiento a la evolución del riesgo y a la gestión institucional en la superación de los riesgos de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH.	El Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humano y DIH mediante informe del mes de enero en el cual comunica que la implementación del SISAT fue realizada y socializada durante el año 2014.
No. 6.12 – Auditoría Especial Víctimas. Acción de mejoramiento: Suscribir el convenio de intercambio de información e interoperabilidad de los sistemas de información del SAT y de las demás entidades que hacen parte del SNARIV entre la Defensoría del Pueblo y la UARIV.	Se suscribió el Convenio 1442 del 26 de diciembre de 2014 entre la UARIV y la Defensoría del Pueblo cuyo objeto es “Aunar esfuerzos de cooperación y articulación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la UARIV, con el fin de contribuir en la implementación de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2014 y demás normas complementarias, teniendo en cuenta la competencia propia de cada una de las entidades”, el cual incluye el intercambio de información.
No. 4 – Auditoría Regular 2012. Acción de mejoramiento: Fortalecer las Defensorías Regionales con personal mediante nombramiento de ingenieros de sistemas.	La Subdirección de Gestión del Talento Humano presenta la relación de diecisiete (17) ingenieros de sistemas nombrados para fortalecer las Defensorías Regionales en el año 2014.
No. 4 – Auditoría Regular 2012. Acción de mejoramiento: Establecer seguimiento de desempeño y capacidad de la infraestructura de los servidores misionales.	En el Plan de Mejoramiento se planteó la realización de seguimientos mensuales de los servidores adquiridos durante el 2014, los cuales fueron realizados de manera periódica por el Grupo de Sistemas.



Hallazgo No. 4 – Auditoría Regular 2012. Acción de mejoramiento: Establecer seguimiento de desempeño y capacidad de la infraestructura de los servidores misionales.	En el Plan de Mejoramiento se planteó la realización de seguimientos mensuales de los servidores adquiridos durante el 2014, los cuales fueron realizados de manera periódica por el Grupo de Sistemas.
No. 8 – Auditoría Regular 2012. Realizar el fortalecimiento de las Tecnologías de Información y Comunicación en la Defensoría del Pueblo.	A efectos de fortalecer las Tecnologías de la Información y Comunicación al interior de la entidad, se planteó la realización de un diagnóstico sobre el estado de las TIC y el Plan Estratégico en TIC, cuyo cumplimiento se dio en el mes de diciembre de 2014. En el Plan de Mejoramiento se estableció la adopción del Plan Estratégico para el mes de marzo de 2015.

Fuente: Secretaría General.

A efectos de determinar el cumplimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General, las dependencias responsables de desarrollar cada una de las actividades remitieron a la Secretaría General los documentos que soportan el cumplimiento de las mismas. Una vez recibidos los documentos se realizó una revisión a fin de determinar si cumplió con lo establecido y se remitió copia de la información a la Oficina de Control Interno para su visto bueno. Teniendo en cuenta que semestralmente se debían remitir los avances del Plan de Mejoramiento a través del Sireci (plataforma dispuesta por la Contraloría General para rendir informes), a continuación se presenta un resumen de los dos (2) informes presentados en el año 2014:

Tabla 9. Evaluación del Plan de Mejoramiento enero-junio 2014

Evaluación	Porcentaje
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento ⁷	86%
Avance del Plan de Mejoramiento ⁸	25%

Fuente: Secretaría General.

7 Cumplimiento: Corresponde al porcentaje de cumplimiento a la fecha de corte del seguimiento.

8 Avance: Indica el porcentaje de cumplimiento de la totalidad del Plan.



Tabla 10. Evaluación del Plan de Mejoramiento julio-diciembre 2014

Evaluación	Porcentaje
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	100%
Avance del Plan de Mejoramiento	93%

Fuente: Secretaría General.

De acuerdo con el Plan de Mejoramiento quedan dos (2) metas programadas para dar cumplimiento en el año 2015, las cuales se presentan a continuación:

Informe de implementación de los programas no penales en el sistema Vision Web en las Defensorías Regionales, cuya fecha de cumplimiento es el 30 de junio de 2015 a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública correspondiente al Hallazgo No. 1 de 2012.

Resolución de adopción del Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación, cuya fecha de cumplimiento es el 30 de marzo de 2015 a cargo de la Secretaría General, correspondiente al Hallazgo No. 8 de 2012.

La totalidad de las metas programadas en el 2014 fueron realizadas; por tanto, el cumplimiento del Plan de Mejoramiento fue del 100%.

Para alcanzar un avance del 100% del Plan de Mejoramiento se requiere desarrollar las dos (2) actividades programadas en el 2015 a cargo de la Secretaría General y la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

1.2 Gestión presupuestal

La Subdirección Financiera cuenta con un equipo de trabajo dividido en 3 grupos: Presupuesto, Grupo de Contabilidad y Grupo de Tesorería; adicionalmente, cuenta con el seguimiento y control de ejecución presupuestal y financiero de convenios de cooperación internacional administrado por terceros.



1.2.1 Análisis de la apropiación presupuestal

De acuerdo con el Decreto 3036 de 27 de diciembre de 2013 por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2014, a la Defensoría del Pueblo le fue asignado para el 2014 un presupuesto de \$381.167.000.000 frente a \$317.788.000.000 del año inmediatamente anterior, presentando un incremento total del 20%. En la Tabla 11 se muestra la variación de la apropiación presupuestal definitiva, vigencias 2013-2014.

Tabla 11. Variación presupuestal años 2013-2014

DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN DEFINITIVA					
	2013		2014		VARIACIÓN	
	Definitiva	% de participación	Definitiva	% de participación	Absoluta	% relativa
Funcionamiento	302.406.000.000	95%	351.346.000.000	92%	48.940.000.000	16%
Inversión	15.382.000.000	5%	29.821.000.000	8%	14.439.000.000	94%
Total	317.788.000.000	100%	381.167.000.000	100%	63.379.000.000	20%

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF, Secretaría General.

Es preciso aclarar que los análisis de apropiación y gasto deben realizarse teniendo en cuenta que para la vigencia 2014 fueron dispuestos como gastos sin situación de fondos 28.716 millones de pesos que corresponden a los recursos del “Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos” y del “Fondo Especial-Comisión Nacional de Búsqueda”. Por ello, en el análisis de apropiación y ejecución presupuestal debe ser reducida la suma antes citada (28.7156 millones) de los gastos de funcionamiento, pues aquellos recursos son asignados en el rubro de transferencias corrientes.



Tabla 12. Apropriación presupuestal año 2014 sin incluir recursos para el “Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos” y del “Fondo Especial-Comisión Nacional de Búsqueda”

Descripción	Apropiación definitiva	% de participación
Funcionamiento	322.630.000.000	91,5
Inversión	29.821.000.000	8,5
Total acumulado	352.451.000.000	100

Fuente: Secretaría General. Defensoría del Pueblo.

Teniendo en cuenta los compromisos registrados en el año 2014, la ejecución de los gastos de funcionamiento ascendió a 286.983⁹ millones de pesos, lo cual representa un 88,9% del total de recursos disponibles en dicho rubro. Por otro lado, la ejecución de los gastos de inversión ascendió a 28.494 millones de pesos, lo cual representa un 95,5% del rubro general.

Las cifras expuestas permiten concluir que la ejecución total del presupuesto general de la entidad ascendió a un 89,5%, lo que representa la ejecución de 315.478 millones de pesos.

Tabla 13. Ejecución de gastos de funcionamiento e inversión

Descripción	Apropiación definitiva	% de participación	Valor ejecución	Ejecución %
Funcionamiento	322.630.000.000	92	286.983.938.278	88,9
Inversión	29.821.000.000	8	28.494.877.765	95,5
Total acumulado	352.451.000.000	100	315.478.816.043	89,5

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF.

De la ejecución presupuestal desarrollada durante la vigencia 2014, se puede observar que dentro de los gastos de funcionamiento los porcentajes de ejecución al interior de los rubros que los componen –gastos de personal, gastos generales y

⁹ Esta suma es el resultado de restar las cifras que por concepto de ejecución presupuestal se tuvieron en los rubros del “Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos” y del “Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda”, ello por cuanto, como ya se explicó, los mismos son cuentas especiales sin situación de fondos.

transferencias– es la que sigue: i) de los recursos destinados a los gastos de personal, es decir, 127.009 millones de pesos, se ejecutaron 105.677 lo que corresponde al 83%, ii) de los recursos destinados a los gastos generales, o sea, 25.680 millones de pesos, se ejecutaron 23 millones de pesos o en términos porcentuales el 91%, y iii) de los recursos dispuestos en las transferencias, que en total sumaron 169.940 millones de pesos, se ejecutaron 157.879, equivalentes al 93% de los recursos disponibles.

Tabla 14. Ejecución compromisos, inversión

Descripción	Apropiación	% de participación	Valor	Ejecución %
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción, adecuación, sedes.	16.000.000.000	53,65	15.378.053.100	96
Divulgación promoción. Derechos humanos Colombia.	1.494.500.000	5,01	1.394.283.796	93
Divulgación promoción. Derechos humanos Colombia-Pasivos exigibles vigencias expiradas.	5.500.000	0,02	5.500.000	100
Administración. Control, organización instit. apoyo administración D. Pública.	700.000.000	2,35	625.797.253	89
Implementación del Sistema de Gestión Documental de la D. P.	721.000.000	2,42	721.000.000	100
Implementación programa. Seguimiento y evaluación políticas públicas. DD. HH.	500.000.000	1,68	457.799.703	92
Fortalecimiento gestión D. Pueblo para prevención y atención desplazamiento.	4.071.000.000	13,65	3.884.276.095	95
Implementación S.A.T. prevención. Violaciones masivas DD. HH.	1.800.000.000	6,04	1.737.804.331	97
Asesoría, orientación y acompañamiento a víctimas conflicto interno.	3.900.414.224	13,08	3.710.326.650	95



Descripción	Apropiación	% de participación	Valor	Ejecución %
Implementación del Programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de ley.	600.000.000	2,01	551.451.061	92
Asesoría orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional - Pagos pasivos exigibles vigencia expirada.	28.585.776	0,10	28.585.776	100

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF.

De acuerdo con la Tabla 14 dentro de los gastos de inversión, el rubro que presentó mayor apropiación fue el de adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes, el cual contó con un presupuesto de \$16.000.000.000. Con cargo a este proyecto se realizó la adquisición de la sede central de la Defensoría del Pueblo (hecho necesario debido a que las actuales instalaciones ubicadas en el sector de Chapinero en la ciudad de Bogotá, serán demolidas para la construcción de una nueva sede). El bien se adquirió por compra a la Cámara de Comercio de Bogotá, y se encuentra ubicado en la carrera 9 con calle 16, pues era el que se ajustaba en mayor medida a la satisfacción de los requerimientos de la entidad, esto es:

- Área: 8.000 de m2 aproximadamente (con espacio suficiente para la atención de cerca de 500 personas al día y para albergar 600 trabajadores).
- Uso: que permita uso del suelo para actividades catalogadas como institucionales o para el funcionamiento de entidades gubernamentales o del sector público que realizan atención al público.
- Parqueaderos: que cuente con más de 40 parqueaderos propios.
- Ubicación: i) Área de la ciudad de fácil acceso para los usuarios, sin que estos incurran en mayores costos por transporte, ii) cercano a instituciones estatales de similar naturaleza a la de la Defensoría del Pueblo, para garantizar a los usuarios una adecuada complementariedad de servicios institucionales.



El valor del inmueble mencionado, según la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, ascendía a trece mil noventa y siete millones seiscientos setenta y tres mil quinientos ochenta y tres pesos. (\$13.097.673.583).

Ahora bien, la Cámara de Comercio de Bogotá realizará algunas adecuaciones en el año 2015 al inmueble, las cuales no fueron tenidas en cuenta en el avalúo del inmueble y que una vez culminadas, por las nuevas condiciones en que se encontrará el inmueble, incrementarán el valor de mismo en aproximadamente 2.612 millones de pesos.

Así las cosas, el valor total del inmueble ascendió a \$15.710 millones de pesos, el cual fue adquirido por la Defensoría del Pueblo mediante Escritura Pública 5546 de 29 de diciembre de 2014. De acuerdo con las negociaciones realizadas con la Cámara de Comercio de Bogotá el inmueble será entregado de manera real y material a la Defensoría del Pueblo en el mes de junio de 2015, por cuenta de las adecuaciones que se le realizarán.

En dicha negociación se pactaron lo siguientes pagos:

- Un primer pago del valor del inmueble a la Cámara de Comercio de \$14.989.000.000 en el mes de diciembre de 2014, una vez suscrita y registrada la escritura pública de compraventa del bien.
- Completar el pago del precio de venta en el mes de marzo de 2015 con la entrega a la Cámara de Comercio de Bogotá de \$721.000.000, la cual será realizada mediante vigencia futura solicitada y aprobada.
- Adicionalmente, se realizó un pago por \$81.191.000 por concepto de impuesto de beneficencia.

Otros proyectos significativas de la entidad, son: i) el fortalecimiento de la Gestión para Prevención y Atención Desplazamiento con presupuesto de \$4.071.000.000, y ii) la asesoría, orientación y acompañamiento a víctimas del conflicto interno con un presupuesto de \$3.900.414.224.

Dentro de las funciones administrativas que se cumplen a través del área financiera se encuentra la de realizar el registro, seguimiento y control de ejecución financiera



de recursos de convenios de cooperación internacional celebrados por la Defensoría del Pueblo, específicamente cuando los aportes son administrados por un tercero como entidades administradoras de recursos y/o fiduciarias. Durante la vigencia 2014, se cumplió con la labor encomendada para el control de la ejecución financiera de los convenios de cooperación reportados a la Subdirección Financiera, relacionados a continuación:

a) Acuerdo de cooperación entre la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo (ASDI) y la Defensoría del Pueblo

La coordinación de este proyecto se encuentra a cargo del Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada. Este convenio inició actividades en el mes de junio del año 2009 y terminó su ejecución en julio de 2014, el valor total de la donación ascendió a 13.058 millones de pesos, habiéndose recibido de manera efectiva 12.490 millones, de los cuales se ejecutaron 12.447 millones. El convenio de cooperación al traer una continuidad de 3 años finalizó con una ejecución positiva del 95.32%.

b) Acuerdo de Cooperación entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Defensoría del Pueblo

La coordinación de este proyecto se encuentra a cargo del Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada. Este convenio inició actividades en el mes de enero de 2014, con terminación de actividades el 31 de diciembre de 2014, los recursos asignados al proyecto sumaron 1.290 millones de pesos ejecutándose una suma de 1.269 millones, es decir, el 98,3% del total del dinero.

c) Acuerdo de contribución entre Embajada de los Países Bajos y la Defensoría del Pueblo

La coordinación de este proyecto se encuentra a cargo de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género. Este convenio inició actividades en el mes de junio del año 2012, con terminación de actividades en agosto de 2014, los recursos donados han sumado 3.899 millones de pesos, de los cuales se recibieron de manera efectiva 3.704 millones, siendo ejecutados 3.662 millones, o sea, el 93,9% del total de los recursos.



d) *Carta de entendimiento entre las Confederación Helvética y la Defensoría del Pueblo*

La coordinación de este proyecto se encuentra a cargo de la Defensoría Delegada para los Indígenas y Minoría Étnicas. Este convenio inició actividades en el mes de noviembre del año 2012, terminando ejecución en diciembre de 2014, fueron donados 373,5 millones de pesos, recibándose 357,4 millones (cifra que fue ejecutada en su totalidad).

1.3 Gestión Oficina de Asuntos Internacionales

La Oficina de Asuntos Internacionales (OAI) fue creada mediante el Decreto No. 025 de 10 de enero de 2014 el cual modificó la estructura orgánica y establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, a la que se le ha asignado funciones de oficina asesora del Despacho del Defensor del Pueblo en los temas de asuntos internacionales, de cooperación internacional y nacional y de colombianos en el exterior.

En el año 2014 se crean dos grupos de trabajo en la Oficina de Asuntos Internacionales, a través de la Resolución No. 061, así: i) Grupo de Colombianos en el Exterior, ii) Grupo de Cooperación Internacional.

1.3.1 Grupo de Colombianos en el Exterior

Con el Decreto 025 de 2014, que modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, se crea la Oficina de Asuntos Internacionales y en desarrollo se crea la Resolución Defensorial 061 que crea el Grupo de Connacionales y le asigna, entre otras, la tarea de recibir las peticiones o denuncias por violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de colombianos en el exterior, dar el respectivo trámite ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, hacer seguimiento y llevar el registro de la gestión realizada¹⁰. En cumplimiento de lo anterior, el Grupo de Connacionales de la Oficina de Asuntos Internacionales a partir del mes de junio de 2014

¹⁰ Resolución 061 de 2014, art. 3º.



y hasta el 31 de diciembre del mismo año registra y gestiona el siguiente número de peticiones, ver Cuadro 2.

Cuadro 2. Registro de peticiones de colombianos en el exterior - derechos involucrados año 2014

Derecho involucrado	Total
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	27
Personas privadas de la libertad	13
Vida	6
Familia	5
Salud en conexidad con vida	5
Asilo	3
Derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias	3
Igualdad ante la ley no discriminación	2
Integridad personal	2
Libertad de circulación y residencia	2
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	1
Información, divulgación y educación de los consumidores y usuarios	1
Mujeres	1
Niñez	1
Procedimientos administrativos	1
Protección del espacio público y patrimonio público	1
Salud	1
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	1
Total	76

Fuente: Sistema de información Visión Web- Defensoría del Pueblo 2015.



Cuadro 2. Registro de peticiones de colombianos en el exterior - derechos y conductas violatorias

DERECHO	CONDUCTAS VIOLATORIAS	TOTAL
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	Discriminación o tratamiento desigual ante autoridades judiciales.	3
Total debido proceso legal y a las garantías judiciales		3
Derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias	A preservar su documentación personal.	1
Total derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias		1
Igualdad ante la ley no discriminación	Adopción de normas o disposiciones que contemplen alguna regulación que conlleve un resultado discriminatorio respecto a la protección de la ley.	1
Total igualdad ante la ley no discriminación		1
Niñez	Violación del derecho al desarrollo integral del menor.	1
Total niñez		1
No ser sometido a desaparición forzada	Desaparición forzada.	1
Total no ser sometido a desaparición forzada		1
Salud	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de: urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	1
Total salud		1



DERECHO	CONDUCTAS VIOLATORIAS	TOTAL
Seguridad social	Despido de una persona que se encuentra en situación de debilidad manifiesta que no está en condiciones de conseguir un nuevo trabajo, ni podrá renovar su vinculación como aportante al sistema de seguridad.	1
	Falta de adopción de medidas que protejan especialmente a los grupos discriminados, marginados o en situación de debilidad manifiesta.	1
	Falta de aplicación del principio de favorabilidad en el reconocimiento de las pensiones.	1
	Falta de asignación específica de recursos o falta de instrumentación organizativa, técnica o administrativa para la ampliación progresiva en la cobertura de la prestación del servicio público de la seguridad social.	1
	Impedir u obstaculizar el acceso al reconocimiento de las pensiones.	1
	Incumplimiento del deber de dirección, coordinación y control, según los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.	1
	No afiliación a la seguridad social de sus trabajadores por parte del empleador.	1
	No cancelación de las cotizaciones por parte del empleador a la entidad de seguridad social correspondiente.	1
	No reglamentar el derecho a la seguridad social o adoptar leyes que no desarrollen este derecho vulnerando la dignidad e igualdad de las personas.	1
Total seguridad social		10
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.	Incumplimiento de los programas de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado.	1
Total víctimas de desplazamiento forzado por la violencia		1



DERECHO	CONDUCTAS VIOLATORIAS	TOTAL
Vida	Amenazas de muerte.	1
Total vida		1
Total general		20

Fuente: Sistema de información Visión Web - Defensoría del Pueblo 2015.

Cuadro 3. Total peticiones atendidas de junio a 31 de diciembre de 2014

TOTAL	96

Fuente: Sistema de Información Visión Web - Defensoría del Pueblo 2015.

Con el fin de clasificar los casos en que la Oficina de Asuntos Internacionales debe atender las peticiones, es necesario precisar los criterios conforme a los cuales se desarrolla esta actividad defensorial para el análisis, la gestión y terminación de las mismas, razón por la cual la petición admitida será clasificada, como muestran las tablas anteriores, según su naturaleza en asesorías solicitudes y quejas, resaltando que las asesorías y la solicitudes si bien involucran derechos no se refieren a violaciones o amenazas a los derechos humanos o DIH, característica única y exclusivamente de las quejas.

Para constatar la veracidad de las quejas recibidas, o prevenir la vulneración de los derechos fundamentales de los colombianos residentes o en tránsito en territorio extranjero, o de los extranjeros residentes o en tránsito en territorio nacional, la Oficina de Asuntos Internacionales requiere la información que considere necesaria al Ministerio de Relaciones Exteriores, a entidad pública o privada, sin que pueda oponerse reserva alguna¹¹.

Las autoridades que se señalan, como presuntos responsables de desconocer o de vulnerar los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior, de acuerdo con las peticiones registradas en el Sistema de Información Visión Web, corresponden a:

- Autoridades administrativas extranjeras de orden nacional.
- Autoridades judiciales extranjeras.

11 artículo 28 de la Ley 24 de 1992.

- Organismos de seguridad y Fuerza Pública extranjeras.
- Personal de seguridad en centros penitenciarios extranjeros.

De acuerdo con la base de datos organizada por el Grupo de Colombianos en el Exterior de la Oficina de Asuntos Internacionales, se tiene como referente que las peticiones presentadas por nuestros connacionales, son de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, China, Cisjordania, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Italia, Líbano, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Suecia y en Colombia, las peticiones registradas por los extranjeros en temas relacionados con asilo, refugio y repatriación, cuando la solicitud corresponde a asistencia jurídica son remitidos a la regional que por jurisdicción corresponda.

Con base en lo anterior, la gestión de la Oficina de Asuntos Internacionales, además de registrar las peticiones, requerir la información necesaria, hacemos seguimiento de tal manera que los peticionarios reciban una respuesta definitiva por parte de las autoridades competentes, informándole siempre al peticionario el estado de su trámite, sobre todo, cuanto hay diferentes entidades involucradas en su respuesta.

Finalmente, lo importante de exaltar es que a partir de la creación del Grupo de Colombianos en el Exterior en el 2014, entrando a funcionar en el segundo semestre de dicho año, es que además de tramitarse con mayor agilidad las peticiones, se les da un mayor seguimiento y se empezó a visibilizar la situación real de los connacionales en el exterior, al sistematizarlas de manera independiente en el Sistema de Información Visión Web, facilitando igualmente un reporte estadístico más aproximado.

1.3.2 Grupo de Cooperación Internacional

El actual Grupo de Cooperación Internacional creado por la Resolución 061 de 2014, de la Oficina de Asuntos Internacionales, tiene entre otras funciones, la prestación de asesoría con el fin de fortalecer las alianzas estratégicas, tales como la coordinación de programas y actividades de relaciones internacionales y de cooperación.



El Grupo de Cooperación Internacional también asume la función histórica, que desempeñaba la Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI)¹², de asesorar y acompañar a las dependencias de la Defensoría del Pueblo en la formulación y gestión de proyectos, así como en la realización del seguimiento de los mismos.

De las funciones asignadas y ejecutadas por el Grupo de Cooperación, se da cuenta de los siguientes resultados:

1.3.2.1 Escenarios de asuntos internacionales y de cooperación

En cumplimiento de su función de *“coordinar los programas y actividades de relaciones internacionales y de cooperación nacional e internacional (...) así como la participación de la Defensoría del Pueblo en los escenarios de asuntos internacionales y de cooperación, con el fin de fortalecer las alianzas estratégicas”*¹³, la Oficina de Asuntos Internacionales ha convocado diferentes espacios de participación, donde cooperantes internacionales y entidades defensoras de derechos humanos del orden nacional han tenido la oportunidad de compartir sus experiencias y generar nuevos espacios de interrelación en pro de avanzar en la protección, promoción y divulgación de los derechos humanos, de las cuales damos cuenta a continuación:

1.3.2.2. Septiembre 9 de 2014 - Día Nacional de los Derechos Humanos

Decretado por la Ley 95 de 1985, el Día Nacional de los Derechos Humanos representa para la Defensoría de Pueblo una oportunidad de reunir a los principales actores de la defensa de los derechos humanos en torno a una reflexión conjunta sobre la importancia de avanzar en dicha labor y visibilizar la importancia de la articulación interinstitucional en la labor.

En ese sentido, la entidad programó un espacio en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo que contó con la presencia del Consejero Presidencial para los Derechos

¹² Resolución No. 375 de 13 de junio de 2005, por la cual se crea la Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional.

¹³ Numeral 2, artículo 5º, Resolución 061 de 2014.



Humanos, representantes del Ministerio del Interior, organismos internacionales, embajadas cooperantes, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales nacionales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, de las mujeres y las minorías étnicas, con el objetivo de generar un espacio de diálogo a partir de la importancia que la realización de los derechos humanos tiene para alcanzar la paz, la reparación efectiva de las víctimas y la vida democrática del país.

1.3.2.3 Diciembre 10 de 2014 - Día Internacional de los Derechos Humanos

Evento realizado en conmemoración de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, por el cual se convocó a los principales cooperantes internacionales de la Defensoría del Pueblo con el ánimo de socializar el impacto de la cooperación en la gestión defensorial, así como evidenciar el proceso de fortalecimiento institucional que ha venido adelantando la institución.

1.3.2.4 Visita del Defensor del Pueblo a Suecia

En el marco del proyecto Alianzas Territoriales para la Paz financiado por la Embajada de Suecia y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, el Defensor del Pueblo realizó una visita a Suecia entre los días 13 y 15 de octubre de 2014, con el objetivo de avanzar en el “fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo en la capacidad de hacer seguimiento a los procesos de paz y reconciliación a través de experiencias de Ombudsman de otros países que han participado en procesos de similar naturaleza”¹⁴.

En cumplimiento de dicho propósito, el Defensor sostuvo reuniones orientadas a la socialización y conocimiento sobre buenas prácticas con la Defensora del Pueblo sueca, Elisabet Fura, la Agencia de Cooperación Sueca (SIDA), y el Director del Departamento para las Américas del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, el Director de la Academia Folke Bernardotte, visitó la Cárcel de la Sollenatura y

.....
14 Plan de seguimiento Proyecto Suecia PNUD - Defensoría del Pueblo.



representantes de las víctimas del conflicto armado en Embajada de Colombia en Estocolmo.

Adicionalmente, en reunión con el Embajador de España, doctor Fernando Carrillo Flórez, y la Cónsul de Colombia en Estocolmo, doctora María Margarita Salas, se abordaron temas relacionados a la situación de derechos humanos de los colombianos en el exterior, especialmente connacionales privados de la libertad, retomando la evaluación de sus derechos desde el enfoque diferencial, víctimas de conflicto armado registrados en el Registro Único de Víctimas (RUV), y casos de repatriación a víctimas de trata de personas que ha recibido el Consulado.

El impacto de esta visita se refleja en el fortalecimiento de la relación institucional con la Embajada de Suecia, generándose alianzas estratégicas que permiten contar con la asistencia técnica en pro de mejorar las capacidades de la Defensoría del Pueblo a favor de las víctimas en perspectiva del posconflicto y el apoyo a la presencia de defensores comunitarios en las regiones más afectadas por el conflicto.

1.3.2.5 Acuerdos de cooperación interinstitucional

En el marco de las relaciones con organismos internacionales e instituciones nacionales de derechos humanos, y con el fin de desarrollar mecanismos de intercambio de información y prácticas en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría del Pueblo suscribió dos acuerdos de cooperación interinstitucional en el año 2014.

- a) Acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo del Ecuador y la Defensoría del Pueblo de Colombia

Suscrito con el objeto de promover “El respeto a las normas constitucionales, supranacionales, legales y reglamentarias vigentes en los dos países suscribientes, y dentro de este contexto las partes se comprometen a implementar mecanismos de cooperación que contribuyan a asegurar la protección, promoción y divulgación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas en la región colombo-ecuatoriana”.



En el contexto de este objetivo, el acuerdo traza lineamientos en materia de:

- Asesoramiento e intervención por la vulneración de DD. HH. de nacionales de los dos países, así como garantía del acceso a la justicia y debido proceso.
- Intercambio de experiencias y fortalecimiento institucional.
- Elaboración de un diagnóstico sobre los principales desafíos en el ámbito defensorial en la región fronteriza, orientada al desarrollo de proyectos futuros en materia de colaboración para la atención de personas en necesidad de protección internacional, migrantes y víctimas de trata y tráfico de personas. El producto de esta actividad deberá ser entregado un año después de la fecha de suscripción del acuerdo.
- Actividades periódicas de promoción de derechos humanos.
- Apoyo técnico recíproco, además de la promoción de alianzas intersectoriales.

El impacto buscado en esta relación es la implementación conjunta de estrategias en temas que indican una pertinencia entre los dos países, específicamente en zona de frontera como la inmigración, refugio y desplazamiento; trata de personas, población carcelaria, y mecanismos de prevención contra la tortura; discriminación y atención prioritaria; y ambiente.

- b) Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Colombia

Este convenio tiene por objeto “permitir la cooperación interinstitucional entre el IIDH y la Defensoría del Pueblo para propiciar espacios de interlocución, apoyo, acción y ejecución de proyectos para la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario”. Así mismo señala el desarrollo de las siguientes modalidades de cooperación:

- Diseño conjunto de proyectos y actividades orientados a la promoción y divulgación de DD. HH.
- Publicaciones conjuntas.



- Intercambio de experiencias en el ámbito de la investigación y enseñanza de derechos humanos.

Dicho acuerdo contempla así mismo la suscripción de acuerdos suplementarios en desarrollo de las líneas de cooperación antes relacionadas.

El alcance esperado con la firma de este convenio, es generar estrategias y acciones conjuntas que apunten al fortalecimiento de la gestión defensorial en materia de la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos y de todas las disciplinas relativas a su desarrollo doctrinal y jurisprudencial.

1.3.2.6 Aportes de cooperación internacional y nacional

En el marco de los convenios y/o memorandos de entendimiento firmados entre los cooperantes y la Defensoría del Pueblo, se relaciona a continuación los valores desembolsados durante el año 2014 en el marco de los aportes aprobados por la cooperación a la Defensoría del Pueblo.

Cuadro 3. Aportes de cooperación internacional y nacional durante el año 2014

Cooperante	Valor aporte*
Embajada de Suecia 2009-2014	207.558
Embajada de Suecia 2014-2015	2.736.897
Usaid/Chemonics	546.428
Usaid/OIM	1.339.915
Acnur	1.346.317
PNUD	1.749.190
Embajada de los Países Bajos	1.473.114
Unicef	35.000
Consejo Noruego para los Refugiados (NRC)	100.000
Corporación de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio - PDP	178.685
Alcaldía de Medellín - Secretaría de la Mujer	373.572
Aecid	148.800
Total aporte de la cooperación	10.235.476

*Cifras: expresadas en millones de pesos.

Fuentes: Subdirección Financiera - Cooperantes.



1.3.3 Proyectos ejecutados durante el año 2014

A continuación se relacionan los proyectos que fueron ejecutados por la Defensoría del Pueblo durante el año 2014, con el apoyo de la cooperación internacional y nacional, en la que se da cuenta del cooperante, las dependencias responsables de la ejecución de cada uno de los proyectos, el nombre y el objetivo del proyecto.

Cuadro 4. Proyectos ejecutados durante el año 2014 y que continúan vigentes con el apoyo de la cooperación

COOPERANTE	NOMBRE DEL PROYECTO
Acnur	Acción regionalizada para la protección y restitución de derechos: asistencia, asesoría y orientación defensorial a población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada.
	Niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de desplazamiento analizan las medidas de atención, protección y búsqueda de soluciones.
Embajada de Suecia	Fortalecimiento Defensoría del Pueblo en el marco del programa Alianzas territoriales para la paz y el desarrollo.
GIZ	Fortalecer la representación judicial y el acompañamiento a víctimas al interior del proceso penal.
PNUD	Fortalecimiento de la justicia Colombiana.
	Estrategia: Fortalecimiento al Ministerio Público para la implementación de la Ley 1448.
	Estrategia: Lucha contra la impunidad frente al delito de desaparición forzada.
PNUD	Estrategia: Estrategia de participación de las víctimas en etapas procesales en el marco de la Ley de Justicia y Paz.
	Estrategia: Fortalecimiento a instituciones que implementen programas de atención, orientación, representación y restitución a sujetos colectivos de derecho.
	Estrategia: Impulso a iniciativas de prevención del desgaste emocional y mejora en la respuesta estatal en la atención a víctimas.
	Estrategia: Víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto cuentan con mejores mecanismos para la protección de sus derechos.



COOPERANTE	NOMBRE DEL PROYECTO
PNUD	Estrategia: Fortalecimiento a las iniciativas de protección con enfoque preventivo.
	Estrategia: Promoción de la convivencia pacífica y reconciliación en contextos de transición.
Usaid-OIM	Acciones de formación incidencia y fortalecimiento social e institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia y explotación sexual, el reclutamiento y utilización ilícita de NNA Etapa II.
	Promoción, garantía y empoderamiento de NNA y jóvenes en sus derechos humanos por medio de escenarios de paz y resolución de conflictos.
Usaid-OIM	Fortalecimiento de los mandatos institucionales de la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo y las Defensorías Regionales en la implementación de la Ley 1448 de 2011.
Usaid-OIM	Fortalecimiento a la Defensoría del Pueblo para el adecuado acompañamiento y orientación defensorial a los sujetos colectivos étnicos en su condición de víctimas.
Alcaldía de Medellín – Secretaría de las Mujeres	Defensa judicial de mujeres víctimas de violencia en la ciudad de Medellín.

Fuente: Registro interno del Grupo de Cooperación Internacional de la información que es reportada por las Direcciones, Delegadas y Defensorías Regionales de la Defensoría del Pueblo.

13.3.1 *Proyectos ejecutados durante el año 2014. Proyectos ejecutados y que finalizaron el año 2014 con el apoyo de la cooperación*

En el siguiente cuadro se relacionan los proyectos que finalizaron su ejecución el año 2014, los cuales fueron implementados por la Defensoría del Pueblo con el apoyo de la cooperación internacional y nacional, dando cuenta del cooperante, las dependencias responsables de la ejecución, el nombre, el objetivo y el impacto de la cooperación en la gestión defensorial.



Cuadro 5. Proyectos ejecutados y que finalizaron el año 2014 con el apoyo de la cooperación

COOPERANTE	NOMBRE DEL PROYECTO
Aecid	Programa de fortalecimiento del acceso a la justicia en Colombia Fase III.
Consejo Noruego para Refugiados (CRN)	Ruta étnica para la prevención y defensa de los derechos humanos de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio	Sujetos constructores de una región de paz.
Embajada del Reino de los Países Bajos	Adecuación institucional para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas.
Embajada de Suecia	Acción regionalizada para la protección y restitución de los derechos.
Usaid - Chemonics	Fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de la Defensoría del Pueblo.

1.4 Gestión Oficina de Planeación

La Oficina de Planeación en atención a su papel asesor y de conformidad con las funciones asignadas por el Decreto 025 de 2014 y demás normatividad vigente, ofrece el resultado de las acciones adelantadas durante la vigencia 2014.

A continuación se detalla el resultado del ejercicio de Planeación Estratégica desarrollado a través del Plan Operativo Estratégico y de los planes de acción formulados por las dependencias; respecto de los proyectos de inversión se relacionan sus objetivos y su articulación frente a la estrategia institucional, así como los resultados de su ejecución.

Finalmente, de forma breve se señalan los logros alcanzados en desarrollo de las políticas transversales de atención al ciudadano, antitrámites y anticorrupción.



De esta manera, se espera poner a disposición de los grupos de interés, internos y externos a la entidad, los logros institucionales relacionados con los temas antes señalados.

1.4.1 Plan Estratégico Institucional

El Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para el período 2013-2016 fue adoptado mediante Resolución 1014 de 2013; en el que fueron definidos:

- Misión
- Visión
- Principios orientadores:
 - Cultura de servicio
 - Calidad
 - Participación
 - Articulación, y
 - Enfoque diferencial.
- Énfasis de acción:
 - Cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.
 - Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.
 - Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente.
 - Fortalecimiento institucional.
- Objetivos estratégicos.

1.4.1.1 Plan Operativo Estratégico

La Defensoría del Pueblo para la vigencia 2014, de conformidad con los objetivos estratégicos definidos en su Plan Estratégico, programó a través de las diferentes dependencias que la integran, la realización de 103 actividades que permitirían obtener 160 productos estratégicos.



Tabla 15. Distribución de actividades y productos estratégicos por dependencias

Ítem	Dependencias	Actividades	Productos estratégicos
1	Secretaría General	5	5
2	Oficina de Control Interno	1	2
3	Subdirección de Servicios Administrativos	1	1
4	Oficina de Planeación	1	8
5	Oficina Jurídica	1	1
6	Oficina de Sistemas y Estadística	1	2
7	Coordinación de Gestión del Talento Humano	9	9
8	Unidad de Coordinación de Cooperación Internacional	2	4
9	Atención y Trámite de Quejas	4	4
10	Promoción y Divulgación de Derechos Humanos	5	10
11	Recursos y Acciones Judiciales	5	5
12	Sistema Nacional de Defensoría Pública	10	10
13	Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado	2	6
14	Delegada para la Niñez, la Juventud y las Mujeres	11	13
15	Delegada para la Salud y Seguridad Social	14	14
16	Delegada para la Prevención de Riesgos de violaciones de DD. HH. y DIH	4	6
17	Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria	5	5
18	Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales	2	3
19	Delegada para el Seguimiento a las Políticas Públicas en DD. HH.	1	7
20	Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas	9	11
21	Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente	8	30
22	Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	2	4
TOTALES		103	160

Fuente: Consolidado actividades POE-2014, Oficina de Planeación.



De conformidad con los Énfasis de Acción, las actividades y productos estratégicos que aportaron las 22 dependencias el nivel central registraron la siguiente distribución:

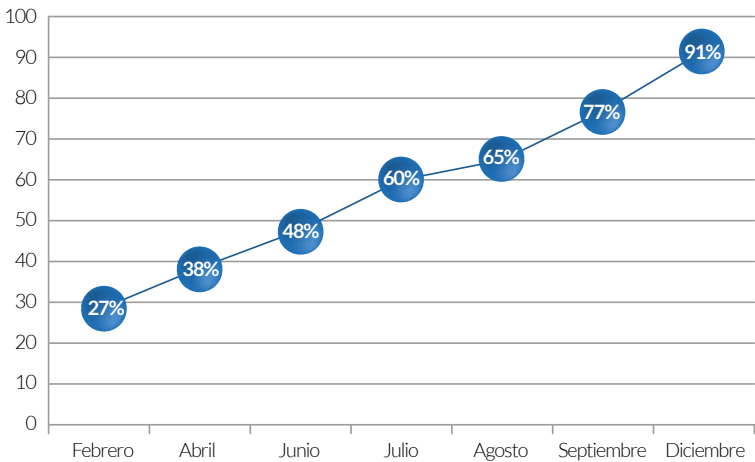
Tabla 16. Distribución de actividades y productos estratégicos por énfasis de acción

Ítem	Énfasis de acción	Actividades	Productos estratégicos
1	Cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario	23	32
2	Víctimas del Conflicto Armado y Escenarios de Paz	21	31
3	Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente	27	57
4	Fortalecimiento Institucional	32	40
TOTALES		103	160

Fuente: Consolidado actividades POE-2014, Oficina de Planeación.

La ejecución del Plan Operativo Estratégico durante la vigencia 2014, ofreció el comportamiento que se detalla a continuación:

Gráfica 2. Plan Operativo Estratégico 2014, ejecución agregada

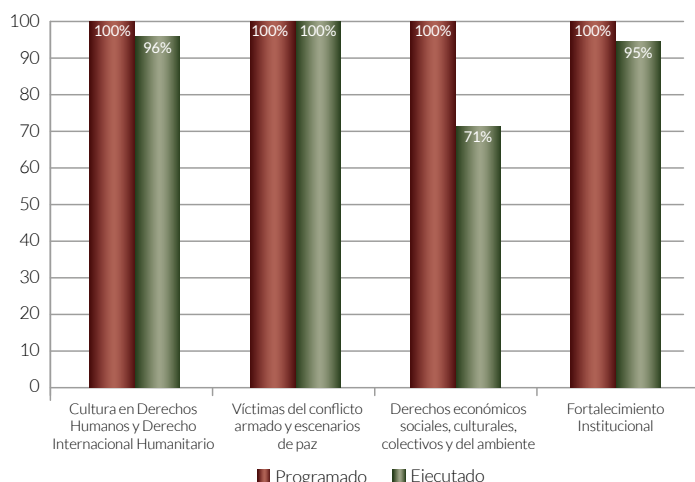


Fuente: Sistema de Información Strategos, Oficina de Planeación.



La anterior gráfica nos permite observar de forma bimestral los porcentajes de avance en el desarrollo de las actividades programadas en el Plan Operativo Estratégico 2014.

Gráfica 3. Ejecución del Plan Operativo Estratégico 2014 por énfasis de acción



Fuente: Sistema de Información Estratégica.

El énfasis de acción de Derechos Económicos Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente tuvo rezago en la ejecución alcanzada durante el 2014, en razón a que a este se encuentra asociado a las actividades programadas por la Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, el cual debió enfrentar un cambio de régimen jurídico con ocasión de la expedición de los Decretos 1952, 1953 y 2333 de 2014, por medio de los cuales se modificó el artículo 12 del decreto 2500 de 2010¹⁵, se creó un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas y se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, modificando las dinámicas y metas inicialmente previstas; los demás énfasis de acción alcanzaron una ejecución del 95% o más.

15 Por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).



1.4.1.2 Plan de Acción Anual

El Plan de Acción Anual es la herramienta a través de la cual las dependencias programan y dan cuenta de los avances de las actividades previstas en el marco de sus obligaciones institucionales, a partir de las funciones a ellas asignadas.

Tabla 17. Cumplimiento del Plan de Acción Anual 2014 - Nivel Central

DEPENDENCIA	AVANCE %
Asuntos Internacionales	100,00
Control Interno	100,00
Jurídica	100,00
Planeación	100,00
Sistemas	100,00
Talento Humano	100,00
Subdirección de Servicios Administrativos	100,00
Subdirección Financiera	100,00
Víctimas	100,00
Infancia	100,00
Mujer	100,00
SAT	100,00
Política Criminal	100,00
Constitucionales	100,00
DESC	100,00
Desplazados	100,00
Recursos y Acciones Judiciales	99,31
Comunicaciones	95,81
Control Interno Disciplinario	85,71
Salud y Seguridad Social	87,35
Atención y Trámite de Quejas	76,46
Promoción y Divulgación de DD. HH.	73,48
Defensoría Pública	72,78
Indígenas y Minorías Étnicas	64,92
Colectivos	57,68
Nivel Regional	65,82
PROMEDIO	91,51

Fuente: Sistema de Información Estratégicos.



1.4.2 Proyectos de inversión

El Plan de Inversiones de la Defensoría del Pueblo, para la vigencia 2014, estuvo integrado por 9 proyectos, adecuadamente alineados con el Plan Estratégico, así:

Tabla 18. Plan de Inversiones 2014

Énfasis de acción	Proyecto de inversión	Objetivo
a) Cultura de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.	1. Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia.	Posicionar el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos como condición para la construcción de la paz en el territorio nacional con participación activa de las instituciones del Estado, las organizaciones sociales y comunitarias y las víctimas del conflicto armado.
	2. Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia.	Mejorar la capacidad institucional de diagnóstico y prevención de los factores y expresiones de violencia derivados del conflicto armado, así como de los nuevos escenarios de riesgo de violaciones de derechos humanos que surjan en un contexto de posconflicto.
b) Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	3. Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional.	Orientar, asesorar y acompañar a las víctimas del conflicto armado interno, que les permita obtener una reparación integral en el marco establecido por la constitución y la ley.
	4. Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado.	Garantizar el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención, protección, atención humanitaria de urgencia y de emergencia, la estabilización de la población desplazada.



Énfasis de acción	Proyecto de inversión	Objetivo
	5. Implementación del programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de Ley.	Implementar el programa especializado para el acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, y de seguimiento a los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 para la realización de los derechos a la verdad, la justicia y reparación.
	6. Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de Defensoría Pública.	Fortalecer capacidades y competencias técnicas de los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública.
c) Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente	7. Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos.	Contribuir en el desarrollo de una política pública que garantice el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana.
d) Fortalecimiento institucional	8. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.	Proveer a las regionales y seccionales de la defensoría del pueblo sedes adecuadas para brindar los servicios de defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en forma óptima a los usuarios.
	9. Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo.	Implementar el sistema de gestión documental que permita a la comunidad realizar consultas de documentos a nivel nacional, de forma oportuna, de conformidad con las normas y reglamentos de archivo establecidos, para un óptimo aprovechamiento de los recursos informáticos del Estado.

La ejecución del presupuesto de inversión por proyecto reportó los siguientes resultados:



Tabla 19. Ejecución presupuestal Plan de Inversiones 2014

Nombre del proyecto	Apropiación definitiva	Ejecución %
1. Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia	1.500.000.000	92,95
2. Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia	1.800.000.000	96,54
3. Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional	3.929.000.000	95,16
4. Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado	4.071.000.000	95,41
5. Implementación del programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de ley	600.000.000	91,91
6. Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de Defensoría Pública	700.000.000	89,40
7. Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos	500.000.000	91,56
8. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales	16.000.000.000	96,11
9. Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo	721.000.000	100,00
TOTALES	29.821.000.000	93,34

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal - Corte DICIEMBRE 31 de 2014 - Sistema de Información SIIF Nación II.

1.4.3 Políticas transversales

La Defensoría del Pueblo en desarrollo de la implementación de las políticas transversales Plan Anticorrupción, Atención al Ciudadano, Antitrámites y Gobierno en Línea, ha logrado los siguientes avances:

- Actualización de los mapas de riesgos de corrupción de conformidad con los términos establecidos por la Ley 1474 de 2011.
- Elaboración del portafolio de servicios de los procesos misionales.
- Realización de actividades que permitieron la actualización y adopción de los procesos estratégicos, de soporte, monitoreo y evaluación, junto con sus procedimientos, así como los procedimientos obligatorios.
- Diseño y desarrollo del plan de acción de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Implementación del Protocolo de Atención al Ciudadano.
- Implementación de la Carta de Trato Digno al Usuario.
- Implementación MECI Versión 2014, conforme a las normas reglamentarias.

1.5 El Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo

La Oficina de Control Interno lleva a cabo el seguimiento a la gestión de la entidad, controla y evalúa que todas las actividades, acciones y actuaciones ejecutadas, así como la administración de la información y de los recursos asignados, se realicen no solo de acuerdo con las normas constitucionales y legales, sino también, dirigidas hacia el cumplimiento de la misión institucional.

Plan Operativo Estratégico:

		Formulario del Plan Operativo Estratégico - POE		Código: 645-150-01 Versión: 01 Página: 1 de 1
Sistema de Plan Operativo Estratégico - POE 2015				
Objetivo de Acción: Fortalecimiento Institucional				
Objetivo Estratégico: 4.1 Implementar procesos eficientes de mejora continua en la gestión de la entidad para facilitar la toma de decisiones				
Resultado a 2015: 4.1.1 Se documenta procedimientos eficientes que apoyan la planeación, el monitoreo, control y seguimiento de las actividades con facilidad la toma de decisiones				
IDM	ACTIVIDAD	ESTADO: PLANIFICADO	ESTADO: EJECUTADO	RESPONSABLE
27	Presupuesto de valores de mejoramiento o refuerzo en la Defensoría del Pueblo	200,000	100,000	CP 674-150-1 (PUNTO: ENTORNO)

Fuente: Estrategia.



Plan de Acción Anual:

 Plan de Acción Anual-PAA, año 2014		
Nombre de la Dependencia: 1030. Oficina de Control Interno		
Proceso: Evaluación y Seguimiento		
ACTIVIDAD	ESTIMADO	EJECUTADO
Acompañamientos y Asesorías	100,00%	100,00%
Seguimientos	100,00%	100,00%
Auditorías	100,00%	100,00%
Informes relación con entes externos	100,00%	100,00%
Actividades de Fomento de Cultura de Control	100,00%	100,00%
Fuente: Oficina de Control Interno		

La Oficina de Control Interno dio cumplimiento a la emisión y publicación de los informes pormenorizados del Sistema de Control Interno de forma cuatrimestral formulando acciones de mejora, así como la presentación del informe ejecutivo anual de control interno y seguimiento al Sistema de Gestión de la Calidad NTCGP1000 ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Los resultados obtenidos para la vigencia 2013 son comparables con los resultados de la vigencia 2014, por responder a la nueva metodología y niveles de valoración utilizados por el DAFP.

Para esta ocasión, los resultados expuestos a continuación responden al análisis de madurez del Sistema de Control Interno según esta nueva metodología:

Factor	Pun-taje	Nivel	Puntaje	Nivel
	2013		2014	
Entorno de control	3,21	Intermedio	4,85	Avanzado
Información y comunicación	2,6	Intermedio	4,25	Satisfactorio
Direccionamiento estratégico	2,73	Intermedio	3,2	Intermedio
Administración de riesgos	3,37	Intermedio	3,45	Intermedio
Seguimiento	3,22	Intermedio	4,16	Satisfactorio
Indicador de madurez del meci	50,65		74,55% Satisfactorio	

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Con el resultado obtenido de 74,55% para la vigencia 2014 y conforme a la tabla de valoración prevista en esta metodología: “La entidad cumple de forma completa y bien estructurada con la aplicación del modelo de control interno, se toman acciones derivadas del seguimiento y análisis de la información interna y externa, permitiendo la actualización de sus procesos. La Política de Riesgos es conocida y aplicada por todos los procesos. Se cuenta con mapas de riesgos por proceso y el institucional, lo que facilita la gestión de sus riesgos”.





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

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXII

Segunda Parte

La Gestión Defensorial en CD





**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia

www.defensoria.gov.co



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



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA



Vigésimo Segundo **Informe** del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia

XXII

Significado de los botones

-  Cerrar PDF
-  Ir al Contenido
-  Página siguiente
-  Página anterior
-  Vista anterior

Segunda Parte



323.4
D313d

Colombia. Defensoría del Pueblo.

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República.

Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2014.

Páginas: (592)

ISSN:

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA – INFORMES

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO – INFORMES

Coordinación y edición general

Vicedefensoría y Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Vicedefensoría:

María Fernanda Bolaños Dorado y Gladys Andrea Sandoval Rico

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos:

Leonardo Bahos Rodríguez, con el apoyo de Néstor Oswaldo Arias Ávila, Gustavo Adolfo Robayo Castillo e Iván Mauricio Lombana Villalba.

Estadísticas

Secretaría General

Corrección de estilo

Imprenta Nacional de Colombia

Diseño Portada

Iván Mauricio Delgado

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Calle 55 N° 10-32

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

Tels.: 314 7300 - 314 4000

www.defensoria.gov.co

Twitter: @defensoriaCol

Obra de distribución gratuita.

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

Bogotá, D. C., 2015



JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ
Defensor del Pueblo

ESQUIVO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA
Vicedefensor del Pueblo

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Secretario General

ASTRID HELENA CRISTANCHO PALACIO
Secretaría Privada

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

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

JULIÁN ANDRÉS FERNÁNDEZ
Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

IRMA ALEXANDRA CÁRDENAS CASTAÑEDA
Directora Nacional de Defensoría Pública

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

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

JOSE MANUEL DÍAZ SOTO
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

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

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

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

MARTHA LUCÍA ALONSO REYES
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

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

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

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

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

ANDRÉS FELIPE GARCÍA AZUERO
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras

ANA ELIZABETH HERNÁNDEZ BOTÍA
Subdirectora de Gestión del Talento Humano

GERARDO GABRIEL TREJOS FORERO
Subdirector Administrativo

FERNANDO FUQUEN JIMÉNEZ
Subdirector Financiero

GLORIA MARCELA BUSTAMANTE TORRES
Jefe de Oficina de Asuntos Internacionales

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

RICARDO ARTURO ARIAS BELTRÁN
Jefe de Oficina de Control Interno

WILSON GEOVANY RAMÍREZ HERNÁNDEZ
Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario

MARGARETH SOFÍA SILVA MONTAÑA
Jefe de Oficina Jurídica

LEONARDO ALEXÁNDER RODRÍGUEZ LÓPEZ
Jefe de Oficina de Planeación



Expresión de reconocimiento

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





Contenido segunda parte

Presentación	15

Segunda Parte	17

La Gestión Defensorial.....	21

A. Informes Generales de Situación de Derechos Humanos.....	23

A.1. Recepción y Análisis Nacional de Peticiones de la Defensoría del Pueblo durante el año 2014.....	23

1.2 Gestión de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ).....	27
1.3 Funcionarios renuentes.....	30
1.4 Otras gestiones de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.....	34
1.5 La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y el Proceso de Restructuración Institucional.....	42

A.2. Gestión defensorial de la delegada para la prevención de riesgos de violaciones de DDHH-DIH	61

2.1 Gestión administrativa.....	61
2.2 Implementación sistemas de Gestión de Calidad (SGC) y de Control Interno (MECI).....	63
2.3 Monitoreo, análisis y advertencia.....	64
2.4 Balance de gestión frente al riesgo electoral	71
2.5 Balance de gestión en fortalecimiento social e interinstitucional e informes especiales.....	72
2.6 Mesas de trabajo de prevención humanitaria	73
2.7 Encuentro con líderes y lideresas de iglesias cristianas	76
2.8 Visitas humanitarias a las regiones del país	76



2.9	Buenaventura, caso emblemático de gestión defensorial en materia de prevención y protección	78
2.10	Articulación con autoridades nacionales, regionales y locales	82
2.11	Seguimiento a la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas	91
2.12	Implementación del Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT)	93
2.13	Construcción del mapa veredal del país	94
2.14	Página WEB del SAT	94

A.3. Las principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y la Corte Constitucional 113

3.1	Intervenciones ante la Corte Constitucional en procesos de constitucionalidad	113
3.3	Conceptos sobre procesos de enajenación de la propiedad accionaria del Estado	127
3.4	Conceptos constitucionales emitidos como respuesta a consultas y peticiones ciudadanas o de otras dependencias de la entidad o entidades del Estado	128

B. Informes de Ley 131

B.1. Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad 131

1.1	Cultura en derechos humanos	132
1.2	Intervenciones del Defensor del Pueblo ante el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria	138
1.3	Reivindicación de los derechos económicos, sociales, culturales y del medio ambiente	150
1.4	Resolución Defensorial número 064 de 2014. Problemática carcelaria y penitenciaria en el departamento de Chocó	151
1.5	Instaurar acciones de tutela.	153
1.6	Participación en las mesas de seguimiento a tutelas	158
1.7	Víctimas y escenarios de paz	161



C. Informes especiales..... 163

C.1. El seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas para la realización de los derechos humanos 163

- 1.1 Derecho a una vivienda digna 163
- 1.2 Derecho al trabajo: Investigación sobre el sistema de inspección
del trabajo y la garantía de la calidad del empleo 165
- 1.3 Derecho a la alimentación: Construcción de un instrumento
de medición para el seguimiento y evaluación de la política
pública alimentaria departamental con perspectiva
de derechos humanos 166
- 1.4 Derecho a la Educación: Escenarios de realización
de la dimensión de aceptabilidad del derecho a la educación:
Calidad de la educación y acoso escolar 167
- 1.5 Estructura tributaria y goce efectivo de los derechos económicos,
sociales y culturales en el marco de la sostenibilidad fiscal en
Colombia..... 168
- 1.6. Gestiones realizadas por las defensorías regionales 178

C.2. Defensoría delegada para los derechos de la población desplazada 201

- 2.1 Frente al proceso de atención y trámite..... 201
- 2.2 Gestión documental..... 204
- 2.3 Fortalecimiento y gestión regional..... 204
- 2.4 Proceso de investigación y análisis y proceso de magistratura moral..... 205
- 2.5 Proceso de divulgación y promoción. Cultura en derechos
humanos y Derecho Internacional Humanitario..... 207

C.3. La orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado 213

- 3.1 En el marco de la asesoría y orientación..... 213
- 3.2 En el marco del fortalecimiento del Ministerio Público 235
- 3.3 En el marco del seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 de 2011..... 236
- 3.4 En el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación
Integral a las Víctimas (SNARIV) 239



3.5	Mesa interinstitucional de desaparición forzada.....	243
3.6	Estrategia interinstitucional de casos de impulso de violencia basada en género.....	243
3.7	Comité de evaluación de riesgo y recomendaciones de medidas (CERREM) tierras	245
C.4.	Derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	257
4.1	Situación crisis humana en Chocó.....	257
4.2	Situación crisis humana en La Guajira	260
4.3	Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.....	262
4.4	Red de Infancia y Adolescencia en el marco de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)	272
4.5	Gestión defensorial frente a la afectación en salud relacionada con la vacuna del VPH	272
4.6	Niños, niñas y adolescentes víctimas de acoso y ciberacoso escolar	274
4.7	Elaboración y lanzamiento de publicaciones especializadas en materia de infancia	277
4.8	Derechos Humanos de Personas Adultas Mayores	278
C.5.	Gestión defensorial en el acompañamiento a los sujetos colectivos étnicos en su condición de víctimas del conflicto armado interno	281
5.1	Derecho de los grupos étnicos al registro.....	281
5.2	Talleres de socialización de los Decretos Ley Étnicos, Derecho al Registro-RUV y contenidos del FUD colectivo étnico	287
5.3	Gestión de recursos	294
C.6.	El ejercicio de los derechos colectivos y del ambiente	299
6.1	Informes y recomendaciones defensoriales relacionadas con el dere- cho humano al agua y los servicios públicos de acueducto, alcantari- llado y aseo.....	299
6.1.2	Nariño, Tumaco	301



6.2	Informes y recomendaciones defensoriales relacionadas con la explotación de recursos naturales en Colombia.....	307
6.3	Prevención de Desastres.....	310
6.4	Eventos y audiencias defensoriales para la promoción y divulgación de los derechos económicos sociales, culturales, colectivos y del ambiente	312
6.5	Atención por parte de las defensorías regionales.....	313

C.7. Actividades desarrolladas por la defensoría delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad 317

7.1	Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008.....	317
7.2	Investigación y publicación: La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2014	321
7.2.1	Estudio sobre los recobros en salud	324
7.3	Acciones Interinstitucionales	325
7.4	Mecanismo independiente para la promoción, protección y supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el país.....	329

C.8. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género 331

8.1	Cultura de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	331
8.1.2	Acciones de articulación interinstitucional y acompañamiento a organizaciones	335
8.2	Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.....	338
8.3	Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del Ambiente	343

C.9. Asuntos agrarios y tierras 345

9.1	Seguimiento a resoluciones defensoriales.....	345
9.1.2	Resolución defensorial 060 de 2010 - comunidad indígena "Bari"	347
9.2	Acciones defensoriales relacionadas con los derechos agrarios y de tierras	351



9.2.1	Peticiones recibidas en la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras	352
9.3	Acompañamiento Proceso de Reparación Colectiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)	355
9.4	Estado de avance del Gobierno nacional frente a los compromisos adquiridos en el marco de los paros y movilizaciones del 2013-2014.....	358
9.5	Atención especializada por parte de las Defensorías Regionales	362
9.5.1	Temporada seca 2014.....	362
D.	El acceso a la justicia	367
D.1.	El Sistema Nacional de Defensoría del Pueblo	367
1.1	El Sistema Nacional de Defensoría Pública	367
1.2	Grupo de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística.....	368
1.3	Grupo de Investigación Defensorial (GID).....	397
1.4	Oficinas especiales de apoyo	408
1.5	Grupo de Representación Judicial de Víctimas	411
1.6	Grupo de Registro y Selección de Operadores.....	430
1.7	Grupo de Capacitación e Investigación	434
D.2.	El Ejercicio del Litigio Defensorial	447
2.1	Atención de peticiones en litigio defensorial	447
2.2	Gestión del fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos	493
2.3	Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	497
E.	Construcción de una Cultura de Derechos Humanos	505
E.1.	Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.....	505
1.1.	Modelo Pedagógico Institucional (MPI) para la educación en derechos humanos.....	506



1.2.	Formación de docentes de primaria y secundaria a nivel regional.....	509
1.3.	Apoyo a defensorías regionales.....	510
1.4.	Actividades de formación con población beneficiaria de “Red Unidos”.....	511
1.5.	Promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública para la realización de la participación ciudadana	513
1.6.	Derecho a la participación de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.....	519
1.7.	Cátedra Ciro Angarita Barón.....	527
1.8.	Décimo Segundo Concurso Universitario de Derechos Humanos...	528
1.9.	La educación virtual en materia de derechos humanos	529
2.	Informes de gestión de las defensorías regionales	530
2.1.	Defensoría del Pueblo - Regional Antioquia.....	530
2.2.	Defensoría del Pueblo Regional Atlántico.....	538
2.3.	Defensoría del Pueblo Regional Bogotá.....	542
2.4.	Defensoría del Pueblo Regional Caldas	544
2.5.	Defensoría del Pueblo Regional Caquetá.....	545
2.6.	Defensoría del Pueblo Regional Casanare.....	546
2.7.	Defensoría del Pueblo Regional Cesar	547
2.8.	Defensoría del Pueblo Regional Córdoba	548
2.9.	Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca.....	552
2.10.	Defensoría del Pueblo Regional Chocó.....	555
2.11.	Defensoría del Pueblo Regional Guajira	561
2.12.	Defensoría del Pueblo Regional Guainía.....	563
2.13.	Defensoría del Pueblo Regional Huila.....	564
2.14.	Capacitación a funcionarios de la Defensoría del Pueblo Ley 1719 de 2015	567
2.15.	Defensoría del Pueblo Regional Meta.....	567
2.16.	Defensoría del Pueblo Regional Nariño.....	569
2.17.	Defensoría Regional Quindío	573
2.17.	Defensoría del Pueblo Regional de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	576



2.19. Defensoría del Pueblo Regional Santander	578
2.20. Defensoría del Pueblo Regional Ocaña	582
2.21. Defensoría del Pueblo Regional Tolima	583
3.1. Defensoría delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad.....	586
3.2. Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	590



Presentación

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

La obligación que el Defensor del Pueblo cumple con este informe tiene fundamento en la naturaleza institucional¹ de la Defensoría del Pueblo como organismo de control del Estado que forma parte del Ministerio Público y que tiene por mandato de la Constitución y por disposición de las leyes, la atribución de velar por el ejercicio, la promoción y la divulgación de los derechos humanos, de acuerdo con su misión, visión y su Plan Estratégico Institucional.

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la entidad –especialmente a favor de los grupos vulnerables– y la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el año 2014, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

La primera parte del Informe al Congreso contiene *los pronunciamientos del Defensor del Pueblo como expresión de la Magistratura Moral; los informes generales relacionados con la situación de derechos humanos en el país; los informes de ley relacionados con la política criminal y la comisión de búsqueda de personas desaparecidas; los informes especiales relacionados con la actuación defensorial a favor de los sujetos de especial pro-*

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





tección; el informe de acceso a la Justicia y litigio defensorial; el informe de cultura de derechos humanos; y el informe administrativo y financiero de la Entidad.

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





**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Vigésimo Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXII

Segunda Parte

La Gestión Defensorial



Segunda parte

En desarrollo de las normas constitucionales, y legales, las cuales establecen que el Defensor del Pueblo tiene la atribución de: *presentar anualmente al Congreso un Informe sobre sus actividades, en el que se incluirá una relación del tipo y número de las quejas recibidas, de las medidas tomadas para su atención y trámite, de la mención expresa de los funcionarios renuentes o de los particulares comprometidos y de las recomendaciones de carácter administrativo y legislativo que considere necesarias.*

A continuación se presenta la gestión defensorial desarrollada durante el periodo enero – diciembre de 2014.

La Gestión Defensorial

La segunda parte del informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se refiere en términos generales, al soporte de lo planteado en la primera parte del informe y a la respuesta de los requerimientos que la Constitución Política y las leyes le han impuesto a la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de sus funciones en el periodo 2014. Comprende: A) Los informes generales de la situación de derechos humanos; B) Los informes de ley; C) Los Informes especiales; D) El acceso a la justicia y E) La promoción y divulgación de los derechos humanos.

Esta parte del informe reporta las actividades, proyectos y programas realizados por las diferentes dependencias de la sede central y de las defensorías regionales, las cuales contribuyeron a alcanzar la misión y visión de la entidad, soportadas en el Plan Estratégico Institucional².

Los anexos que acompañan algunos de los temas se presentan al final de cada capítulo.

2 Defensoría del Pueblo. Plan Estratégico Institucional 2013-2016. Resolución número 1014 de julio de 2013.



A. Informes Generales de Situación de Derechos Humanos

A.1. Recepción y Análisis Nacional de Peticiones de la Defensoría del Pueblo durante el año 2014

Una de las principales funciones del Grupo de Recepción y Análisis Nacional (GRAN), es “Recepcionar, clasificar, realizar la primera lectura y análisis, admisión y rechazo de todas las peticiones o casos relacionados con vulneración de derechos, que se reciben en la sede central en forma escrita, telefónica, correo electrónico, redes o página web de la Entidad, de conformidad con los criterios institucionales y los determinados por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, con el fin de direccionarlas a la dependencia o instancia gubernamental o no gubernamental, que le corresponda para que se le dé el trámite de gestión o de respuesta efectiva y con oportunidad”¹.

Conforme a lo anterior, durante el año 2014, el precitado grupo recibió un total de 17.747 peticiones, por correspondencia, página web, e-mail y teléfono, estas fueron atendidas y remitidas a las demás dependencias de la Entidad para su trámite, de la siguiente forma. Ver cuadro 1.

1 Resolución 061 del 20 de enero de 2014, expedida por el Defensor del Pueblo.



Cuadro 1. Peticiones recibidas Grupo de Recepción y Análisis Nacional. Año 2014.

Peticiones escritas	Peticiones e-mail	Peticiones telefónicas	Total Peticiones
4.064	7.409	6.274	17.747

Fuente. Grupo de Recepción y de Análisis Nacional.

De conformidad con la gestión adelantada se puede establecer la naturaleza de las peticiones, así como se muestra en el cuadro 2:

Cuadro 2. Peticiones atendidas y tramitadas Grupo de Recepción y Análisis Nacional. Año 2014

Asesorías	Peticiones remitidas defensorías regionales	Peticiones remitidas otras entidades
9.729	3.056	4.962

Fuente. Grupo de Recepción y de Análisis Nacional.

1.1.1 Peticiones remitidas por dependencias.

El Grupo de Recepción y Análisis Nacional, durante el año 2014, remitió a las Defensorías Regionales 3.056 peticiones, conforme lo demuestra el cuadro 3.

Cuadro 3. Peticiones remitidas a defensorías regionales. Año 2014

Defensorías regionales	Total remitidos
Amazonas	1
Antioquia	179
Arauca	18
Atlántico	92
Bogotá	53
Bolívar	54
Boyacá	200



Defensorías regionales	Total remitidos
Caldas	59
Caquetá	75
Casanare	85
Cauca	224
Cesar	102
Chocó	45
Córdoba	61
Cundinamarca	11
Guainía	2
Guajira	36
Guaviare	9
Huila	82
Magdalena	68
Magdalena Medio	158
Meta	202
Nariño	27
Norte de Santander	79
Ocaña	8
Putumayo	29
Quindío	43
Risaralda	44
San Andrés	20
Santander	226
Sucre	13
Tolima	290
Urabá	20
Valle del Cauca	417
Vaupés	1
Vichada	23
Total peticiones remitidas.	3.056

Fuente. Grupo de Recepción y de Análisis Nacional.



1.1.2 Peticiones atendidas y tramitadas

El Grupo de Recepción y Análisis Nacional, durante el año 2014, informó, orientó e instruyó a través de asesorías a los peticionarios sobre el contenido y alcance de sus derechos, conforme a las peticiones recibidas según el área de derecho, así como lo muestra el cuadro 4.

Cuadro 4. Asesorías atendidas y tramitadas por el Grupo de Recepción y Análisis Nacional. Año 2014.

Consultas por área del derecho	Total asesorías
Área penal (solicitud defensor público y asesorías)	2.876
Área civil y familia	5.014
Área contencioso-administrativo	1.493
Área laboral	1.822
Área derechos humanos y mecanismos de protección	1.772
Derecho policivo	471
Área derecho comercial	235
Total asesorías por materia.	13.683

Fuente. Grupo de Recepción y Análisis de Nacional.

1.1.3 Peticiones remitidas a entidades competentes

Luego de realizar la recepción y el análisis correspondientes a las peticiones, se remitieron 4.962 solicitudes a las entidades competentes encargadas de brindar una respuesta de fondo a los requerimientos de los usuarios.

Del análisis de las solicitudes allegadas al Grupo de Recepción y Análisis Nacional se puede colegir que la mayoría de peticiones recibidas por los ciudadanos están relacionadas con trámites que por competencia corresponden resolver a entidades del orden nacional tales como Ministerio del Interior – Unidad Nacional de Protección, Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, Inpec - Dirección General, Asuntos Disciplinarios, Dirección de Atención y Tratamiento, Coordinación División Salud Pública y Saneamiento y Coordinación de Asuntos



Penitenciarios, Colpensiones, Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, Ejército Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional, Consejo Superior de la Judicatura, Superintendencias, ONG, Contraloría General de la República, Incoder, Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio de Educación, Ministerio del Medio Ambiente, Entidades Financieras, Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Laborales².

1.2 Gestión de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ)

La atención general que brinda la Defensoría del Pueblo, en sus 38 oficinas de atención de peticiones o unidades operativas en el país, bajo la orientación y coordinación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, permitió establecer que la Defensoría del Pueblo recibió durante el año 2014, 141.743 peticiones de las cuales 22.641 son quejas, 98.869 asesorías y 20.233 solicitudes, como se puede apreciar con detalle en el cuadro 5.

Cuadro 5. Peticiones por lugar de atención. Año 2014.

Dependencia	Asesorías	Quejas	Solicitudes	Subtotal
Risaralda	12.256	709	393	13.358
Valle	10.518	1.305	654	12.477
Quindío	4.124	4.246	1.364	9.734
Antioquia	7.574	2.088	59	9.717
Santander	7.230	316	36	7.582
Cauca	6.611	607	86	7.304
Córdoba	5.983	91	260	6.334
Centro de Atención Ciudadana	5.736	15	66	5.817
Cundinamarca	4.858	132	797	5.787
Nariño	4.766	424	476	5.666

2 Grupo de Recepción y de Análisis Nacional – Defensoría del Pueblo.

Dependencia	Asesorías	Quejas	Solicitudes	Subtotal
Magdalena medio	2.317	1.044	1.410	4.771
Caldas	4.398	259	111	4.768
Tolima	1.908	1.475	435	3.818
Norte de Santander	2.984	17	628	3.629
Casanare	600	552	2.162	3.314
Putumayo	2.505	175	626	3.306
Atlántico	1.761	436	1005	3.202
Guajira	1.671	397	823	2.891
Magdalena	144	2.050	102	2.296
Bolívar	1.477	465	204	2.146
Bogotá	5	172	1.868	2.045
Urabá	1.975	49	11	2.035
Choco	324	1.335	309	1.968
San Andrés	727	174	937	1.838
Grupo de recepción y análisis nacional	61	21	1.707	1.789
Boyacá	846	730	25	1.601
Caquetá	852	200	483	1.535
Ocaña	649	621	108	1.378
Sucre	437	167	726	1.330
Meta	375	499	417	1.291
Arauca	977	60	183	1.220
Huila	377	157	564	1.098
Guainía	547	78	403	1.028
Cesar	5	913	5	923
Guaviare	239	453	6	698
Vaupés	465	55	107	627
Vichada	304	17	128	449
Amazonas	145	46	174	365
Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas	122	44	149	315
Defensoría Delegada para la salud y la seguridad social	10	24	148	182

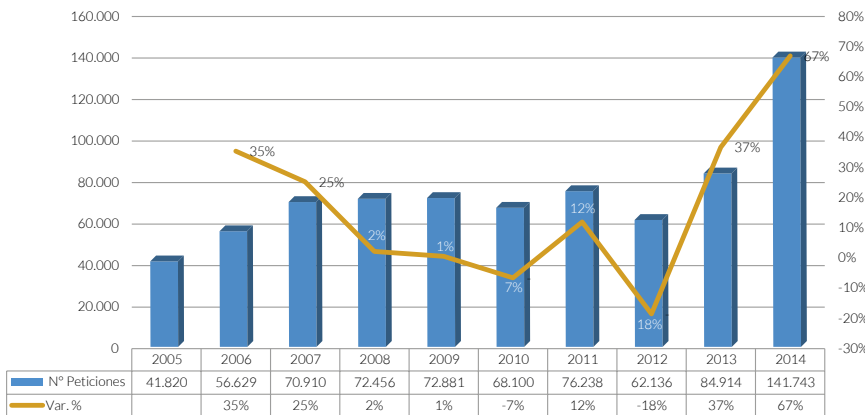


Dependencia	Asesorías	Quejas	Solicitudes	Subtotal
Oficina de asuntos internacionales	6	27	78	111
Total peticiones	98.869	22.641	20.233	141.743

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

El registro de gestión que reporta la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, es el más alto en la historia de la Entidad, en los diez últimos años³, conforme muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Comparativo reportes anuales de peticiones atendidas y tramitadas por la Defensoría bajo la orientación y control de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Años 2005-2014



Fuente. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

3 Ver Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República; en: Décimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XIII enero a diciembre de 2005, Bogotá, D. C., 2006, pág. 39; Décimo cuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XIV enero a diciembre de 2006, Bogotá, D. C., 2007, pág. 33; Décimo quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XV enero a diciembre de 2007, Bogotá, D. C., 2008, pág. 35; Décimo sexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVI enero a diciembre de 2008, Bogotá, D. C., 2009, pág. 103; Décimo séptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVII enero a diciembre de 2009, Bogotá, D. C., 2010, pág. 83; Décimo octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XVIII enero a diciembre de 2010, Bogotá, D. C., 2011, pág. 79; Décimo noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XIX enero a diciembre de 2011, Bogotá, D. C., 2012, pág. 79; Vigésimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XX enero a diciembre de 2012, Bogotá, D. C., 2013, pág. 269. Vigésimo primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XXI enero a diciembre de 2013, Bogotá, D. C., 2014, pág. 53.

1.3 Funcionarios renuentes

Por disposición legal, el Defensor del Pueblo debe presentar anualmente al Congreso de la República un informe sobre las actividades que ejerce, dentro del cual debe mencionar de manera expresa los funcionarios renuentes, así como los particulares comprometidos, y de las recomendaciones de carácter administrativo y legislativo que considere necesarias⁴; ahora bien, el artículo 27 de la ley 24 de 1992 establece: *“la negativa o negligencia a responder constituye falta grave sancionada con destitución del cargo y será tomada como entorpecimiento de las labores del Defensor. En estos casos el Defensor podrá incluir el nombre del funcionario renuente en el informe al Congreso o divulgar a la opinión pública sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar”*, razón por la cual a continuación se da a conocer los nombres de los funcionarios que durante el año 2014, no respondieron algunos oficios, con los cuales se desplegaron gestiones de peticiones presentadas a la entidad por amenaza o violación a los derechos humanos, en el cuadro 6:

Cuadro 6. Funcionarios renuentes.

Defensoría Regional	Funcionario Renuente	No. Radicación Petición Visión Web ATQ	Trámite impartido Defensoría del Pueblo
Ocaña	Jenny Patricia Becerra Contreras Personera municipal Convención - Nte. Santander	Rad. 2014101522	El Defensor del Pueblo Regional Ocaña, registra el comportamiento de renuencia de la Dra. Jenny Patricia Becerra Contreras, Personera municipal Convención - Nte. Santander, por no absolver de manera eficaz la solicitud defensorial con ocasión de la queja impetrada contra la citada funcionaria por presunta negligencia en la prestación del servicio a una persona en condición de desplazamiento. Dentro de las gestiones adelantadas por la Regional se enviaron los oficios:

4 Ver Artículo 5°, ordinal 16 del Decreto 025 de 2014.



Defensoría Regional	Funcionario Renuente	No. Radicación Petición Visión Web ATQ	Trámite impartido Defensoría del Pueblo
Ocaña	Jenny Patricia Becerra Contre-ras Personera municipal Convención - Nte. Santander	Rad. 2014101522	No. 3970 del 04/11/2014, requiriendo información del trámite impartido por la citada funcionaria a la petición del ciudadano objeto de la queja contra la misma; en razón a que no se tuvo respuesta mediante oficio DPRO7GNL-2014101552 del 12 de febrero de 2015 se ofició a la Procuraduría Provincial de Ocaña solicitando la respectiva investigación disciplinaria.
Nariño	Jefrey García Jaimes Comandante Distrito Militar No. 23, Ejército Nacional	Rad. 20141042356	La Defensora del Pueblo Regional Nariño, registra el comportamiento de renuencia del Comandante del distrito Militar No. 23 del Ejército Nacional, en razón a la queja impetrada en contra de miembros del Ejército Nacional, por el presunto reclutamiento irregular de una víctima de conflicto armado. Dentro de las gestiones adelantadas por la Regional se enviaron los oficios 501401177 del 11/04/2014; segundo oficio 501401840 del 20/06/2014, requiriendo información de las acciones adelantadas por el personal a cargo relacionadas con el reclutamiento irregular del ciudadano; en razón a que no se tuvo respuesta se ofició a la Procuraduría Regional de Pasto mediante Oficio 6023-ATP-ATR-02702 del 05/09/2014, solicitando la respectiva investigación disciplinaria.
	Yowany Roncancio Roncancio. Comandante de Policía Distrito Especial de Tumaco	Rad. 20141072534	La Defensora del Pueblo Regional Nariño registra el comportamiento de renuencia del Comandante de Policía Distrito Especial de Tumaco en razón a la queja impetrada en



Defensoría Regional	Funcionario Renuente	No. Radicación Petición Visión Web ATQ	Trámite impartido Defensoría del Pueblo
Nariño	Yowany Roncancio Roncancio. Comandante de Policía Distrito Especial de Tumaco	Rad. 20141072534	contra de miembros de la Policía de Tumaco por presunto acoso laboral. Dentro de las gestiones adelantadas por la Regional se enviaron los oficios 6023-ATR-ATP-002079 del 10/07/2014; segundo oficio No 6023-ATR-ATP-002481 del 20/08/2014; en razón a que no se tuvo respuesta se ofició a la Procuraduría Regional de Pasto mediante Oficio 6023-ATP-ATQ-03305 del 31/10/2014. Se solicitó la respectiva investigación disciplinaria.
	Geovanny Alexander Angulo Benítez. Personero municipio Santa Bárbara de Iscuandé - Nariño	Rad. 20141035414	Por parte de la Regional se requiere al Personero de Iscuandé - Nariño para que dé a conocer las acciones adelantadas por dicho despacho para atender a víctimas de un evento catastrófico minero ocurrido en enero de 2010. Dentro de las gestiones adelantadas por la Regional se enviaron los oficios 50141063 del 27/03/2014; segundo oficio No. 50141875 del 20/06/2014; en razón a que no se tuvo respuesta se ofició a la Procuraduría Regional de Pasto mediante Oficio 6023-ATP-ATR-02703 del 05/09/2014. Se solicitó la respectiva investigación disciplinaria.
Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas	Nelson Pineda Lozano. Alcalde Municipal de San Onofre - Sucre	Rad. 2014096188	El Defensor del Pueblo Regional Sucre, registra el comportamiento de renuencia del Alcalde Municipal de San Onofre, por no absolver de manera eficaz la solicitud defensorial con ocasión de la queja de un ciudadano propietario de un predio rural ubicado en el corregimiento Berlín, jurisdicción del municipio



Defensoría Regional	Funcionario Renuente	No. Radicación Petición Visión Web ATQ	Trámite impartido Defensoría del Pueblo
Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas	Nelson Pineda Lozano.Alcalde Municipal de San Onofre - Sucre	Rad. 2014096188	de San Onofre, quien se ha visto afectado por la construcción de un muro de contención de aguas negras que conduce a Berlín, donde hay represamiento de las mismas ocasionando inundaciones en su predio. De tal manera que, cultivos de pan coger y semovientes se han visto afectados como también la mora en que ha incurrido el afectado para cumplir obligaciones contraídas con el Banco Agrario. El Defensor Regional de Sucre dirigió al Alcalde de San Onofre, las peticiones defensoriales Nos. 0001620 de 23 de octubre de 2013, 6009 de 5 de diciembre de 2013 y 6009 de 4 de febrero de 2014, a través de las cuales le solicitó de manera urgente la adopción de medidas para mitigar el daño que ocasiona el desbordamiento de aguas negras en el predio del ciudadano, sin que esta autoridad hubiere dado respuesta a las peticiones de la Defensoría del Pueblo. Con ocasión a lo citado mediante oficio del 9 de septiembre de 2014 el Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas solicitó la respectiva investigación disciplinaria ante la Procuraduría General.

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



1.4 Otras gestiones de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

La Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, participó en varios comités para hacer respetar, buscar garantizar y proteger los derechos humanos, a la población de acuerdo a la naturaleza y objetivo del respectivo comité.

1.4.1 Proceso electoral

La Defensoría del Pueblo realiza constante monitoreo y acompañamiento al proceso electoral para garantizar el derecho al sufragio y a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, que tiene todo ciudadano

En este contexto, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas:

- Dio las instrucciones a las 36 Defensorías Regionales⁵, tendientes a realizar el control y vigilancia en mesas y puestos de votación, ejerciendo como Ministerio Público en las jornadas electorales de: Elección ordinaria de Congreso y Parlamento Andino, elección de Presidente y Vicepresidente de la República, primera y segunda vuelta.
- Impartió directrices de atención a las Defensorías Regionales⁶ y coordinó las acciones tendientes a garantizar el normal funcionamiento del proceso electoral, en nueve (9) elecciones atípicas⁷, que comprendieron la elección de gobernador del departamento de La Guajira y ocho elecciones de alcaldes municipales.

5 La Defensoría del Pueblo, en aras de velar por el cumplimiento de la participación ciudadana en estas jornadas emitió Memorandos Nos. 10/01, 04, 06 del año 2014.

6 La Defensoría del Pueblo atendió en jornada continua de 8:00 a. m. a 4:00 p. m., recibiendo y tramitando peticiones, especialmente aquellas relacionadas con el derecho fundamental a elegir y ser elegido (artículo 40 C. P.), disponibilidad de 24 horas para Defensores Públicos para la asistencia a capturados por delitos electorales, presencia en puestos de votación, ejerciendo como Ministerio Público. Memorandos 3010- 004,012, 015, 022, 024, 025, 026 y 036 del año 2014.

7 Registraduría Nacional del Estado Civil. "Las elecciones atípicas son eventos electorales que se realizan por fuera del calendario electoral ordinario, con el fin de cubrir la vacancia absoluta de un mandatario y elegir una autoridad por el tiempo que resta del periodo constitucional del cargo, siempre y cuando esta vacancia se registre



- Realizó acompañamiento en una (1) consulta popular y cuatro (4) revocatorias de mandato⁸ así: Consulta popular, “Área Metropolitana⁹ del Sol” en los municipios de Girardot, Tocaima, Nariño y Guataquí (Cundinamarca) y Carmen de Apicalá, Coello, Flandes y Suárez (Tolima); revocatoria de Gobernador del departamento de Guaviare y tres alcaldes municipales en Paz de Ariporo (Casanare); Contratación (Santander) y Bello (Antioquia).

Recibió y tramitó las peticiones relacionadas con las conductas establecidas como violatorias del derecho fundamental a la participación ciudadana en especial de elegir y ser elegido. Se radicaron y tramitaron 91 quejas, también se realizó la gestión directa atención ante las autoridades competentes de las solicitudes o situaciones que se iban presentando en el momento de cada una de las contiendas electorales.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo hizo parte de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales¹⁰, en la que participó en calidad de invitada permanente, y veló por el respeto de los derechos y las garantías electorales.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas:

faltando 18 meses o más para terminación de dicho periodo”. <http://www.registraduria.gov.co/-Preguntas-frecuentes,532.html>

- 8 Artículo 103, Constitución Política de Colombia “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. Ley 134 de 1994 y Ley 741 de 2002.
- 9 Ley 1625 de 2013, sobre el régimen para las Áreas Metropolitanas que señala “... son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.”
- 10 Decreto 2821 de 2013. “La Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Orden Nacional, se crea con el fin de coordinar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos. Entre las entidades que la integran está la Defensoría como invitada permanente”.



- Asistió a 12 sesiones de la Comisión Nacional y ocho subcomisiones de seguimiento del Proceso Electoral, para definir y coordinar las estrategias en las elecciones del año 2014.
- Participó activamente en 5 reuniones de seguimiento electoral virtual a nivel nacional, departamental y municipal, en aras de garantizar el normal desarrollo de los comicios, en las diferentes elecciones atípicas, revocatorias de mandato y en la consulta popular.
- Hizo presencia en la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral – URIEL¹¹, donde el día de los procesos electorales se realizó gestión directa de 237 denuncias y/o peticiones, ante las entidades competentes como las Defensorías Regionales y se enviaron 1960 peticiones a las diferentes regionales.

1.4.2 Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA)

Con la expedición del Decreto 128 de 2003¹², “por medio del cual se reglamentó la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la ley 782 de 2002, en materia de reincorporación a la sociedad civil” el Defensor del Pueblo hace parte del Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA), órgano encargado de expedir la certificación que acredita la condición de desmovilizado y/o desvinculado individual de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley¹³.

11 Artículo 10, Decreto 2821 de 2013 “La Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral. Para el adecuado cumplimiento del objeto de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Orden Nacional, los representantes de las entidades que tienen asiento en ella, competentes para adelantar las investigaciones, penales, disciplinarias, fiscales y otras acciones públicas, por infracciones en contra del proceso electoral, dispondrán lo pertinente para asignar los funcionarios que consideren necesarios para atender en forma inmediata, de conformidad con sus respectivas competencias, cualquier denuncia, queja o reporte sobre la comisión de presuntos delitos, apoyos provenientes de grupos alzados en armas o delincuenciales, faltas disciplinarias o irregularidades en la ejecución de recursos públicos, que atenten contra el proceso electoral, en una Unidad de Reacción inmediata para la Transparencia Electoral”. (...).

12 El Decreto 128 de 2003, que modificó el Decreto 1385 de 1994, establece en relación al Comité Operativo para la Dejación de Armas COD, las entidades que lo conforman, las funciones y señala los beneficios jurídicos y económicos de los desmovilizados.

13 De acuerdo con el Parágrafo 1º del art. 3º de la Ley 1421 de 2010 “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006” se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. (...)”.



Desde el 2003, la Defensoría del Pueblo ha venido participando en el proceso de desmovilización voluntaria e individual¹⁴ con el concurso de la Fiscalía General de la Nación, los Ministerios de Justicia, Defensa Nacional, la Agencia Colombiana para la Reintegración y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁵.

1.4.2.1 Función del Defensor del Pueblo en el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA)

Al Defensor del Pueblo en la participación en el citado comité le corresponde como delegado con voz y voto junto con las demás delegaciones, evaluar la pertenencia del desmovilizado al grupo armado organizado al margen de la ley y su voluntad de reincorporación a la civilidad¹⁶. Por tanto, puede negar, aplazar o certificar¹⁷ estatus de desmovilizado. De toda sesión el Comité levanta el acta respectiva, que tiene el carácter de reservada¹⁸.

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo con su participación protege los derechos a la igualdad, de petición y el debido proceso de los desmovilizados, mediante la ve-

14 Según el Decreto 128 de 2003, "Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil", se entiende por "Desmovilizado": Aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República".

15 El art. 17 de la Ley 418 de 1997, ordena al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atender a las menores víctimas del conflicto armado.

16 Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil ...Acta 16 del 15 de junio de 2006
Justificación: "... teniendo en cuenta las consideraciones plasmadas en la consulta realizada a la Sala de Consulta y Servicio Civil, realizada el pasado 24 de julio de 2002, en la que se dejó expresamente plasmado (sic), que la certificación a que hace referencia el Artículo 1° del Decreto 1385 de 1.994 se concreta a dar cuenta de la voluntad de reincorporación a la vida civil de quienes por decisión voluntaria abandonen una organización armada al margen de la ley y se presenten ante las autoridades civiles, militares o judiciales, le corresponde valorar solamente las circunstancias de abandono voluntario y pertenencia del solicitante al grupo armado, y no le corresponde pronunciarse sobre conductas punibles para negar la certificación".

17 La certificación Coda, permite el ingreso del desmovilizado al proceso de reincorporación y a la aplicación de beneficios jurídicos, socioeconómicos de inserción, educativos y sociales.

18 Acuerdo No.0001 del 24 de septiembre de 2003, Establece las normas que reglamentan el desarrollo de las labores del Comité Operativo para la Dejación de Armas CODA.
Acuerdo No.05 del 16 de junio de 2011. Por el cual se formaliza y estructura el sistema de información del Comité Operativo para la Dejación de Armas CODA



rificación y el análisis del cumplimiento de los términos y la observancia del enfoque diferencial, para que sean respetados por las autoridades y particulares que tienen responsabilidad en el proceso de desmovilización¹⁹. En igual sentido, la actuación del Defensor del Pueblo en el caso de los menores, siempre se ha orientado bajo el criterio de promoción del interés superior del niño y el carácter prevalente de sus derechos fundamentales. (Corte Constitucional Sentencia C-203 de 2005)²⁰.

Para el año 2014, la Defensoría del Pueblo participó en 46 sesiones del comité donde intervino en la expedición de 1.078 certificaciones que acreditaron la pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley y la voluntad de abandonarlo. No aprobó 289 solicitudes debido a que en la mayoría de los casos negados los peticionarios(as), o niños, niñas o adolescentes, no acreditaron los presupuestos de: pertenecía a un grupo armado organizado al margen de la ley, ni el de la voluntad de reintegrarse; o se comprobó que el solicitante ya se encontraba certificado por el CODA.

Del análisis comparativo de las decisiones adoptadas por la Defensoría del Pueblo en el comité, en relación con los certificados del año 2013 y el 2014, se tiene que en el 2013 fue mayor el número de casos certificados (1.215)²¹ frente a (1.078)²² del 2014, lo que refleja una reducción de 137 casos, es decir el 5.97%.

1.4.2.2 La desvinculación de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)

Un aspecto que preocupa al Defensor del Pueblo es la utilización de niños, niñas y adolescentes por los grupos armados organizados al margen de la ley. Las cifras

19 Por solicitud de la Defensoría del Pueblo, el Coda., ha compulsado copias a la Fiscalía General de la Nación, a la Inspección General del Ejército y a la Procuraduría General de la Nación de casos donde considera que no se ha observado el debido proceso. Solicita información sobre el seguimiento de sus decisiones ante las autoridades competentes. Caso de la joven XXX, en el cual se daba cuenta de presuntas irregularidades en su desmovilización detectadas por la Defensoría del Pueblo Regional Córdoba.

20 "La participación del menor en el conflicto armado no justifica dejar de aplicar los criterios mencionados. Por el contrario, dada su condición de víctima, se hace aún más necesario respetar el carácter prevaleciente de sus derechos y buscar asegurar el interés superior del menor". Sentencia C-203 DE 2005, M. P. ...Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional

21 Ver informes de participación en sesiones Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas – Año-2013.

22 Ver informes de participación en sesiones Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas – Año-2014.



de –NNA– certificados por el Defensor del Pueblo como miembro del Coda. (2003-2014) establece que el 14% de la desmovilización individual corresponde a menores, mostrando una vez más, la difícil situación que enfrentan los niños que son víctimas de reclutamiento por parte de grupos armados ilegales en general.

Es importante señalar que de acuerdo a la normativa vigente, la certificación Coda., en la desvinculación de menores, se ha convertido en requisito indispensable para el ingreso de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) al Programa de Reintegración, una vez cumplen su mayoría de edad²³.

Asimismo, para la aplicación del principio de oportunidad en el proceso de responsabilidad penal para adolescentes mayores de 14 años. En algunos casos, los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales para Adolescentes en la aplicación del principio de oportunidad requieren la certificación Coda.

En igual sentido, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene como prueba determinante la certificación Coda., para el reconocimiento como víctimas de reclutamiento ilícito a los niños, niñas o adolescentes que hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad²⁴.

Para el año 2014, la Defensoría del Pueblo, en respuesta al problema de reclutamiento ilícito de menores con su participación en las sesiones de desvinculación certificó 220 menores.

1.4.3 Comité de armas

La Defensoría del Pueblo, participó durante el año 2014 como miembro con voz y voto del Comité de Armas, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2535 de 1993, “Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y

23 Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002 art. 17, desarrollada por el Decreto 128 de 2003.

24 Ley 1448 de 2011. Parágrafo 2º Artículo 3º: “Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad”.



explosivos”. Dicho Comité tiene la función, entre otras, de autorizar o no las peticiones que formulen los particulares o miembros de la fuerza pública, en relación con armas, municiones, explosivos a saber: cambio de porte a tenencia o de tenencia a porte, reducción capacidad de carga, revalidación porte, revalidación tenencia asignaciones, suspensión de permisos.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo, durante el año 2014, asistió a nueve (9) sesiones convocadas por parte del Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Control Comercio de Armas Municiones y Explosiones, donde fueron evaluadas cuatrocientos cuarenta y tres (443) peticiones, tanto de personas naturales como jurídicas, por parte del Comité de Armas.

Algunas de estas solicitudes fueron objetadas por parte de la Defensoría del Pueblo²⁵, en el sentido de aplazar autorizaciones de porte o tenencia de armas o revalidaciones, en razón a anotaciones de violencia intrafamiliar que fueron expuestas en mesa y también debido a que las personas tenían varias armas en porte por lo que se solicitó pasar las que estaban en exceso, a tenencia, es decir no pueden ser portadas fuera del domicilio y solo queden con las dos armas autorizadas en porte de conformidad con lo reglado en el Decreto 2535 de 1993.

1.4.4 Mesas Técnicas de Colpensiones

La Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus funciones continuó haciendo monitoreo a los compromisos²⁶ asumidos por los representantes del Instituto del Seguro Social (ISS) en Liquidación y la administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) para el traslado de los expedientes prestacionales que se encontraban represados en los centros de decisión del ISS sin fallar, cifra que inició con 216.000 expedientes y para el mes de diciembre de 2014, según el Informe No.19 presentado por el ISS en liquidación fueron entregados a Colpensiones debidamente unificados por número de radicado 360.241 expedientes principales. Respecto al monitoreo de esta

25 De las 443 solicitudes presentadas en el Comité de Armas durante el año 2014, 6 de ellas fueron objetadas por la Defensoría del Pueblo.

26 Tales como: Traslado unificado de cada uno de los expedientes prestacionales, poner al día el régimen de prima media con prestación definida dando respuestas oportunas y de fondo a los peticionarios, revisión e inclusión de todos los factores salariales respetando el régimen de transición.



situación cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo realizó revisiones de fondo a los actos administrativos proferidos por Colpensiones, estableciendo que las carpetas y expedientes fueran unificados y estudiados de acuerdo con lo solicitado o pedido por el peticionario.

La Defensoría del Pueblo a través de las diferentes regionales, verificó registradas en el sistema visión web en lo corrido de enero a diciembre de 2014: 263 violaciones al derecho a la seguridad social, 777 asesorías y 794 solicitudes, para un total de 1.834 peticiones, las cuales estaban pendientes de respuesta de fondo por parte de Colpensiones, quien debía proferir el acto administrativo correspondiente en cada caso en particular, por haber asumido la competencia, de acuerdo con el Decreto de creación 2013 del 28 de septiembre de 2012. Ante el gran cúmulo de peticiones por resolver, se buscaron los mecanismos idóneos tales como revisar los actos administrativos en los que incluyeran una respuesta de fondo a lo solicitado por el peticionario (inclusión de factores salariales, reconocimiento del régimen de transición, inclusión de nómina, pago de retroactivos etc.) a seguir a través de la mesa técnica que se conformó entre la Defensoría del Pueblo y Colpensiones.

En el año 2014 se adelantaron 12 mesas técnicas, una por mes y dos convocadas por la Honorable Corte Constitucional, las cuales se llevaron a cabo el 4 de marzo y 15 de julio de 2014, en las que la Defensoría del Pueblo advirtió que Colpensiones continuaba presentando los mismas fallas al proferir los actos administrativos, con lo que volvería a colapsar el sistema teniendo en cuenta que estas reversarían en recursos de reposición y subsidio apelación. Por esta razón se hicieron recomendaciones en cuanto a que los expedientes sean entregados completos (unificados por radicados), desarrollo de procedimientos en cada una de las áreas, con el fin de que Colpensiones unifique criterios en los centros de decisión, para una mejor interpretación jurídica en el momento de evaluar y reconocer las prestaciones económicas. Se reiteró la posición de la Defensoría del Pueblo, en el sentido de requerir la adopción de medidas de discriminación positiva²⁷, para personas que por su condición

27 "... Con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. Los subsidios en los servicios públicos, las becas y ayudas financieras para estudiantes con recursos escasos o el apoyo económico a pequeños productores, son acciones afirmativas. Pero también lo son, aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las



económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. En este sentido, se exhortó para que se definan en tiempo las pensiones de primera vez, invalidez y sustitución o sobrevivientes.

Se llamó la atención acerca de la necesidad de cumplir con los términos previstos para incluir en nómina y proceder al pago de pensiones, pues la demora en este proceso no solo constituye una violación de los derechos a la seguridad social y a la vida digna, sino también al debido proceso administrativo.

Se instó para que cese la solicitud permanente de “actualización de documentos”, cuando el peticionario, en su momento, los aportó de forma completa y en el término legal. Dicho comportamiento, a juicio de la Defensoría, constituye una infracción de los derechos a la confianza legítima y al debido proceso administrativo, en conexidad con el principio constitucional de la buena fe.

Así las cosas, se reportaron 879 casos por la Defensoría del Pueblo, de los cuales se resolvieron 820 y quedaron pendientes de respuesta 59.

1.5 La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y el Proceso de Reestructuración Institucional

1.5.1 Grupo de Mediación

Como resultado de la intervención que la Defensoría del Pueblo realizó en las regiones que fueron afectadas por las protestas sociales y paros agrarios durante el año 2013, la Institución estableció la necesidad de especializar el papel de la Entidad en los temas de resolución de conflictos y en especial en el de mediación. En conse-

otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza, que son considerados como criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras..” Sentencia C-371 de 2000. M. P: Dr. Carlos Gaviria Díaz. <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2000/C-371-00.htm>



cuencia acorde con el Decreto 025 y la resolución 061 de 2014²⁸, se creó el Grupo de Mediación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, con el propósito de: "...abordar la comprensión de los conflictos sociales y su caracterización para que a través de medios dialogales se propenda por una cultura no violenta y pacífica en la resolución de estos, como extensión y ámbitos de proyección de la democracia participativa, dirigida a la construcción de alternativas en el tratamiento de las diversas problemáticas entre los asociados, entre estos con el Estado y al interior de la estructura institucional"²⁹.

La actuación de mediación en conflictos sociales y en temas humanitarios que requieran la atención de la Defensoría del Pueblo, en los casos de amenaza o vulneración de los derechos humanos e infracción al DIH, busca establecer espacios dialogales para promover la solución pacífica de conflictos. Con esta actuación se propende reducir la hostilidad entre las partes en conflicto y establecer una comunicación eficaz entre ellas. Así, la Defensoría busca coadyuvar al planeamiento y aclaración de cuestiones que no han sido suficiente o debidamente tratadas. También, propicia la formulación de propuestas y soluciones en términos aceptables para que las partes lleguen a una resolución consensual. Al mismo tiempo, promueve procesos actitudinales de respeto, tolerancia y participación razonada, preparando a las partes para que acepten las consecuencias de sus decisiones.

28 Decreto 025 del 10 de enero de 2014, Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. En su artículo 15, ordinal 7 establece que una de sus funciones de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas es "Ejercer, en coordinación con las Defensorías Regionales, el manejo y mediación de los diversos conflictos de la sociedad, en aplicación de los protocolos establecidos por la Entidad.", en desarrollo del citado decreto, se promulgó la Resolución 061 del 20 de enero de 2014 de la Defensoría del Pueblo, por la cual se conforman Grupos Internos de Trabajo en algunas dependencias del Área Misional de la Defensoría del Pueblo y se les asignan funciones.

29 En Resolución 061 de 2014 de la Defensoría del Pueblo, establece como funciones del Grupo de Mediación: Formular las políticas institucionales sobre la implementación, desarrollo y puesta en marcha de la resolución de conflictos en el ámbito territorial, en coordinación con las oficinas regionales y las delegadas, de acuerdo al caso que se esté mediando. Apoyar la elaboración de protocolos, implementar los mismos y los procedimientos institucionales, para que los servidores públicos de la Entidad intervengan de manera eficaz y eficiente durante la resolución de conflictos. Integrar los distintos procesos de mediación, las capacidades y saberes construidos desde cada dirección y delegadas de la institución, de acuerdo con las características y demandas de los mismos. Definir posibilidades y rutas de intervención que permitan la construcción de una estrategia para garantizar una resolución exitosa de conflictos. Abordar la comprensión de los conflictos con análisis de contextos. Sistematizar las experiencias y elaborar documentos que permitan identificar las entidades que más vulneran los derechos humanos, así como los derechos más lesionados y los sujetos más afectados, a efectos de hacer las recomendaciones a que haya lugar. Cumplir funciones de garante de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Defensor del Pueblo o a quien delegue.



La Defensoría del Pueblo entiende que el conflicto social es una manifestación colectiva que afecta el habitual funcionamiento de la sociedad. Usualmente, estas manifestaciones toman la forma de marchas, movilizaciones, paros, bloqueos, interrupción o cesación de actividades, invasiones, pronunciamientos, etc.; incluso, pueden derivar, según las circunstancias, en disturbios, enfrentamientos, retención de personas, u otros actos violentos. En esta lógica, la mediación consiste en establecer, cuáles son los componentes que se articulan a ella, cómo las partes han tratado de resolverla y proponer formas alternativas de comunicación, diálogo, y solución.

Una vez identificados escenarios de conflicto social, bien sea de oficio o por invitación de parte desde los sectores involucrados en los hechos sociales susceptibles de transformarse en conflictos y tomando en cuenta la información actualizada, el Grupo de Mediación debe realizar la sistematización y análisis de los contextos que podrían derivar en conflictos sociales. En un primer momento se busca contrastar la información para que el ejercicio de la intervención sea exacto. Es necesario tener en cuenta que no siempre la mediación concluye exitosamente en arreglo.

El acumulado de recursos institucionales, metodologías y teorías que acopió durante su historia institucional ha de servir a la Defensoría para definir una manera específica de poner en marcha la mediación, aplicada a las circunstancias y temas que se aborden en ocasión del conflicto. La Defensoría buscará el equilibrio de las partes para negociar; cuando sean visibles los desniveles intentará una solución a través de asesoría.

Con este marco conceptual se presentarán algunos de los casos que el Grupo de Mediación, en articulación con las diferentes dependencias del nivel nacional y regional, a partir de mayo de 2014 conoció e intervino en diferentes escenarios del conflicto social, con dinámicas y particularidades, dependiendo de cada uno de los conflictos que a continuación se presentarán:

- Entre el 27 de noviembre y el 10 de diciembre del año 2014, la Defensoría del Pueblo a través del Grupo de Mediación, lideró la atención humanitaria y de mediación a la crisis presentada por la ocupación de las instalaciones del Ministerio del Interior (Casa La Giralda), por parte de unas 30 mujeres de comunidades negras, del corregimiento de La Toma, municipio de Suárez, Norte del Cauca.



La ocupación de dicho Ministerio se dio en el marco de los graves conflictos sociales que viene suscitando el desarrollo de la minería legal e ilegal en el país, y que involucran de manera especial a las comunidades étnicas afrocolombiana e indígenas, por desarrollarse en gran medida en sus territorios.

Según las mujeres afrocolombianas, acudieron a este mecanismo de presión ante la falta de acciones del Gobierno, encaminadas a proteger no solamente sus derechos territoriales sino también los relativos a la vida y a la integridad social, étnica y cultural, pues además de los problemas ambientales y sociales que genera la minería en su territorio, desde hace varios años han venido siendo sujetos de múltiples intimidaciones y amenazas por parte de grupos armados ilegales, vinculados con la actividad extractiva en la zona³⁰.

Las comunidades negras y afrocolombianas son sujeto de especial protección y de derechos colectivos³¹, entre ellos el de la consulta previa, que debe realizarse antes de la implementación de cualquier proyecto de desarrollo que afecte sus territorios o lesione su integridad social y cultural.

Según las quejas de las comunidades, recibidas por la Defensoría del Pueblo³², en el norte del Cauca y otras zonas del país, las concesiones mineras han venido siendo asignadas por el Gobierno sin que se cumpla con este requisito, que permite a las comunidades manifestar su acuerdo o desacuerdo con su implementación, identificar sus impactos y concertar las medidas de mitigación de los mismos.

30 Comunicado: Movilización de Mujeres Afrodescendientes por el Cuidado de la Vida y los Territorios Ancestrales. Noviembre Yolombó-Bogotá. Abril 24 del 2015. Disponible en: <file:///C:/Users/olrestrepo/Downloads/comunicado-de-levantamiento-del-proceso-de-negociacion-movilizacion-mujeres-negras-y-gobierno-nacional.pdf>

31 Los derechos de las comunidades negras y afrocolombianas se desprenden del preámbulo y del artículo 70 de la Constitución Política de 1991 que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación. Además, el artículo transitorio 55 del C. P., desarrollado por la Ley 70 de 1993, otorga a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre tierras ocupadas ancestralmente. Por su parte, el Convenio 169 de la OIT, integrado en la legislación interna por la Ley 21 de 1991 y por el bloque de constitucionalidad, establece para el Estado la obligación de respetar la autonomía, integridad, dignidad y cultura de las comunidades, al igual que el deber de consultarlas sobre la adopción de decisiones susceptibles de afectarlas.

32 Consignadas en las actas de acuerdo y seguimientos a los acuerdos suscritas por las partes y que reposan en las defensorías delegadas para Indígenas y Minorías Étnicas y Derechos Colectivos.



A pesar de que el 14 de diciembre de 2010, la Corte Constitucional mediante fallo T-1045 A de 2010, tuteló derechos fundamentales al debido proceso y a la consulta previa de la comunidad de La Toma, ordenando a Ingeominas *“abstenerse de otorgar o suspender, según el caso, “la o las licencias de explotación minera en el proyecto del señor Héctor Jesús Sarria o cualquier otro en el corregimiento La Toma de Suárez, Cauca, hasta tanto se realice, de manera adecuada, la consulta previa ordenada en esta sentencia y se expida, en su momento legal y si hubiere lugar, la licencia ambiental respectiva”*, el hecho es que la explotación minera no solo ha continuado sino que se ha incrementado en la zona y sus líderes han denunciado permanentemente la entrada de maquinaria pesada para la explotación del oro, al amparo de los ‘Rastrojos’ y las ‘Águilas Negras’, y han expresado su preocupación por las amenazas constantes de que vienen siendo objeto, no solo ellos sino también los miembros de la comunidad³³.

Inicialmente, se trató de un conflicto social de una comunidad étnica, con particulares dedicados a la minería ilegal, por el control y usufructo del territorio, que rebasó las posibilidades de diálogo por el gran desequilibrio de poder, persuasión e intimidación que existe entre las partes, siendo la más débil la representada por las mujeres. Sin embargo, el compromiso de algunos actores institucionales y de la fuerza pública con quienes realizan la explotación ilegal, denunciado por las comunidades y hasta por el propio Gobernador, la inacción de las entidades públicas frente al estado inconstitucional de cosas y el incumplimiento reiterado del mandato de la Corte, transformó el conflicto y puso el énfasis en el Estado como actor principal del mismo, al tiempo que escaló de las acciones judiciales a las acciones de hecho, expresadas en una movilización de las mujeres hacia Bogotá y la posterior toma del Ministerio del Interior.

Ante lo que la comunidad ha interpretado como una dilación permanente por parte del Gobierno y falta de garantías al ejercicio de sus derechos, esta comunidad afrocolombiana fue forzada a desarrollar acciones de hecho tales como: la marcha pacífica desde el departamento del Cauca hasta Bogotá y la posterior toma pacífica del Ministerio del Interior, con el fin de llamar la atención de la ciudadanía y de las

33 Informe de riesgo N.º 035-14, de inminencia 1, para el corregimiento La Toma y las veredas El Hato, Yolombó, Gelima y Dos Aguas, del municipio Suárez, departamento del Cauca.



distintas autoridades competentes en el tema, sensibilizar a la opinión pública nacional e internacional y lograr la solidaridad de distintas organizaciones sociales³⁴.

Fue así como desde el pasado 17 de noviembre de 2014, el conflicto se hizo más visible a nivel nacional, cuando alrededor de 30 mujeres de diferentes edades salieron de Santander de Quilichao y marcharon por la vía Panamericana con destino a Bogotá, pasando por el Valle del Cauca, Quindío y Tolima, con el fin de ser escuchadas por el Gobierno nacional, la Corte Constitucional y los entes de control. Adicionalmente, realizar encuentros y foros con mujeres, lideresas y estudiantes³⁵.

“La razón de su protesta, son las 122 retroexcavadoras que ocupan el norte (90) y sur (32) del Cauca. “La minería ilegal en el sector está acabando con el sector, varios líderes y algunos jóvenes han sido amenazados por los que han llegado a saquear nuestra zona”, (...). Francy Helena Márquez, habitante de Suárez (Cauca) dijo que las autoridades aún no hacen nada al respecto, por lo cual las mujeres decidieron salir a marchar”³⁶.

Sus demandas: “(...) Queremos agua, fuera retroexcavadoras, (...)”. “Estamos a favor de la extracción artesanal, más no de esta forma que termina por aniquilar el ecosistema”, dijo Francy Márquez³⁷.

Durante todo el recorrido, el Grupo de Mediación coordinó con los defensores comunitarios de cada uno de los departamentos para que se garantizara su libre derecho de movilización, expresión y protesta, enfatizando en los apoyos humanitarios y sanitarios, la consecución de espacios de diálogo con actores locales y la coordinación con las autoridades de policía, tránsito, ejército y Ministerio del Interior. Monitoreó el estado de satisfacción de las mujeres con la asistencia prestada

34 Comunicado: Movilización de Mujeres Afrodescendientes por el Cuidado de la Vida y los Territorios Ancestrales. Noviembre Yolombó-Bogotá. Abril 24 del 2015. Disponible en: <file:///C:/Users/olrestrepo/Downloads/comunicado-de-levantamiento-del-proceso-de-negociacion-movilizacion-mujeres-negras-y-gobierno-nacional.pdf>

35 Mujeres del norte del Cauca se movilizan por el cuidado de la vida y los territorios. Disponible en: <http://www.colombiainforma.info/mov-sociales/159-pueblos/1861-mujeres-del-norte-del-cauca-se-movilizaran-por-el-cuidado-de-la-vida-y-los-territorios>

36 Hasta Bogotá irá marcha contra la minería ilegal: Mujeres marcharon este martes desde el norte del Cauca hasta Cali para defender minería artesanal. En: <http://www.eltiempo.com/colombia/cali/mineria-ilegal-en-el-cauca/14850015>, publicado el 18 de noviembre de 2014.

37 Ibíd.



por la institución, a través de gestión directa (permanente comunicación telefónica) durante los trayectos y su estadía en cada una de las ciudades, contribuyendo a que por parte del Estado se garantizara su seguridad durante su desplazamiento hasta la ciudad de Bogotá.

Al momento de la crisis del conflicto, desatada por la toma pacífica de la Casa La Giralda, se contribuyó con la generación de un espacio de diálogo entre las partes, llevando la vocería de la Defensoría y la articulación de la acción defensorial, acompañando la conciliación del contenido de los acuerdos, coadyuvando en el seguimiento de los mismos y con la implementación de medidas de protección.

Básicamente, el contenido de los acuerdos es el siguiente: 1). Continuar el proceso de negociación para la implementación de los acuerdos, mediante el funcionamiento de comisiones de trabajo. 2). Cumplimiento de los acuerdos del 7 de mayo del 2014 y del 11 de noviembre del 2013. 3). Intervención frente a la minería ilegal y salida de las retroexcavadoras el 4 de diciembre de 2014. 4). Puntos pendientes de acuerdo: i) suspender y derogar los títulos mineros otorgados sin consulta previa. ii) las relacionadas con el cumplimiento de los autos 005/009, 092/09, programa 9, Sentencia 1045 A del 2010. iii) plan de garantías para el retorno y la permanencia de las mujeres en sus territorios ancestrales³⁸.

Finalmente, se contribuyó al retorno de las mujeres a su territorio, sin tropiezos.

En consecuencia el Gobierno nacional y los voceros de las protestas habilitaron una mesa de negociación para estudiar la problemática expresada por las comunidades y encontrar fórmulas de solución que permitieran poner fin a las protestas. A esta mesa fue invitada la Defensoría del Pueblo, como entidad defensora de los Derechos Humanos.

- El 11 de noviembre de 2014, auxiliares de operación terrestre de Avianca adelantaron una protesta pacífica porque la empresa les negaba todo tipo

38 Acta de Acuerdo entre las mujeres negras del norte del Cauca y el Gobierno nacional para la continuación de la negociación de los puntos de la movilización por el cuidado de la vida y los territorios ancestrales. Casa La Giralda, Bogotá. 1° de diciembre del 2014.



de formalización de su vínculo laboral de manera directa con Avianca³⁹. Las empresas mediante la que mantenían la vinculación laboral tomaron la decisión de expulsarlos de las instalaciones, dando por cancelado el contrato laboral y no les permitió el regreso a sus puestos de trabajo. Durante aproximadamente una semana durmieron entre la antigua torre de control y el nuevo terminal del aeropuerto internacional El Dorado. El Sindicato de Trabajadores Aéreos, le insistió al Ministerio del Trabajo, la creación de una mesa de diálogo con las aerolíneas y en la que actúen como garantes el Ministerio del Trabajo y la Defensoría del Pueblo⁴⁰.

La Defensoría del Pueblo, a través del Grupo de Mediación, visitó a los trabajadores en el sitio de la protesta, instando a las directivas del aeropuerto a que se respetarán los derechos de los trabajadores en huelga, en aras de garantizar la integridad y seguridad de los mismos. De otra parte se solicitó de los trabajadores que su protesta no interfiriera en las operaciones aéreas del aeropuerto. Se realizó acompañamiento a las directivas del sindicato a una reunión con el Ministerio del Trabajo y se ofreció la mediación a la empresa Avianca, lo que no se concretó de manera efectiva ante el desinterés de la empresa. Se intercedió ante la administración del aeropuerto para garantizar condiciones sanitarias, de ingreso de alimentos y prestación de atención médica a trabajadores en huelga.

Los trabajadores, conscientes de la imposibilidad de avanzar en cualquier tipo de negociación con las directivas de Avianca, decidieron retirarse de las instalaciones del aeropuerto y solicitaron de la Defensoría del Pueblo el acompañamiento en el momento de la entrega de las instalaciones y en el traslado a la sede del sindicato. Acompañamiento⁴¹ realizado a través del Grupo de Mediación.

39 "Los trabajadores exigían a la aerolínea nacional formalización laboral y condiciones dignas de trabajo, ya que al estar contratados bajo el título de asociados de las cooperativas Servicoopava, Serdán y Misión Temporal. Otro de los puntos de reclamación se relaciona con los problemas al no tener prioridad ante la enfermedad de los empleados, que son bastantes, teniendo en cuenta las condiciones a las que se encuentran expuestos al estar toda la jornada laboral en las pistas de aterrizaje. Coloquialmente trabajan al sol y al agua, sumado a la contaminación que producen los combustibles y los aviones." Documento. Solicitud de Formalización de Empleo. Fecha 10 de noviembre de 2010. María Cristina Cadavid Barrera. Vicepresidenta de Sintratac.

40 Por conocimiento directo durante reuniones de la Defensoría del Pueblo con la asociación sindical en el lugar de la protesta y en reunión en las instalaciones del Ministerio del Trabajo.

41 La Defensoría del Pueblo hizo presencia en el Aeropuerto Internacional El Dorado, en los lugares tomados por los manifestantes, observó el momento de la entrega de las instalaciones y acompañó el desplazamiento de los



- Durante el mes de septiembre de 2014, el Grupo de Mediación de la Defensoría del Pueblo con la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos escuchó a los ciudadanos provenientes del municipio de San Sebastián de Mariquita (Tolima), que protestaban frente a las instalaciones de la sede nacional de la Defensoría del Pueblo, por qué: i) la empresa de servicios públicos de agua y alcantarillado “ESPUMAS S. A. ESP.” venía adelantando procesos ejecutivos para el cobro de cuentas no canceladas por los usuarios del servicio de agua para consumo humano, ii) se presentaban irregularidades en la facturación del servicio y en la entrega de activos del municipio a esa empresa⁴², y se suscribió un acuerdo⁴³ que permitió el regreso de estos líderes a su municipio.

trabajadores a las instalaciones de la asociación sindical.

- 42 La prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la cabecera municipal está a cargo de la empresa Espumas S. A. ESP., empresa que ha sido cuestionada desde su inicio (en el año 2000, por la forma como fue constituida la sociedad y adicionalmente por la inadecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. La comunidad y la administración municipal, han denunciado problemas con la continuidad, la calidad del agua, el cobro excesivo de las tarifas, la falta de mantenimiento e inversión en la infraestructura; se han generado problemas de orden público; amenazas en contra de los veedores ciudadanos, así como en contra los funcionarios de la empresa; inobservancia de la alcaldía, entre otros aspectos. En aras de velar por la garantía de los derechos de la población del municipio de San Sebastián de Mariquita al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y salubridad públicas, a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente solicitó información (2012, 2013) a entidades como la Gobernación del Tolima, la Alcaldía Municipal de San Sebastián de Mariquita, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Personería Municipal, entre otras; al mismo tiempo, requirió la gestión pertinente encaminada a solucionar la problemática a causa de la deficiente prestación de los servicios en el municipio. Con base en la información recopilada, se inició una investigación con el propósito de dar recomendaciones encaminadas a que se garanticen los derechos y se incida en el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los habitantes del municipio. Finalmente, a razón de que la comunidad desde mayo de 2011, se tomó la entrada de la planta de tratamiento de agua potable por vías de hecho, como parte de una protesta pacífica, la Defensoría del Pueblo realizó una visita al municipio en la que participó en una audiencia pública, lideró la mesa de concertación empresa-comunidad, visitó la bocatoma del acueducto, así como las instalaciones de la planta de tratamiento de agua potable y como resultado de esta visita se logró la concertación, para que la comunidad despejara la entrada a la planta de tratamiento.
- 43 El Defensor Delegado para los Derechos Colectivos, el responsable del Grupo de Mediación y representantes de los ciudadanos, suscribieron el documento donde se comprometieron a: i) Realizar visita al Municipio de San Sebastián de Mariquita a los afectados, al Alcalde Municipal y a la empresa Espumas S. A. ESP. de ese municipio, ii) La Defensoría Delegada de Derechos Colectivos convocaría a reuniones con la Superintendencia de Servicios Públicos en la ciudad de Bogotá para hacer seguimiento a las denuncias efectuadas y de conocimiento de esta entidad; iii) citar a reunión a las entidades competentes en materia de servicios públicos (Superintendencia de Servicios Públicos, Alcaldía, Gobernación. Ver actas de reuniones y visita. Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y Grupo de Mediación - Defensoría del Pueblo.



En octubre de 2014, dando cumplimiento a los compromisos suscritos por la Defensoría del Pueblo, la Delegada de Derechos Colectivos, Grupo de Mediación y la Defensoría Regional del Tolima, realizaron una visita a al municipio de San Sebastián de Mariquita. La Defensoría informó a la comunidad el propósito de la visita que consistió en adelantar reuniones con los servidores públicos municipales, representantes de la empresa de acueducto y de la comunidad en búsqueda de promover soluciones dialogadas a las problemáticas denunciadas.

Teniendo en cuenta que durante la comisión al municipio la Defensoría del Pueblo visitó 11 inmuebles donde pudo evidenciar posibles inconsistencias en la facturación del cobro del servicio de agua, solicitó la revisión individual de las liquidaciones efectuadas a cada uno, de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

En atención a que la Defensoría del Pueblo durante las visitas advirtió la desinformación de la comunidad respecto de los derechos y deberes de los usuarios del servicio público domiciliario de agua, solicitó a la empresa y a la alcaldía municipal realizar campañas de socialización.

La Defensoría del Pueblo en desarrollo del segundo compromiso entregó a la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos el listado de los procesos ejecutivos relacionados con los inmuebles que se encontraban en proceso de remate y sugirió a esa entidad realizar una vigilancia especial a los casos identificados, a lo que la Superintendencia se comprometió.

1.5.2 Grupo Defensor del aficionado⁴⁴

La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CNSC-C)⁴⁵, aprobó el 18 de marzo de 2014 el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y

44 Conforme al Estatuto del Aficionado- Decreto 1007 de 2012, artículo 5, se entiende por aficionado al fútbol aquella persona que pertenece a la afición de un club deportivo o al fútbol como deporte y lo sigue con pasión y entusiasmo. Asimismo se debe señalar que cuando los aficionados se encuentran organizados bajo alguna figura jurídica se definen como barras organizadas; y como barras populares al grupo de aficionados que se ubican en estas tribunas, realizando actividades diversas para animar a su equipo. Las definiciones que aquí se traen son incompletas frente al artículo 5° mencionado que se titula Definiciones. Verificar.

45 La CNSCC fue creada por la ley 1270 de 2009 como organismo asesor del Gobierno nacional en la implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad,



Convivencia en el Fútbol 2014-2024. Durante la formulación de dicho plan se identificaron algunas problemáticas relacionadas con: el desconocimiento de los derechos y deberes de los aficionados al fútbol; una limitada capacidad institucional para atender en debida forma las peticiones, quejas y reclamos de estas personas; la falta de espacios de resolución de los conflictos que afectan el espectáculo del fútbol y la nula capacidad de respuesta de las autoridades para resolver las quejas, peticiones y reclamos de la afición.

Por lo tanto, se estableció como necesidad promover la creación de la Defensoría del Aficionado, para garantizar los derechos y deberes de los aficionados, al igual que dar trámite efectivo y seguimiento a las quejas y denuncias que estos presenten.

Con el fin de cubrir la necesidad institucional que establecía el plan, y bajo las facultades dadas por los numerales 1 y 25 del artículo 5° del decreto 025 de 2014, el Defensor del Pueblo expidió la resolución 1454 del 10 de octubre de 2014⁴⁶, mediante la cual creó un Grupo de Trabajo interno denominado Grupo del Defensor del Aficionado, asignándole funciones conforme a lo previsto en las leyes 1270 de 2009⁴⁷ y 1445 de 2011⁴⁸, así como en el Estatuto del Aficionado Decreto 1007 de 2012⁴⁹.

Entre las funciones designadas por la resolución en mención se encuentran:

comodidad y convivencia en la organización y práctica del fútbol. Es presidida por el Ministerio del Interior y la conforman, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Coldeportes, Director Nacional de Policía Nacional, Presidente de la Federación de Fútbol de Colombia, Presidente de la Dimayor y el Director Nacional de Prevención y Atención de Desastres (si ya legalmente no existe poner a quien la ley le haya asignado estas funciones (hoy Dirección Nacional de Gestión del Riesgo), la Defensoría del Pueblo hace parte de la Comisión como Invitado Permanente con voz pero sin voto. ¿Estarán todos los integrantes que establece el artículo 2° de la ley?

- 46 En esta resolución se define como propósito del Grupo "garantizar los derechos y deberes de los aficionados, al igual que dar trámite efectivo y seguimiento a las quejas y denuncias que estos presenten" (art. 2°). Se asignan funciones, se dispone de los servidores públicos para su conformación, bajo la coordinación del Director de la Dirección Nacional de Atención de Trámite de Quejas de esta institución.
- 47 La Ley 1270 de 2009, crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, asigna funciones, define miembros, organización territorial y otras disposiciones.
- 48 La Ley 1445 de 2011, modifica la ley 181 de 1995, estableciendo entre otras disposiciones la organización de los clubes deportivos y las directrices en materia de seguridad y convivencia en el deporte profesional.
- 49 El Decreto 1007 de 2012 o Estatuto del Aficionado, tiene como finalidad promover la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol profesional y aficionado en el país, así como la protección de los derechos de los aficionados y el cumplimiento de sus deberes. Por lo tanto define derechos y deberes para los aficionados, señala las sanciones y responsabilidades asociadas al incumplimiento de los deberes; y establece las instancias de participación para los aficionados.



1. *“Recomendar ante las autoridades respectivas la formulación de políticas públicas respecto de las problemáticas sociales alrededor de la cultura del aficionado.*
2. *Participar en la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia del Fútbol (CNSCCF), para velar por el cumplimiento y desarrollo de las funciones estipuladas en el artículo 2° de la ley 1270 de 2009 y realizar recomendaciones a que hubiera lugar, en especial aquellas que conduzcan a prevenir, fomentar y sensibilizar a la población para la erradicación de conductas violentas que interfieran en el desarrollo pacífico del deporte.*
3. *Recibir las quejas y peticiones allegadas a la Entidad por vulneración de los derechos de los aficionados del fútbol y de todos aquellos que participan del espectáculo deportivo y abogar por la solución de las mismas ante las autoridades respectivas, de manera inmediata, oportuna y con incidencia.*
4. *Asistir a las mesas de participación de las barras de los distintos equipos de fútbol colombiano, con el fin de armonizar los conflictos que susciten con las entidades nacionales, departamentales, municipales y distritales. Igualmente participar de las comisiones locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia del Fútbol, cuando sean convocadas.*
5. *Promover y divulgar los derechos de aficionados en sus prácticas de convivencia y enfoque de género.*
6. *Promover la transformación de los eventuales conflictos en acciones preventivas para los aficionados y las barras. Igualmente promover las buenas prácticas en formas organizativas de los aficionados.*
7. *Mediar en los conflictos que se presenten con ocasión al disfrute o desarrollo de espectáculos deportivos, en donde se vulneren los derechos de quienes en ellos participen, sean espectadores o vecinos del sector en el que se presente el certamen deportivo.*
8. *Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan al propósito de la defensa del aficionado o el barrista” (Art. 3°).*

En desarrollo de las anteriores disposiciones, en los tres primeros meses a partir de promulgada resolución (octubre a diciembre de 2014), el Grupo del Defensor



del Aficionado realizó las siguientes actividades, en concordancia con las funciones establecidas por la resolución citada, como aparece en el cuadro 8.

Cuadro 8. Gestiones Grupo Defensor del Aficionado 2014 (octubre-diciembre)

Participación en Comisiones Técnicas Nacionales para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.	10
Delegación de funcionarios regionales para el Grupo Defensor del Aficionado.	36
Videoconferencias Policía Nacional - comisiones locales.	2
Traslado de quejas o solicitud de actuación a defensorías regionales.	3
Gestión a quejas de aficionados.	1
Acompañamiento a espectáculos deportivos relevantes	1

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

El Grupo del Defensor del Aficionado durante el año 2014 participó en diez (10) Comisiones Técnicas Nacionales para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, con el objetivo de analizar las novedades ocurridas en la fecha de los encuentros inmediatamente anteriores, y para realizar recomendaciones para prevenir hechos de violencia, fomentar y sensibilizar a la población en la erradicación de conductas violentas que interfieran en el desarrollo pacífico de los eventos deportivos.

Las recomendaciones que realizó la Defensoría del Pueblo en estas instancias fueron de carácter preventivo y estuvieron relacionadas, entre otras, con: la organización de las barras en las tribunas; los horarios de ingreso, inicio, y evacuación para los partidos; la instalación oportuna de los Puestos de Mando Unificado; la importancia de la presencia de las instituciones competentes en los estadios; la coordinación de la fuerza pública para garantizar la seguridad en los traslados de las barras visitantes, el establecimiento de acciones institucionales civiles y policivas en puntos de concentración de los barristas diferentes a los estadios antes, durante y después de los encuentros deportivos; la prestación eficiente de servicios de transporte público una vez finalizados los encuentros deportivos; el respeto en el uso del lenguaje hacia los aficionados; el establecimiento de medidas que garanticen requisas efectivas pero sin vulnerar los derechos de quienes ingresan al estadio; la aplicación de las medidas sancionatorias e individualización de los casos en los que algún aficionado no cumpla con la normatividad vigente; sensibilizar a los líderes de las barras para



que transmitan a sus pares mensajes de no violencia y no ingreso de sustancias y elementos restringidos en los estadios. Estas recomendaciones hacen parte de las actas elaboradas en las diferentes sesiones de las Comisiones Locales de Comodidad, Seguridad y Convivencia en el Fútbol y durante el desarrollo de los Puestos de Mando Unificados instalados para los encuentros deportivos.

La Defensoría del Pueblo a través de sus Defensorías Regionales, participó en algunas de las Comisiones Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol principalmente en las ciudades de Medellín, Bogotá, Cali, Pasto, Armenia, Manizales, Barranquilla, Cartagena, Ibagué y Neiva.

Según las dinámicas locales, los funcionarios del Grupo del Defensor del Aficionado han hecho recomendaciones que mantienen la misma línea que las citadas en el párrafo anterior; asimismo, han acudido a los Puestos de Mando Unificado, tribunas y el entorno de los estadios en los encuentros deportivos en los que debido a los análisis realizados en las Comisiones Locales, por el conocimiento de antecedentes de violencia entre las barras que acuden al encuentro, o por el aforo del evento se consideró que existía algún riesgo de vulneración de derechos para los asistentes. En los casos que durante los eventos deportivos se presentaron alteraciones al orden público y la conducción de barristas se ha verificado la situación de derechos de los jóvenes, es decir que en la retención no exista abuso por parte de la fuerza pública.

Durante los tres primeros meses de creación del Grupo, por solicitud de los aficionados, de la Comisión Técnica Nacional o de oficio, el Grupo Defensor del Aficionado del nivel nacional dio trámite a una (1) queja y traslado de tres (3) situaciones de posibles vulneraciones de derechos humanos de aficionados al fútbol a los delegados regionales, para que estos realizaran los trámites correspondientes según el marco constitucional y legal de la Defensoría del Pueblo y lo establecido en la resolución 1454 de 2014. Los trámites mencionados, implican la gestión de requerimientos ante las autoridades involucradas para verificar el hecho, conocer de las acciones tomadas frente a los casos, y la solicitud de que se adelanten las investigaciones a que haya lugar; igualmente, los delegados del Grupo, deben contactar, asesorar y de ser solicitado acompañar a las víctimas, afectados o personas que han interpuesto la queja ante otros trámites que se adelanten (interponer una denuncia ante la Fiscalía, por ejemplo).



En este sentido, durante el funcionamiento del Grupo se ha evidenciado que los derechos que los aficionados consideran son más afectados son: la libertad de opinión y expresión, el debido proceso y las garantías judiciales y la integridad personal de los barristas.

Frente a este último, la integridad personal de algunos barristas se ha vulnerado mediante amenazas, riñas o ataques directos o a los vehículos en los que se movilizan estas personas, siendo los perpetradores aficionados de otros equipos. Por otro lado, este derecho se ve vulnerado por el uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la policía, principalmente del ESMAD, durante los procedimientos en los que se han generado alteraciones al orden público, en el momento de la evacuación o ingreso a los estadios.

Entre los casos y gestiones defensorías a señalar, se puede mencionar la situación de un grupo de aficionados de la ciudad de Manizales que luego de viajar a Barranquilla para apoyar a su equipo en un encuentro de la Liga Postobón de 2014, afirmaron que habían sido agredidos por miembros del ESMAD de la Policía metropolitana de Barranquilla luego del partido cuando se disponían a retornar al departamento de Caldas. Al conocer esta queja, el funcionario del Grupo Defensor del Aficionado de la Regional Atlántico, dio trámite ante la Policía, quien oportunamente respondió informando que los casos habían sido trasladados a la Oficina de Control Interno Disciplinario y a un juzgado de instrucción penal militar; adicionalmente la Defensoría recibió las declaraciones libres y espontáneas de dos miembros de la policía y se dejó en acta la realización de una capacitación en uso de la fuerza y derechos humanos para el personal del ESMAD que asiste a este tipo de eventos masivos. Los diferentes trámites realizados fueron comunicados al peticionario.

También, en diferentes ciudades se realizaron acercamientos y diálogos con líderes de las barras populares de Santa Fe, Millonarios, Nacional, Deportivo Independiente Medellín, Deportivo Pasto, Once Caldas, América de Cali, Real Cartagena, Junior; esto con la finalidad de generar lazos de confianza y promover en estos jóvenes una cultura de respeto a los DDHH y la no violencia. Por ejemplo en el último trimestre de 2014, la Regional Bogotá y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, tuvo acercamiento con las barras de Nacional, Santa Fe, América y Millonarios en una actividad realizada por la Policía de Bogotá, donde el tema principal fue la



convivencia de estos en los barrios de la ciudad, logrando compromisos de los jóvenes en este tema.

Asimismo, desde la Regional Antioquia, se coadyuvó en la mediación entre la barra del DIM y la comunidad del barrio El Estadio quienes formularon queja por las afectación a la tranquilidad, seguridad, movilidad y aseo del barrio durante los días que se juegan partidos, logrando el acercamiento pacífico entre los barristas y los habitantes del barrio mediante una estrategia propuesta por líderes de la barra denominada el Barrio Estadio es mi barrio la cual busca mediante actividades culturales previas a los encuentros generar sentido de pertenencia en los barristas y cambiar el imaginario de las barras en los habitantes.

Por invitación del Grupo de Planes, Programas y Eventos Especiales de la Dirección Nacional de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, el Grupo del Defensor del Aficionado participó en dos (2) videoconferencias con las diversas Comisiones Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (16-10-2014 y 4-11-2014). La primera de estas, contó con la participación de enlaces de policía y líderes de barras de diferentes equipos de 25 ciudades del país. Los principales puntos a tratar en esta actividad fueron los desplazamientos de barristas a eventos deportivos en otras ciudades y por parte de la Defensoría la presentación del Grupo Defensor del Aficionado y sus funciones.

La segunda videoconferencia, estuvo dirigida por los miembros de la Comisión Técnica Nacional hacia las Comisiones Locales de las ciudades en las que se jugaría el cuadrangular de la Copa Postobón (Manizales, Neiva, Bogotá, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Santa Marta, Armenia y Bucaramanga), con el objetivo de revisar y hacer recomendaciones a las medidas tomadas por las diferentes comisiones locales para prevenir alteraciones al orden público por causa de estos espectáculos deportivos. En esta ocasión, la Defensoría del Pueblo, realizó presentación del Grupo Defensor del Aficionado, solicitando a las secretarías técnicas, que se convocara a los delegados regionales de la Defensoría Pueblo a las diferentes sesiones y actividades programadas por las comisiones locales.

Igualmente se pueden resaltar las gestiones previas y el acompañamiento de delegados del Grupo al partido de la final de la Liga Postobón 2014 (Santa Fe-Independiente Medellín) jugado el día 21 de diciembre de 2014.



Para la realización de este evento, la Defensoría participó de los escenarios previos de planeación (Comisiones locales para la Comodidad, Convivencia y Seguridad en el Fútbol), haciendo las recomendaciones pertinentes, entre las que se pueden resaltar:

1. A la Policía metropolitana de Bogotá, realizar las requisas pertinentes para evitar el ingreso de elementos que pongan en riesgo la seguridad de los aficionados, insistiendo en la importancia de un trato y un lenguaje respetuoso hacia ellos en todo momento.
2. A las autoridades (locales: Policía, alcaldías locales, Secretaría de Salud, Transmilenio, etc.) desarrollar operativos en otras localidades diferentes a donde se realizará el espectáculo, con el fin de prevenir hechos que afecten la seguridad y la convivencia durante y después del partido.
3. Se recomendó a los encargados de la logística del evento disponer de un espacio en el estadio y un horario de ingreso y salida, para los aficionados que llegaran del Deportivo Independiente Medellín (con su respectiva boleta), garantizando su seguridad y comodidad durante el evento. Lo anterior como medida de precaución ya que por decisión del club, la venta de las boletas fue exclusiva para los aficionados de Santa Fe, pero en Medios de comunicación se informó que Bogotá recibiría a los aficionados visitantes.
4. Se invitó al Distrito a disponer de un espacio público adecuado, donde los aficionados (en caso de que quedara campeón el equipo local) pudieran hacer una celebración en condiciones seguras, y prevenir afectaciones sobre la movilidad, la seguridad y la convivencia de la ciudad.
5. A los aficionados se les recomendó llegar al estadio con al menos dos o tres horas de anticipación al inicio del partido, no llevar elementos no permitidos, no obstruir con banderas u otros instrumentos la visibilidad de otros aficionados, ni las salidas de evacuación; permanecer en los lugares asignados según la boleta adquirida, seguir las instrucciones dadas por los encargados de la seguridad y la logística del evento; disfrutar del espectáculo y sin importar los resultados del encuentro, mantener un comportamiento basado en el respeto al otro y que promueva la sana convivencia.



Durante el día del evento, funcionarios de la Defensoría hicieron presencia en los Puestos de Mando Unificado, reiterando la importancia de tomar medidas para garantizar la seguridad dentro del estadio a los aficionados visitantes. Asimismo, se acompañó el ingreso de barristas para observar las condiciones en las que la policía realizaba las requisas, constatando el respeto con el que la policía realizaba esta actividad; sin embargo, se observaron algunos casos en los que barristas tuvieron la intención de ingresar elementos prohibidos o en un alto grado de excitación, razón por la cual no se permitió su ingreso y en algunos casos fueron conducidos por parte del personal de la Policía Nacional. En estos últimos casos se acompañó hasta el lugar dispuesto para esto, velando porque el procedimiento se hiciera de manera respetuosa y garantizando los derechos de estas personas.

Igualmente, en los Puestos de Mando Unificados se solicitó información a las entidades que participaron sobre sus gestiones, evidenciando que el espectáculo se desarrollaba dentro de los límites legales y logísticos previstos para este.



A.2. Gestión defensorial de la delegada para la prevención de riesgos de violaciones de DDHH-DIH

2.1 Gestión administrativa

El desarrollo del proyecto Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia durante la vigencia de 2014, no contó con ningún inconveniente, restricción o limitación para su ejecución, por lo que se pudo dar el cumplimiento previsto de las metas, productos y actividades a realizarse según tiempos estipulados (Ver Anexo 1).

Los datos básicos del Proyecto de Inversión “Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de las Violaciones Masivas de Derechos Humanos en Colombia”, año 2014, son los siguientes:

Código del proyecto:	BPIN 1180000180000	✕
Entidad Responsable:	Defensoría del Pueblo	🏠
Sector:	Ministerio Público	➡
Localización geográfica:	Los 32 departamentos y el Distrito Capital de la República de Colombia.	⬅
Población objetivo:	El proyecto pretende llegar a toda la población colombiana del territorio del país que presente algún tipo de situación de riesgo de violación masiva de los derechos fundamentales con ocasión de la confrontación armada.	👤

La dirección y cumplimiento efectivo de cada elemento del proyecto estuvo a cargo del Dr. Jorge Enrique Calero Chacón, Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los derechos humanos y Derechos Internacional Humanitario.

Para la vigencia fiscal 2014 el Departamento Nacional de Planeación aprobó \$1.800 millones de pesos m/cte. para el proyecto de inversión “Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de las Violaciones Masivas de derechos humanos en Colombia”, los cuales se destinaron principalmente a desarrollar cuatro líneas de acción:

- i) Monitoreo y advertencia de situaciones de riesgo,
- ii) Seguimiento a la respuesta estatal frente a las situaciones de riesgo advertidas,
- iii) Construcción participativa de mapas de riesgo y estrategias de prevención humanitaria, y,
- iv) Implementación y funcionamiento de los módulos de captura de datos (monitoreo, advertencia y seguimiento) del Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT), para una ejecución total \$1.737.254.331.

Para el cumplimiento del objetivo trazado, el Sistema de Alertas Tempranas formuló tres indicadores de producto y tres de gestión:

Indicadores de producto

- Investigaciones coyunturales y especiales que diagnostiquen los factores de riesgo de comunidades y grupos poblacionales expuestos a violaciones: Se estableció la emisión de 55 documentos de advertencia de la probable ocurrencia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en el marco del conflicto armado.
- Mapas de escenarios de riesgo contruidos de manera participativa con comunidades, organizaciones sociales y autoridades: Se fijó la elaboración de veinticinco (25) mapas de riesgo contruidos con las comunidades, organizaciones sociales y autoridades, que contribuyen de manera directa a la identificación de los escenarios de riesgo y probable ocurrencia de violaciones, que son objeto de advertencia por parte del SAT.



- Documento de balance de efectividad e impacto de las medidas adoptadas en prevención y protección por parte de las autoridades: Se determinó la elaboración de dos (2) documentos de balance de la efectividad e impacto de las medidas adoptadas en prevención y protección.

Indicadores de Gestión:

- Documentos de seguimiento a situaciones de riesgo advertidas realizados: Se elaboraron 40 informes de valoración de la respuesta estatal a los documentos de advertencia elaborados en el 2013, y se socializaron en las Comisiones Territoriales de Ministerio Público para la Justicia Transicional (CTMPJT), según las regiones priorizadas.
- Mesas de trabajo realizadas con comunidades, organizaciones de la sociedad civil y autoridades: Se realizaron 15 mesas de trabajo sobre prevención humanitaria, con organizaciones sociales, de DDHH autoridades civiles, eclesiásticas, Fuerza Pública, funcionarios públicos y población de especial protección (víctimas, comunidades indígenas, afrodescendientes, desplazados, etc.).
- Visitas de seguimiento realizadas a la respuesta estatal de situaciones de riesgo advertidas: Se realizaron 200 visitas, con el fin de valorar la efectividad de las medidas adoptadas por parte de las autoridades competentes del orden nacional y territorial en materia de prevención y protección de los derechos humanos.

2.2 Implementación sistemas de Gestión de Calidad (SGC) y de Control Interno (MECI)

Dentro de la labor que viene adelantando la entidad para la implementación de los Sistemas de Gestión de Calidad y MECI, esta dependencia ha contribuido con el cumplimiento de los requisitos de la norma en lo que es uno de los grandes retos de la entidad como lo es lograr para el año 2015 la obtención de la Certificación de Calidad.

En la elaboración de los diferentes instrumentos en materia de calidad y de control, se atendieron los lineamientos impartidos por las oficinas de Planeación y Control Interno que están orientados por los estándares de la guía del Departamento Ad-



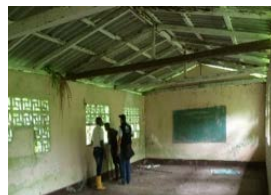
ministrativo de la Función Pública (DAFP). Adicional a esto, y pensando en la debida implementación de los sistemas de gestión hacia el interior de cada proceso, la oficina de Planeación dispuso de diversos espacios de capacitación para los integrantes Delegados por cada dependencia del equipo MECI-Calidad de la entidad.

Para una mayor participación activa de los funcionarios y contratistas que conforman la Delegada, se socializó durante el Encuentro Nacional SAT 2014 los instrumentos levantados para dar cumplimiento a los objetivos del proceso enmarcados en el énfasis de acción de los objetivos institucionales, presentando la caracterización y el procedimiento que contempla la metodología dentro del proceso. Igualmente se dieron a conocer tanto los cambios contemplados mediante Resolución 943 de 2014, la cual actualiza el Modelo Estándar de Control Interno, como los controles que mediante diversas acciones, evitan la ocurrencia de riesgos que están contenidos en los mapas de riesgo de gestión y de corrupción para el proceso.

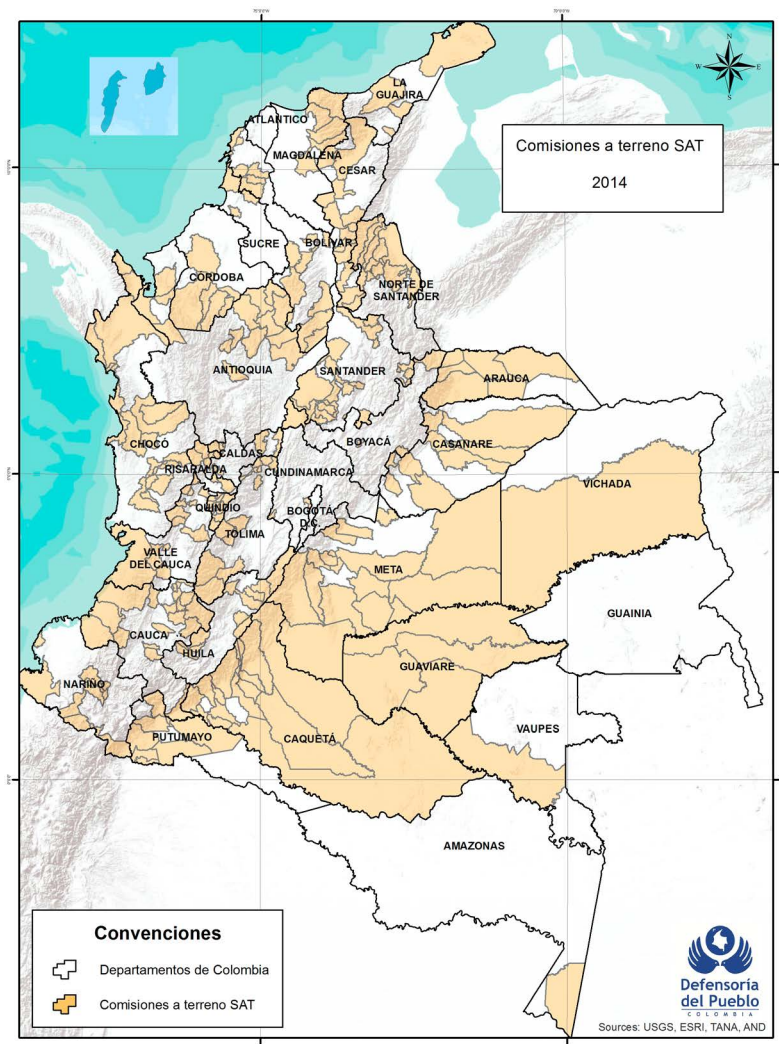
2.3 Monitoreo, análisis y advertencia

Durante el año 2014, servidores públicos y analistas del Sistema de Alertas Tempranas, llevaron a cabo 412 comisiones y visitas a terreno para la constatación de las condiciones de vulnerabilidad y amenaza de aproximadamente 500 comunidades en 259 municipios de 30 departamentos del país. La mayoría de estas comisiones a terreno se hicieron con el acompañamiento de otras dependencias de la Defensoría, organismos internacionales de protección de los derechos humanos y en algunos casos, con entidades nacionales competentes en la adopción de medidas de prevención y protección.

Fotos 1. Imágenes de comisiones a terreno del equipo SAT en diferentes zonas del país



Mapa 1. Comisiones a terreno SAT en 2014

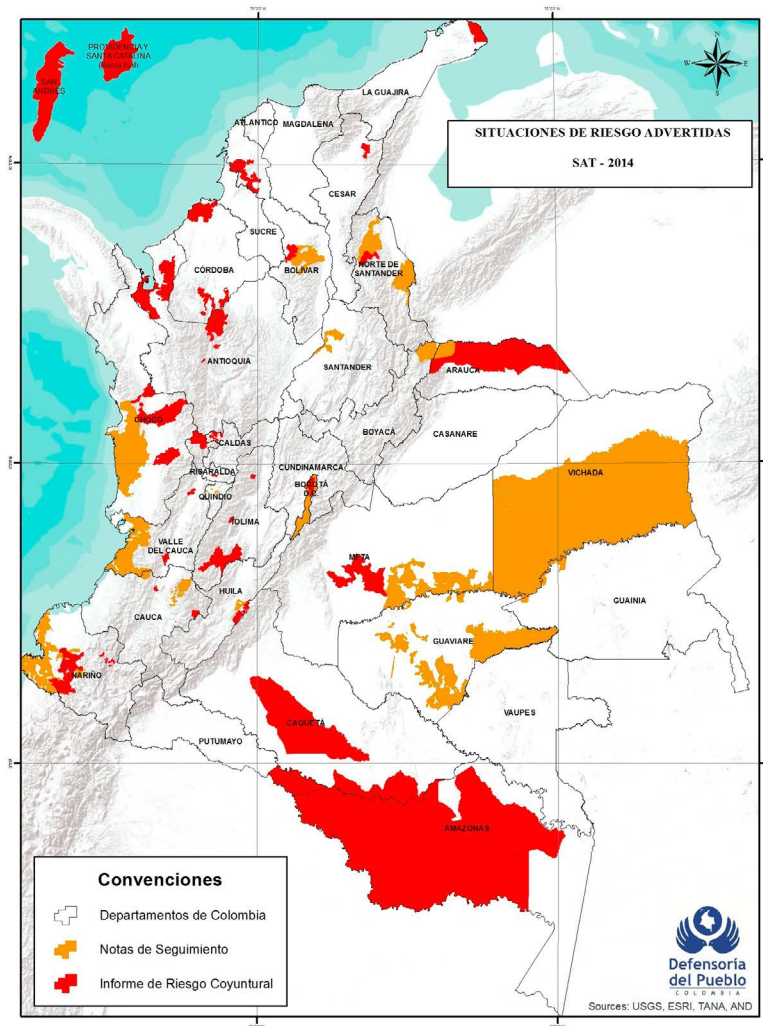


Fuente. Sistema de Alertas Tempranas, Defensoría del Pueblo.

En el 2014, el SAT advirtió la factible afectación de la población civil como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales en 55 escenarios de riesgo, a través de 36 Informes de Riesgo y 19 Notas de Seguimiento, que cubren población y territorio de 93 municipios en 25 departamentos del país.

Los departamentos señalados son: Amazonas, Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

Mapa 2. Situaciones de Riesgo Advertidas, año 2104

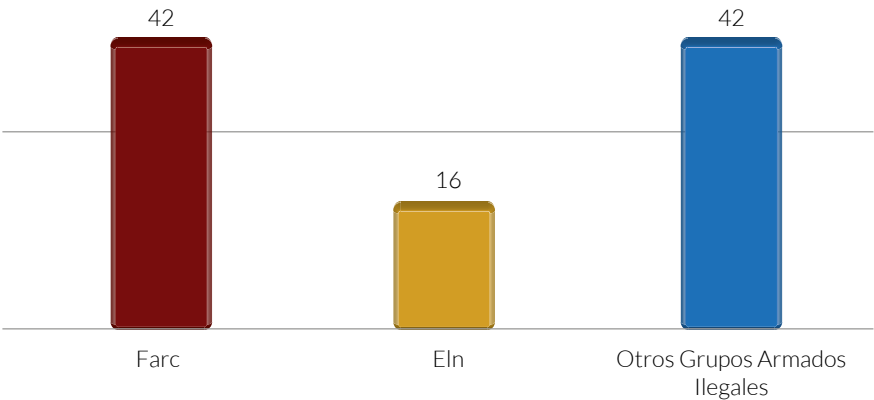


Fuente: Sistema de Alertas Tempranas, Defensoría del Pueblo.

2.3.1 Grupos armados generadores de amenaza

Del total de las situaciones de riesgo advertidas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, las Farc-EP se mantienen como la mayor amenaza para la población civil, identificada en 42 situaciones de riesgo advertidas. Los 22 departamentos donde se registra la presencia y amenaza de las Farc-EP corresponden a Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Arauca, Meta, Guaviare, Vichada, Caquetá, Tolima, Huila, Cundinamarca, Risaralda, Caldas, Santander, Bolívar, Cesar, Córdoba, Amazonas y Boyacá.

Gráfico 3. Situaciones de riesgo advertidas por actor fuente de la amenaza, 2014



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Por su parte, el ELN aparece como grupo fuente de amenaza en 16 situaciones advertidas, principalmente en los departamentos de Chocó, Nariño, Risaralda, Bolívar, Norte de Santander, Boyacá, Santander y Arauca.

En el periodo de análisis, la categoría que agrupa a los GAPD, se registran como factor de amenaza en 42 de las situaciones de riesgo advertidas. Los 27 departamentos donde se han identificado escenarios de riesgo por el accionar de los grupos pos-desmovilizados son: Atlántico, Bolívar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Cesar, San Andrés y Providencia, Sucre, Antioquia, Caldas, Chocó, Risaralda, Quindío, Norte de

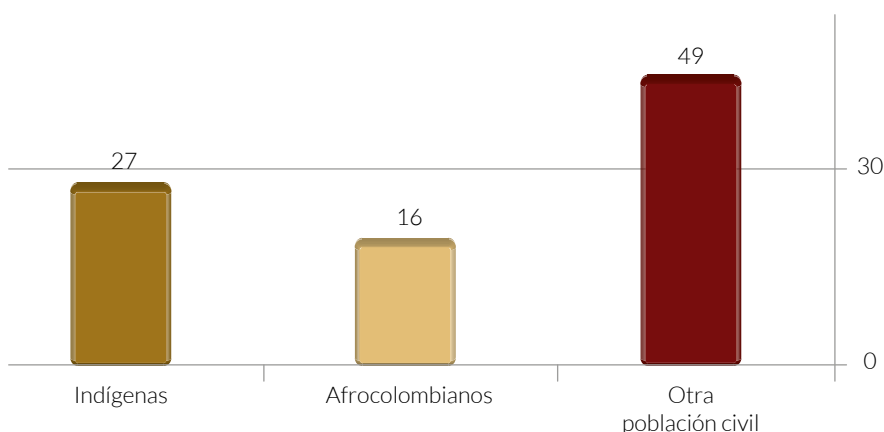


Santander, Arauca, Santander, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Boyacá, Tolima, Cundinamarca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada y Putumayo.

2.3.2 Grupos vulnerables advertidos

En cuanto a los grupos poblacionales¹ afectados, el SAT advirtió riesgo en comunidades afrodescendientes en 16 de las 55 situaciones advertidas, y para comunidades indígenas en 27 ocasiones. Por su parte, para la categoría población civil, que agrupa a comunidades compuestas por colonos, campesinos, población mestiza y habitantes de las grandes ciudades, se identifica riesgo en 49 de las 55 situaciones de riesgo advertidas.

Gráfico 4. Situaciones de riesgo advertidas por tipo de población, 2014



Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

2.3.3 Reclutamiento y utilización de NNA

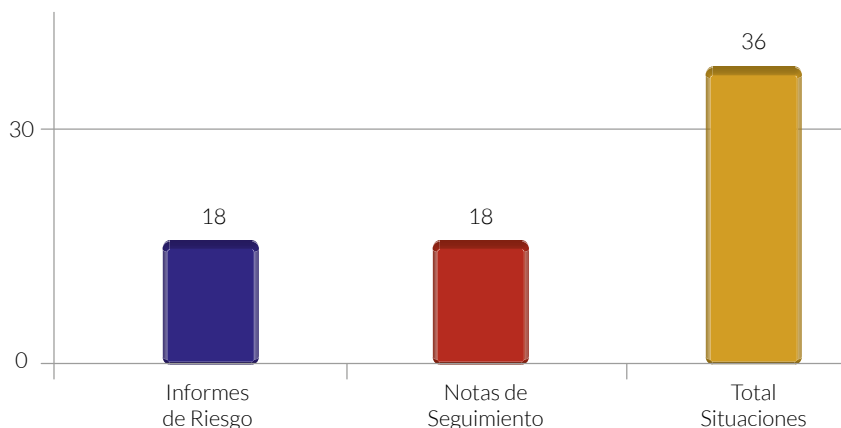
Durante el año 2014, el SAT de la Defensoría del Pueblo emitió 36 documentos de advertencia en los cuales se ha identificado el riesgo de reclutamiento y utilización

¹ Cada informe de riesgo puede advertir simultáneamente a uno o más tipos poblacionales.



ilícita de NNA, que corresponden a 18 Informes de Riesgo y 18 Notas de Seguimiento. Los documentos de advertencia referidos han sido remitidos a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, que coordina el Ministerio del Interior, y por intermedio de esta a la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, y que es coordinada por el programa presidencial para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, así como a otras autoridades competentes en la prevención y protección de los derechos de los niños y niñas en el país.

Gráfico 5. Situaciones de riesgo de reclutamiento y utilización de NNA, advertidas 2014



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Las situaciones de riesgo advertidas cubren población y territorio de 76 municipios de 20 departamentos del país. Los departamentos donde se registra esta práctica por parte de los actores armados, son según el orden por el número de municipios donde se identifica esta práctica ilegal, Norte de Santander, Bolívar, Nariño, Córdoba, Antioquia, Quindío, Cauca, Guaviare, Arauca, Chocó, Amazonas², Risaralda, Caldas, Meta, Huila, Boyacá, Santander, Valle del Cauca, Vichada y Cundinamarca.

2 Para el departamento de Amazonas se toman los municipios y corregimientos departamentales como una misma categoría.

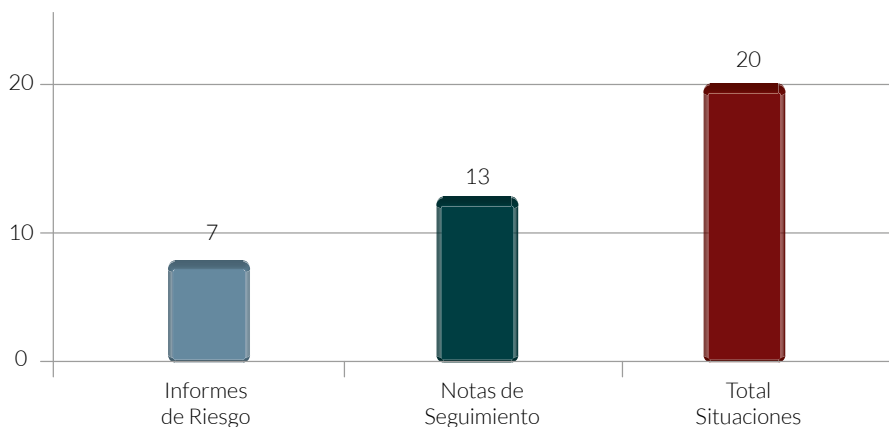


2.3.4 Violencia contra la mujer y población LGBTI

Del total de documentos de advertencia de factibles violaciones a los derechos humanos, el SAT registró el riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno en 7 Informes de Riesgo y 13 Notas de Seguimiento, que cubren población y territorio de 47 municipios de 13 departamentos del país. Los departamentos donde se registra esta práctica por parte de los actores armados, son Antioquia, Bolívar, Boyacá, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Vichada y Valle del Cauca.

En el periodo de análisis, los GAPD, se registraron como el principal factor de amenaza de Violencia sexual contra mujeres y niñas, en las 20 situaciones de riesgo advertidas. Esta categoría, agrupa las estructuras armadas; las Águilas Negras, los Paisas, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), los Rastrojos, y otros grupos regionales. Por su parte, las Farc-EP fueron identificadas como fuente de la amenaza de violencia sexual contra, niñas y mujeres en 17 de las situaciones de riesgo advertidas, y el ELN en 7 situaciones advertidas.

Gráfico 6. Situaciones de riesgo advertidas por el SAT, de riesgo por violencia sexual contra mujeres y niñas, 2014



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.



Por su parte, algunos líderes de población LGBTI han recibido amenazas que los han forzado al desplazamiento. Esta conducta se vincula con el propósito de los GAPD de establecer pautas de comportamiento social en las comunidades que habitan en territorios bajo su influencia, contexto en el que las personas con orientación sexual diversa son objeto de estigmatización y señalamiento. En 2014, el SAT de la Defensoría del Pueblo identificó en dos documentos de advertencia para Bogotá y Cúcuta (Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia y Puerto Santander), el riesgo que recae para líderes y lideresas, así como en general para las personas LGBTI que habitan en estos territorios.

2.4 Balance de gestión frente al riesgo electoral

Para el 2014, el SAT llevó a cabo el monitoreo relacionado con el riesgo electoral en marco de las elecciones a Congreso de la República y Presidenciales: Según se estableció, 65 municipios han sido considerados en riesgo extremo (que corresponden al 6% del total de municipios del país), 69 municipios fueron catalogados en riesgo alto y 87 municipios en riesgo medio, para un total de 221 municipios en riesgo, que corresponden al 20% de los 1.123 municipios del país.

En comparación con el Informe Especial de Riesgo Electoral del 2010, en ese año se identificaron 82 municipios clasificados en riesgo extremo, 141 municipios en riesgo alto y en riesgo medio se identificaron 122 municipios.

En conjunto, en el año 2010 se identificaron 345 municipios entre los niveles extremo, alto y medio, que corresponden al 31% del total de municipios, disminuyendo en un 36% la cantidad de municipios que se identifican en riesgo en el año 2014 en relación con el año 2010.

Los 221 municipios del país en los que el SAT identifica algún nivel de riesgo de vulneración al derecho de elegir y ser elegido, se distribuyen en 25 departamentos del país, así: Los 65 municipios identificados en riesgo extremo en 17 departamentos, los 69 en riesgo alto en 20 departamentos y los 87 municipios en riesgo medio en 19 departamentos del país.



Al clasificar los departamentos según la cantidad de municipios que registran nivel de riesgo Extremo, el más afectado es el departamento de Cauca con nueve (9) municipios, le siguen Caquetá con siete (7), Antioquia, Chocó y Norte de Santander con seis (6) cada uno, Arauca y Valle del Cauca con cuatro (4) cada uno, Córdoba, La Guajira, Meta, Nariño y Putumayo con tres (3) cada uno, Guaviare, Huila y Tolima con dos (2) y en los departamentos de Bolívar y Cesar con uno (1).

En cuanto al total de municipios identificados en riesgo, los departamentos con el mayor número son Antioquia con 25; Cauca con 24; Chocó con 18; Norte de Santander y Córdoba con 15; Valle del Cauca con 14; Nariño con 12; Caquetá y Bolívar con 11; Tolima con 8; Arauca, Putumayo, Cesar y Santander con 7 cada uno; Risaralda con 6; Huila y Cundinamarca con 5; Meta, Guaviare y Casanare con 4 cada uno; La Guajira y Sucre con 3 cada uno; y finalmente aparecen con dos municipios en riesgo los departamentos de Boyacá, Guainía y Vichada.

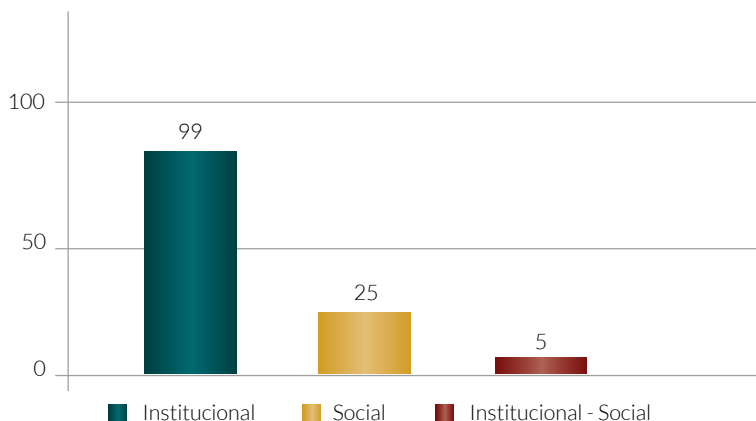
2.5 Balance de gestión en fortalecimiento social e interinstitucional e informes especiales

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT), ha definido una estrategia de trabajo para promover acciones de promoción, difusión y capacitación en los ámbitos nacional y regional con las comunidades y poblaciones afectadas por el conflicto para que desarrollen rutas de protección y prevención, y faciliten la participación y comunicación entre comunidades y autoridades con un fin humanitario y preventivo.

Durante el 2014 se promovió y/o se participó en 129 espacios de Proyección Social e Interinstitucional, de los cuales 99 escenarios fueron de carácter institucional, 25 sociales y en 5 participaron integrantes de organizaciones sociales, de la comunidad y de las entidades del Estado. Entre los participantes estuvieron miembros de comunidades afectadas por el conflicto armado, funcionarios públicos, representantes de organismos internacionales, integrantes de organizaciones sociales y de víctimas, así como de otras dependencias de la Defensoría del Pueblo.



Gráfico 7. Espacios de proyección social e interinstitucional por tipo, 2014



Fuente: Base de Proyección Social e Interinstitucional (SAT)

Los departamentos en los que se realizaron las actividades son: Amazonas, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Bogotá, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

Del total de espacios, el SAT convocó a 33 escenarios de los cuales 26 fueron institucionales, 5 sociales y 2 con participación de comunidades y entidades del Estado. De estos espacios se pueden resaltar los siguientes:

2.6 Mesas de trabajo de prevención humanitaria

Desde el año 2004 el SAT ha impulsado la conformación de Mesas de Trabajo en Prevención Humanitaria (MTPH) con organizaciones sociales, con el objeto de articular sus iniciativas y las de las víctimas a partir de la construcción de escenarios de riesgo por conflicto armado y el diseño de propuestas en materia de prevención y protección humanitaria. Durante el 2014 con el apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se logró la financiación de cuatro (4) mesas para los departamentos de Caquetá, Putumayo, Sur de Bolívar y Huila, y se realizaron ejercicios conjuntos con entidades del orden local, regional y nacional.



El objetivo de estas mesas de trabajo fue identificar y analizar los escenarios de riesgo que afectan a las comunidades, e impulsar la articulación en la caracterización e implementación de las medidas de prevención y protección a cargo de las autoridades del orden nacional y territorial. Esto ha permitido a cada uno de nuestros analistas realizar actualización de los correspondientes escenarios de riesgo.

Foto 2. Mesa de Trabajo en Prevención Humanitaria – Sur de Bolívar



Foto 3. Mesa de Trabajo en Prevención Humanitaria – Bogotá



Foto 4. Mesa de Trabajo en Prevención Humanitaria – Neiva, Huila



En particular se resalta el ejercicio realizado en el Sur del Bolívar, que a través de un trabajo con rectores y secretarios de educación se pudieron evidenciar en particular los riesgos para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, así como integrantes de la comunidad académica, en escenarios escolares.

Fotos 5 y 6. Mesa de Trabajo en Prevención Humanitaria. Identificación de escenarios de riesgo



2.7 Encuentro con líderes y lideresas de iglesias cristianas

El 17 y 18 de diciembre se llevó a cabo el Encuentro Nacional con pastores, líderes y lideresas de iglesias cristianas. Tuvo como resultados:

- La construcción de espacios de confianza e interacción entre las comunidades cristianas y la Defensoría del Pueblo, especialmente el SAT.
- Análisis conjuntos de las actuales expresiones del conflicto armado y la manera como están afectando a líderes y demás miembros de las Iglesias Cristinas. Se identificaron escenarios prospectivos de mayor riesgo a nivel nacional y regional.
- Se definieron mecanismos de articulación entre los equipos del Sistema de Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y los líderes de las Iglesias Cristianas en las regiones, para promover acciones de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Se contó con la participación de líderes y lideresas de los departamentos de Antioquia, La Guajira, Córdoba, Bolívar, Santander, Chocó, Arauca, Caldas, Valle del Cauca, Cauca, Putumayo, Atlántico, Cundinamarca, Meta y Bogotá.

2.8 Visitas humanitarias a las regiones del país

Una de las principales tareas desarrolladas durante el año 2014, consistió en visitar territorios donde se presentan problemáticas graves y generalizadas de violaciones o riesgo de vulneración y desconocimiento de los derechos fundamentales de distintos grupos sociales, poblaciones o comunidades. La Defensoría visibilizó estas situaciones y, en ejercicio de la Magistratura de Opinión, denunció y llamó la atención de las autoridades y de la sociedad, para que se adoptaran medidas eficaces de prevención, protección, asistencia y reparación a las personas afectadas. A partir de ello se produjeron informes sobre la situación de derechos humanos, la dinámica del conflicto armado, las principales conductas vulneratorias y grupos sociales afectados, así como la gestión defensorial desarrollada y las principales recomendaciones a las autoridades.



Se destacan dentro de los casos más graves de crisis humanitaria y conflicto armado, las situaciones encontradas en **Buenaventura, Chocó y Guajira**. Dentro de las problemáticas sociales identificadas en las visitas, se encontraron aquellas relacionadas con el desempleo y la desprotección social, ineficiente prestación de servicios públicos, conflictos sociales, desestructuración y violencia intrafamiliar, ruptura de tejidos comunitarios, que han llevado a parte de la población a insertarse en economías ilícitas y actividades informales de subsistencia. Así mismo, violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH derivados de la presencia y accionar violento de organizaciones armadas al margen de la ley, situaciones enmarcadas en un contexto de debilidad en la respuesta estatal: aumento de la corrupción, la delincuencia común y organizada, entre otros.

Foto 7: Visita del Defensor del Pueblo al Chocó para visibilizar crisis humanitaria



Foto 8: Visita del Defensor del Pueblo a las comunas de Buenaventura



Foto 9: Visita del Defensor del Pueblo a las comunidades indígenas Wayuu de la Guajira



2.9 Buenaventura, caso emblemático de gestión defensorial en materia de prevención y protección

Desde la emisión del Informe de Riesgo número 032-08 del 24 de diciembre de 2008 se advirtió sobre la avanzada y posicionamiento de los grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas en los barrios de bajamar y algunas veredas suburbanas o adyacentes a la cabecera municipal, específicamente las asentadas sobre la nueva carretera al mar; y el debilitamiento de las milicias urbanas de las Farc en el Distrito Especial de Buenaventura.

El Informe de Riesgo número 032-08 del 24 de diciembre de 2008 para Buenaventura y sus siete Notas de Seguimiento describieron y advirtieron la transformación de la dinámica de la confrontación armada en Buenaventura con la incursión de nuevas estructuras armadas ilegales, tales como, Los Rastrojos, Los Urabeños y La Empresa.

A raíz de la persistencia del riesgo el SAT produjo las siguientes Notas de seguimiento: 034 de 2009, 027 de 2010, 016 de 2011, 012 de 2012, 005-13, 001 de 2014 y la 003 de 2015 que fue emitida el 30 de marzo. Todos los documentos de advertencia de la Defensoría del Pueblo, elaborados para Buenaventura han sido declarados Alertas Tempranas por el Ministerio del Interior que coordina la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT).



Foto 10. Visita del Defensor del Pueblo



De igual manera, en el año 2011 el Sistema de Alertas Tempranas en asocio con ONU Mujeres y el Programa Integral contra Violencias de Género, elaboró, publicó y socializó en una audiencia defensorial con asistencia de autoridades del orden nacional, departamental y Distrital, el Informe temático sobre violencias contra las mujeres en Buenaventura, presentando un diagnóstico de la situación de riesgo y la problemática que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado en Buenaventura.

Foto 11. Visita del Defensor del Pueblo



En febrero de 2014 el Defensor del Pueblo remitió a la Presidencia de la República y al Ministro del Interior una comunicación informando el deterioro de la situación humanitaria en Buenaventura y solicitó lo siguiente: 1. convocar una reunión de alto nivel para implementar un plan integral de prevención y atención a la problemática humanitaria, 2. la designación de un gerente o agente del nivel nacional que coordine directamente con las diferentes autoridades e instituciones las medidas y acciones que se adopten para Buenaventura, 3. tramitar las medidas de protección para los líderes y funcionarios víctimas de amenazas y 4. estudiar la posibilidad de crear o reactivar el comando de policía operativo especial para Buenaventura, con el fin de que se atienda de manera autónoma y desconcentrada los problemas de seguridad del puerto.

En respuesta a la petición del señor Defensor del Pueblo, el Gobierno nacional gestionó e informó lo siguiente de acuerdo a los puntos anteriores: 1. El 8 de marzo el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos, se desplazó a la ciudad de Buenaventura en compañía de miembros del Alto Gobierno para adoptar medidas de corto, mediano y largo plazo y atender la problemática del puerto, 2. El Presidente de la República designó una Gerencia Social Integral en cabeza del doctor David Luna Sánchez, Alto Consejero Presidencial para las Regiones y del doctor Gabriel Vallejo, Director del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y se instaló en el Distrito de Buenaventura dos altos funcionarios de esa dependencia con el fin de construir un plan de prevención y atención y hacer seguimiento para resolver las problemáticas de la población de Buenaventura, 3. La Unidad Nacional de Protección se hizo presente en Buenaventura para estudiar las situaciones de riesgo de Concejales Municipales, periodistas y líderes sociales. Se comprometieron a realizar los estudios de riesgo al Defensor Comunitario y al Personero Delegado para los Derechos Humanos de Buenaventura, y 4. Se comunicó que la intervención en materia de seguridad se inició con el aumento del pie de fuerza, cerca de 380 policías más y 400 infantes de marina. Se dispuso el establecimiento de un cuerpo élite para combatir los grupos ilegales y se designó a un oficial con rango de Coronel para que esté al frente de la intervención.

El 28 de marzo de 2014 el Defensor del Pueblo visitó por tercera vez el Distrito de Buenaventura en compañía del Alto Consejero Presidencial para las Regiones y el Director del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) para revisar los alcances de la intervención gubernamental en dicho territorio. En esa reunión el Defen-



El Defensor del Pueblo escuchó las propuestas y peticiones de los voceros de la sociedad civil, de los gremios, de la iglesia y del gobierno distrital.

Posteriormente, el señor Defensor del Pueblo participó en las dos reuniones lideradas por el Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, los días 4 de abril y 30 de julio de 2014 en Buenaventura, con el objetivo de hacer seguimiento a los compromisos institucionales asumidos por el Gobierno nacional para atender la crisis social y humanitaria en ese Distrito.

Foto 12. Visita del Defensor del Pueblo



El 5 de diciembre de 2014 el señor Defensor del Pueblo en compañía de la Ministra Consejera del Gobierno y altos funcionarios gubernamentales desarrollaron una reunión de seguimiento para evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de la intervención integral del Puerto.

En materia de seguridad, se debe señalar que la Policía Nacional fortaleció su intervención en el Puerto con el incremento de las unidades en las áreas de inteligencia, policía judicial, grupo antiextorsión y secuestro, y policía de vigilancia por cuadrantes. Además, el Ministerio de Defensa, reforzó el dispositivo de seguridad con el despliegue de un mayor número de hombres de la Armada Nacional para apoyar las labores de la Policía y la Fiscalía, que han permitido afectar las actividades del narcotráfico de los grupos armados ilegales, el debilitamiento de algunas estructuras armadas ilegales y la disminución de las cifras de los delitos de mayor impacto.



Por su parte, el Fiscal General de la Nación dispuso incrementar el talento humano en 8 fiscales y 8 investigadores, como también destacar fiscales de las unidades nacionales para adelantar las investigaciones penales por los hechos que venían presentándose en Buenaventura. Es así como a principios del mes de junio de 2014, fueron nombrados 3 Fiscales Delegados ante Juez de Circuito Especializado, 3 Fiscales Delegados ante Juez de Circuito y 2 Fiscales Locales, como también los investigadores, con el fin de impactar los delitos de más alto impacto en el Puerto, tales como, desapariciones forzadas, homicidios por desmembramiento, violencia de género, etc.

Esta nueva estructuración de la Fiscalía en Buenaventura permitió que solo en el segundo semestre de 2014 se alcanzaran los resultados que a continuación se presentan, sin considerar aquellos conocidos por los Fiscales de las Unidades contra Bandas Criminales que han asestado duros golpes a las organizaciones criminales: 202 órdenes de capturas solicitadas, 110 personas capturadas por orden judicial, 220 personas capturadas en flagrancia y 242 personas judicializadas por los delitos de Concierto para Delinquir, Homicidio, Delitos contra la Libertad Sexual, Desaparición Forzada, Desplazamiento Forzado, Secuestro, Extorsión, Hurto, Porte Ilegal de Armas, etc.

Tras una evaluación preliminar realizada a la intervención inicialmente planteada, se logró establecer una mejoría en las condiciones de seguridad y la disminución de las cifras de homicidios y desapariciones como de los desplazamientos masivos en el área urbana, por la acción conjunta entre la Armada Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y otros organismos de seguridad del Estado.

2.10 Articulación con autoridades nacionales, regionales y locales

2.10.1 Subcomité nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición

La Delegada para Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH-DIH participó activamente en las sesiones ordinarias y extraordinarias que convocó el Subcomité



Nacional de Prevención, Protección y Garantías de Reparación; durante el 2014 a partir de su Plan Operativo, contribuyó con insumos y participó en las discusiones de la construcción de:

- a) *Un documento de lineamientos generales para los Comités Territoriales de Justicia Transicional con recomendaciones de articulación.*
- b) *Un documento con recomendaciones tendientes a la adopción de medidas de protección diferenciales para los reclamantes de restitución de tierras y otros sujetos de especial protección.*

Es de señalar, que aunque se ha avanzado en el trabajo desde lo nacional aún persiste la necesidad de fortalecer la articulación en los diferentes niveles de Gobierno, y la participación de la Defensoría del Pueblo. También es importante recalcar que para el 2015 se debe anudar esfuerzos entre el Sistema Nacional de Atención Integral y Reparación a Víctimas (SNARIV) y el Sistema Nacional de Derechos Humanos, en particular en lo que concierne en materia de Derecho Internacional Humanitario, prevención y protección.

2.10.2 Espacios para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, y adolescentes en el marco del conflicto armado

Durante el 2014 se mantuvo la participación de la Delegada en los espacios relacionados con la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado, a través de:

- a) *Equipo Especial de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, participó junto a la Delegada de Infancia, Juventud y Adulto mayor en las sesiones ordinarias y extraordinarias para el análisis del seguimiento a la implementación de las recomendaciones realizadas por esta instancia al Gobierno nacional. Asimismo, se aportó la información de los casos de reclutamiento y utilización que el equipo conoció.*
- b) *Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos organizados al margen de ley y*



grupos delictivos organizados, se participó durante el primer semestre en las reuniones ordinarias convocadas al respecto. Quedó pendiente para el 2015 los avances y decisiones del Gobierno frente a la formulación de un nuevo Conpes, sus objetivos y alcances, ya que para el 2015 el Conpes 3673 de 2010 se encuentra sin vigencia.

2.10.3 Subsistema Nacional de Derecho Internacional Humanitario (DIH) y conflicto armado

Se participó en las sesiones convocadas por el programa Presidencial de Derechos Humanos, hoy Consejería Presidencial de Derechos Humanos, donde se avanzó en la formulación de lineamientos en materia de Derecho Internacional Humanitario, los cuáles establecen los mínimos y guían el deber del Estado en respetar y hacer en la materia, y definen las estrategias de intervención, articulación, coordinación y fortalecimiento institucional para dar cumplimiento a los mismos. Derivado de este trabajo el Gobierno nacional a julio de 2014, socializó la “Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos 2014–2034”, con el objetivo de ser la hoja de ruta para implementar de manera efectiva el enfoque y la agenda de derechos humanos en todas las políticas públicas sectoriales así como en los diferentes instrumentos de política en el nivel territorial.

2.10.4 Comisiones Regionales del Ministerio Público

La Ley 1448 de 2011, asignó nuevas responsabilidades al SAT en función de su capacidad para monitorear las dinámicas del conflicto armado y advertir a las autoridades competentes la adopción de medidas efectivas y oportunas para evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos. Específicamente el artículo 200 del Decreto 4800, reglamentario de la Ley 1448, establece que “la Defensoría del Pueblo diseñará e implementará un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT) el cual, hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.



En complemento, en el mes de noviembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación emitió la Resolución 550, por medio de la cual se reglamenta e integra la normatividad vigente sobre la conformación y el funcionamiento de las Comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional. Allí se definió que una de las actividades que desarrollan las Comisiones con el propósito de fortalecer la articulación de las diferentes instancias del Ministerio Público, es el seguimiento a las recomendaciones contenidas en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento del SAT.

En este sentido, durante el año 2014 el SAT participó en seis (6) Comisiones Regionales del Ministerio Público en la que uno de los ejes de trabajo fue precisamente la prevención de las violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado que promueve la Defensoría del Pueblo.

Foto 13. Reunión de la Comisión Regional del Ministerio Público para el seguimiento al informe de riesgo para el municipio de Soacha - Cundinamarca



La integración de funciones de las Entidades del Ministerio Público, reviste uno de los principales retos para la Defensoría del Pueblo en tanto, posibilita la articulación efectiva de las potencialidades de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, con el apoyo y la coordinación de acciones de la Personerías municipales y distritales.

A continuación se presenta una síntesis por cada una de las regiones donde se llevaron a cabo ejercicios, con la relación de actividades desarrolladas.



2.10.4.1 Caquetá: San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Doncello y El Paujil

El 11 de abril de 2014 se realizó la Comisión Territorial del Ministerio Público (CTMP) en la ciudad de Florencia con el propósito de valorar la acción institucional frente a las recomendaciones del informe de riesgo 035 – 13 y la Nota de Seguimiento número 009-13 para los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Doncello y El Paujil.

En desarrollo del ejercicio, se acordó realizar visitas a los municipios y entrevistar a funcionarios públicos, las cuales se llevaron a cabo entre los días 2 y 4 de julio de 2014 en los municipios advertidos, con el propósito de actualizar la información aportada por las autoridades y verificar las acciones realizadas por otras entidades en el territorio en los siguientes temas: estrategias de prevención del reclutamiento forzado, actividades cívico-militares, infraestructura y cobertura educativa, amenazas y seguridad de funcionarios públicos, instrumentos de prevención y protección, reubicación de la estación de Policía y mejoramiento del puesto de salud del corregimiento de Rionegro (Puerto Rico).

2.10.4.2 Arauca: Arauca, Tame, Fortul, Arauquita, Saravena, Cravo Norte, Puerto Rondón y Cubará en Boyacá

En octubre de 2014, con el apoyo del PNUD se inició el trabajo de seguimiento a la respuesta estatal en el departamento, con la realización de una sesión de la Comisión Territorial de Ministerio Público (CTMP) para el departamento. Al espacio asistieron las Personerías Municipales de los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena, Tame, Fortul, Puerto Rondón y Cravo Norte, junto a la Procuraduría Regional, concentrando el desarrollo del ejercicio en la prevención de accidentes por minas, artefactos explosivos y municiones sin explotar, así como la prevención de reclutamiento y utilización ilícita de NNA.

En coordinación con la Defensoría Regional, se realizó un recorrido por los municipios del departamento, entre los días 8 y 13 de junio de 2014, en donde se tuvo la oportunidad de sostener reuniones con las autoridades locales (Secretarías de Gobierno, ICBF, Alcaldías, Personerías, Fuerzas Armadas y Policía) del mismo modo,



se realizaron encuentros con líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil, para valorar la efectividad de las medidas adoptadas.

2.10.4.3 Sur de Bolívar: Simití, San Pablo y Santa Rosa del Sur

El 5 de junio de 2014, en la ciudad de Barrancabermeja, Santander se llevó a cabo la CTMP con el objetivo de socializar el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y los avances en seguimiento de las recomendaciones incluidas en la Nota de Seguimiento número 011-13, y el Informe de Riesgo número 008-12 Alcance Intermedio (A.I.) para los municipios de Santa Rosa del Sur, Simití y San Pablo en Bolívar. Con énfasis en las recomendaciones tendientes a la prevención y atención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.

2.10.4.4 Huila: Campo Alegre y Colombia

El 24 de julio de 2014 se convocó por parte de la Delegada del SAT y la Defensoría Regional, con apoyo del PNUD, a las personerías de Campoalegre y Colombia (esta última no asistió) con la Procuraduría Regional y Provincial a una jornada de trabajo para valorar la respuesta institucional a los escenarios de riesgo advertidos. Posteriormente el 23 y 24 de septiembre de 2014 se realizó la misión de verificación en terreno:

Actividades desarrolladas:

- Reactivación de la acción preventiva de la Procuraduría Provincial de Neiva
- Investigación preliminar a la Personería de Colombia por parte de la Procuraduría Provincial de Neiva
- Citación de la Procuraduría Provincial de Neiva de las autoridades convocadas -Secretaría departamental, policía, alcaldías, ICBF y personerías- en los Informes de Riesgo
- Elaboración de actas de compromiso para mejorar la respuesta institucional



2.10.4.5 Putumayo: San Miguel y Valle del Guamuez

El día 22 de abril de 2014 se llevó a cabo en la ciudad de Mocoa la Comisión Territorial del Ministerio Público con el fin de valorar la respuesta institucional del Informe de Riesgo número 028-13 para los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, posteriormente el 30 y 31 de julio de 2014 se realizó una comisión de verificación a la respuesta institucional.

2.10.4.6 Cundinamarca: Soacha

La Procuraduría Regional de Cundinamarca, durante el año 2014 emprendió un ejercicio técnico de seguimiento a las recomendaciones contenidas en los documentos de advertencia emitidos para el municipio de Soacha, en coordinación con la Defensoría Regional Cundinamarca, y la participación de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de violaciones de DDHH y DIH, la Personería Municipal de Soacha y la Procuraduría Provincial. El 14 de marzo de 2014, se dio inicio a la articulación del Ministerio Público con los siguientes objetivos: i) En lo posible procurar la solución de las problemáticas expuestas por la Defensoría del Pueblo, y ii) Procurar el impacto oportuno en las políticas públicas que mitiguen o prevengan los factores de amenaza y vulnerabilidad.

El 6 de junio de 2014, la Procuraduría Regional Cundinamarca, dio apertura a la Acción Preventiva número 01 de 2014, para el municipio de Soacha con el fin de realizar seguimiento al cumplimiento de las acciones por parte de las entidades estatales para superar la situación de riesgo. Este espacio interinstitucional ha adelantado reuniones periódicas para realizar el seguimiento y apoyar a la Procuraduría en la argumentación de la Acción Preventiva. A la fecha se han hecho visitas a entidades del nivel nacional, con el fin de constatar la información allegada mediante oficio, entre las cuales están el Ministerio de Defensa, Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al margen de la Ley y por Grupos de Delincuencia Organizada (Ciprunna) y Unidad Nacional de Protección.



2.10.5 Informes Especiales

En lo relacionado con Informes Especiales en el 2014, la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH-DIH elaboró las siguientes investigaciones que se encuentran actualmente en proceso de edición y publicación:

- Informe estructural de riesgo para los municipios Costa Pacífica Caucana:** Como resultado del monitoreo, análisis y seguimiento de la crisis humanitaria de las comunidades que habitan la costa pacífica caucana se elaboró el primer Informe Estructural de Riesgo por Conflicto Armado para los municipios de Guapí, Timbiquí y López de Micay. Dada la persistencia del conflicto armado, la variedad de grupos armados que se ven involucrados y la multiplicidad de violaciones a los DDHH y al DIH, las comunidades étnicas que habitan esta zona han registrado en los últimos años altos niveles de riesgo. A ello se suman factores como la ocupación y despojo de sus territorios, la minería ilegal no artesanal, la erradicación de cultivos ilícitos a través de aspersiones aéreas, la precariedad en la prestación de los servicios públicos, la baja cobertura en salud, y la deficiente calidad de la educación; así como, la precaria infraestructura vial y de telecomunicaciones. Todos estos son factores que ponen en grave riesgo la seguridad alimentaria, la autonomía de los territorios, sus costumbres; y por ende su supervivencia como grupos étnicos.
- El conflicto armado y el riesgo para la Mujer Rural: Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Caquetá y Santander:** El informe da cuenta de los escenarios de riesgo para las mujeres rurales en Colombia y la violencia ejercida en su contra. De manera particular, advierte y analiza la situación de derechos de las sobrevivientes del conflicto armado y las afectaciones en los roles de liderazgo y procesos organizativos, a través de estudios de caso. De igual manera se identifican y analizan las situaciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental, que afectan a esta población, presentando recomendaciones a las entidades responsables en cada una de las situaciones identificadas
- Indicadores para valorar el Riesgo de Violación a los Derechos Humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra. Estudios de Caso en Tumaco, Catatumbo, Córdoba y Meta:** el objetivo de esta investigación fue diseñar de una batería de indicadores que le permitieran al Sistema de Alertas Tempranas



advertir el riesgo específico de las personas que acceden o son potenciales beneficiarios del proceso de restitución de tierras; los cuales fueron aplicados como prueba piloto en los municipios de municipio de Tumaco (Nariño), Vistahermosa (Meta), Valencia y Montería (Córdoba), San Pedro de Urabá y Arboletes (Antioquia) y Tibú (Norte de Santander).

- **Nuevas dinámicas de conflicto armado en las ciudades capitales de la Región Caribe:** escenarios de riesgo para la población civil. El informe tiene por objeto describir, analizar y visibilizar las principales características de la violencia y la confrontación que viven las poblaciones y grupos sociales en riesgo que habitan en las ciudades capitales de la región Caribe, con el fin de instar a las autoridades a la adopción de medidas eficaces de prevención, protección, reparación y garantías de no repetición, frente a los nuevos retos planteados al Estado por los grupos posdesmovilización. Particularmente, para que se atienda efectivamente las urgentes necesidades que en materia de seguridad y protección afronta actualmente la población en situación de desprotección social y población víctima del conflicto armado.
- **Indicadores para la prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.** El manual tiene como propósito ofrecer herramientas para analizar y atender las situaciones relacionadas con la problemática del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA) por parte de actores armados que le permitirá a quien investigue identificar diferentes aspectos para avanzar en la formulación de diagnósticos y en actividades de asesoría y acompañamiento en lo relacionado con la aplicación de las rutas de prevención y protección, tanto a personas en riesgo, como a NNA desvinculados.

2.10.6 Otros espacios institucionales

Por otra parte, la Delegada ha estado participando según es invitada en otro tipo de espacios como son:

- a. Estrategia interinstitucional de lucha contra la impunidad y atención integral a las víctimas de violencia basada en género en el marco del conflicto armado, en



particular, víctimas de violencia sexual. Se entregó información concerniente para la priorización de zonas de trabajo de acuerdo a los documentos de advertencia de 2013 que señalaban los riesgos asociados a violencia sexual en el marco del conflicto armado.

- b. Mesa Interinstitucional Caso de Estudio de la Situación de las Mujeres Afrocolombianas, Informe a Presentar por el Estado Colombiano ante la CIDH. Se participó en las reuniones técnicas de revisión metodológica del estudio de Caso de las Situación de las Mujeres Afrocolombianas.

Adicionalmente el SAT, tanto en el nivel central como en las regionales, participó en espacios sociales con organizaciones o comunidades étnicas, con organizaciones sociales, sindicales, defensores de derechos humanos y ONG. También en Espacios interinstitucionales como Subcomités de Prevención, Protección, Sesiones de la CIAT, espacios de seguimiento al tema electoral, ente otras.

Es importante mencionar que la participación del SAT en los espacios sociales e interinstitucionales fue documentada en un formato establecido para ello ya que la información que allí se comparte se constituye, además, en un insumo para el monitoreo. Se cuenta con una base de datos en la que se registran estas actividades.

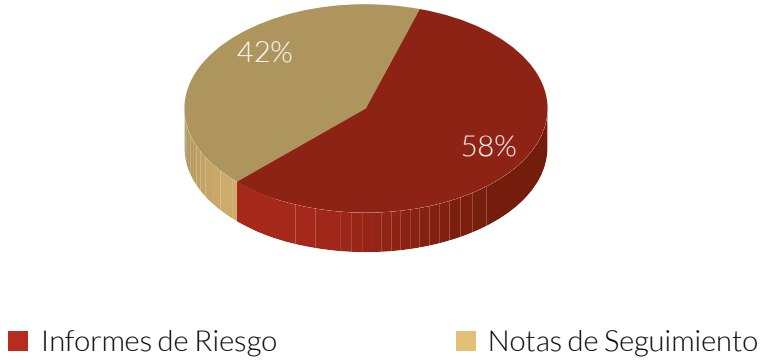
2.11 Seguimiento a la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas

2.11.1 Resumen estadístico de oficios enviados y respuestas recibidas

En 2014 se enviaron en total 370 oficios de requerimiento a las autoridades concernidas en los documentos de advertencia, de estos 198 fueron para Informes de Riesgo y 172 para Notas de Seguimiento. Se resalta que un número importante de instituciones del Estado, remiten de oficio informes detallados de las acciones adelantadas, inclusive sin que medie la remisión de oficios de requerimiento.



Gráfico 8. Oficios de Requerimiento enviados por el SAT en 2014

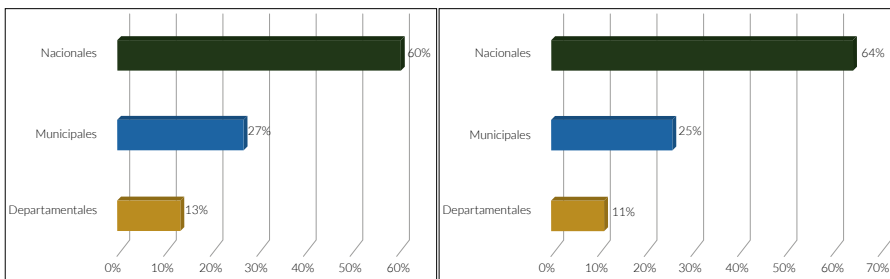


Fuente: Sistema de Alertas Tempranas

De los oficios enviados para los informes de seguimiento emitidos por el SAT en 2014, la mayoría fueron a entidades del orden nacional con 118 oficios enviados, lo que representa 60%, como se observa en el gráfico 9. Una distribución similar se observa en los oficios enviados para las notas de seguimiento.

Gráfico 9. Distribución de los requerimientos a Informes de Riesgo por nivel de Gobierno. 2014

Gráfico 10. Distribución de los requerimientos a Notas de Seguimiento por nivel de Gobierno. 2014



Fuente: Sistema de Alertas Tempranas



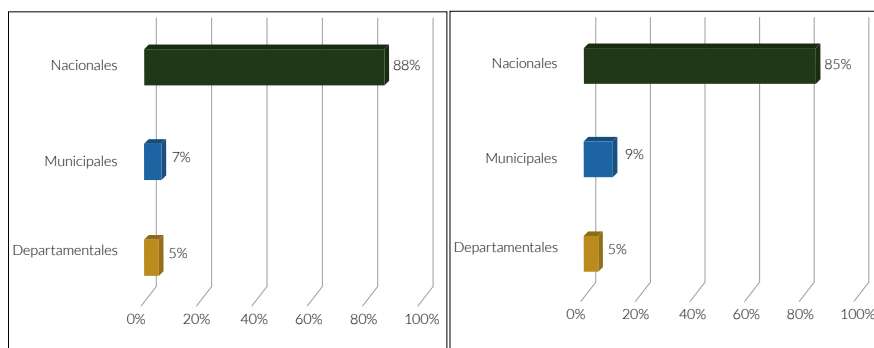
En total en 2014 se recibieron 263 oficios de respuesta institucional de las entidades. En general las entidades del orden nacional representan un mayor volumen de respuestas con un 88% para informes de riesgo y un 85% para notas de seguimiento.

Gráfico 11. Distribución de las respuestas a informes de Riesgo por nivel de Gobierno.

2014

Gráfico 12. Distribución de las respuestas a Notas de Seguimiento por nivel de

Gobierno. 2014



Fuente: Sistema de Alertas Tempranas

2.12 Implementación del Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT)

2.12.1 Conformación del equipo humano experto en diseño y desarrollo de sistemas de información

Constituido por tres ingenieros de desarrollo de nivel Master y un diseñador gráfico, quienes avanzaron en la construcción de los módulos de captura de datos en los subprocesos de Monitoreo, advertencia y seguimiento al riesgo advertido.



2.12.2 Implementación del Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas

El pasado mes de octubre, en el marco del encuentro nacional del SAT, se llevó a cabo la capacitación en el manejo de los módulos de captura de información a los equipos regional y nacional del SAT. Se llevaron a cabo ejercicios de simulación de ingreso de datos en los formularios de Registro de Información, Informes de Comisión, Fichas de Monitoreo y proyección de Informes de Riesgo.

A partir del mes de noviembre, a través del Memorando 004 de 2014, se orientó al equipo regional y nacional, de los procedimientos para la implementación y apropiación del Aplicativo del Sistema de Información. El acceso al aplicativo se hace por la página WEB del Sistema de Alertas Tempranas y cuenta con los controles y niveles de seguridad necesarios para evitar el ingreso de personas ajenas a la Dependencia.

2.13 Construcción del mapa veredal del país

En asocio con los profesionales en georreferenciación del SAT, se avanzó en la construcción del mapa veredal del país. Este ejercicio ha contado con el apoyo de profesionales en georreferenciación de otras entidades del Estado en un esfuerzo conjunto para contar con la cartografía de referencia que permita trascender el nivel municipal, como unidad de identificación.

2.14 Página WEB del SAT

Está al servicio de las instituciones del Estado, organizaciones y comunidad interesada en temas relacionados con derechos humanos, Conflicto Armado y prevención de Violaciones. Allí se encuentra información histórica y actualizada de las actividades y productos del equipo nacional y regional del SAT.



Imagen 1. Página Web del SAT



Fuente: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat> Marzo 12 de 2015

Los siguientes son los módulos de información:

- Home de inicio, con la información reciente de la actividad del SAT, allí encontrarán adicionalmente el acceso al mapa interactivo con los últimos documentos de advertencia emitidos por el SAT.
- Estructura funcional y operativa del SAT.
- Hoja de vida del Director.
- Acceso al histórico de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, en donde se podrán consultar y descargar en formato pdf los siguientes documentos:
 - Las Alertas Tempranas del año 2001 y 2002,
 - Los Informes de Riesgo desde el año 2002 al año 2010, y
 - Las Notas de Seguimiento desde el año 2003 hasta el año 2010.

La publicación de los documentos de advertencia busca ofrecer un acceso a los documentos en su versión oficial por parte de funcionarios de entidades del Estado, académicas y estudiosas de temas relacionados con los Derechos Humanos y el Conflicto Armado, y comunidades en general.

- Los Informes anuales de gestión, con el resumen de las actividades desarrolladas por el SAT entre los años 2006 y 2013.



- b. Los Informes Temáticos en formato pdf: Allí se encuentran publicados los informes especiales de Violencia Sexual de Nariño, Cartagena y Buenaventura, el informe especial de reclutamiento elaborado para los departamentos de la Orinoquia y los informes especiales de riesgo electoral desde el año 2006 al 2014.

Este espacio se espera alimentar con aquellos informes que se están preparando para otras regiones del país como lo es el Informe de Costa Pacífica Caucana.

- a. Otras publicaciones: Allí se encuentran las cartillas de indicadores de Género y próximamente se ubicará la cartilla con la actualización de los indicadores para la prevención del reclutamiento.
- b. Directorio, finalmente el listado de funcionarios con identificación de cargos y teléfonos y correos electrónicos de contacto.



Proyecto de Inversión:	Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de las Violaciones Masivas de Derechos Humanos en Colombia
Código del Proyecto:	BPIN 1180000180000
Finalidad:	Promover políticas y estrategias de prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el propósito de reducir los factores de vulnerabilidad de las comunidades, excluir y proteger a la población civil de la confrontación armada y evitar o mitigar los daños que puedan sufrir las comunidades como consecuencia del conflicto armado.
Objetivo General:	Desarrollar los lineamientos de una política institucional que le permita a la Defensoría del Pueblo intervenir eficazmente en la prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, derivadas del conflicto armado.
Vigencia:	1º de enero al 31 de diciembre de 2014

Objetivo Específico	Actividad	Indicador Gestión	Meta	Avance	Apropiación Final 2014	Obligado	% Ejecutado a Dic 31 de 2014
	Realizar misiones humanitarias de observación, verificación e identificación de las condiciones de amenaza y vulnerabilidad de la población civil en zonas de alto riesgo y de difícil acceso.	Investigaciones coyunturales y especiales que diagnostiquen los factores de riesgo de comunidades y grupos poblacionales expuestos a violaciones.	55	100%	\$ 442.100.000	\$ 392.334.001	88,74%

Objetivo Específico	Actividad	Indicador Gestión	Meta	Avance	Apropiación Final 2014	Obligado	% Ejecutado a Dic 31 de 2014
Identificar, analizar y advertir a las autoridades, las amenazas y vulnerabilidades que generen riesgo de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, recordando la adopción de medidas de prevención y protección humanitaria.	Sistematizar la información pertinente para el análisis de amenazas y vulnerabilidades de la población civil, aplicando los lineamientos y marco metodológico del Sistema de Información del SAT (SISAT).	Investigaciones coyunturales y especiales que diagnostiquen los factores de riesgo de comunidades y grupos poblacionales expuestos a violaciones.	55	100%	\$ 196.200.000	\$ 196.200.000	100%
	Elaborar documentos de advertencia con la caracterización de los contextos de violencia y escenarios de riesgo de la población civil y de grupos de especial protección.				\$ 402.379.668	\$ 389.399.998	96,77%
	Planear y coordinar las mesas de trabajo en prevención humanitaria y otros espacios de articulación con autoridades y comunidades para la construcción de mapas de riesgo.	Mesas de trabajo realizadas con comunidades, organizaciones de la sociedad civil y autoridades	30	100%	\$ 196.243.500	\$ 196.243.500	100%

Objetivo Específico	Actividad	Indicador Gestión	Meta	Avance	Apropiación Final 2014	Obligado	% Ejecutado a Dic 31 de 2014
Identificar, analizar y advertir a las autoridades, las amenazas y vulnerabilidades que generen riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, recomendando la adopción de medidas de prevención y protección humanitaria.	Clasificar las recomendaciones formuladas a las autoridades en los documentos de advertencia, conforme a los parámetros de seguimiento a la respuesta estatal, y requerir información.	Visitas de seguimiento realizadas a la respuesta estatal de situaciones de riesgo advertidas	200	100%	\$ 84.516.667	\$ 84.516.667	100%
	Organizar y sistematizar la información acopiada para evaluar el impacto de las medidas desde una perspectiva de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.	Documentos de seguimiento a situaciones de riesgo advertidas realizados	40	100%	\$ 90.000.000	\$ 90.000.000	100%
	Elaborar los documentos de balance sobre la efectividad de las medidas adoptadas por las autoridades desde una perspectiva humanitaria.	Documentos de balance de la efectividad e impacto de las medidas adoptadas en prevención y protección por parte de las autoridades.	2	100%	\$ 192.316.665	\$ 192.316.665	100%
Total Ejecución Vigencia 2014					\$ 1.800.000.000	\$ 1.737.254.331	96,51%

ANEXO 2

Tabla 2. Documentos de advertencias del SAT durante el año 2014

Listado general de Informes de Riesgo emitidos por año, con fecha de emisión, departamento y municipio

Año	Nº I.R.	Tipo I.R.	Fecha Emisión I.R.	Departamento	Municipio
2014	001-14	Focalizado	24-ene-14	San Andrés y Providencia	San Andrés
	002-14	Focalizado	2-feb-14	Valle del Cauca	Cali
	003-14	Inminencia	4-feb-14	Tolima	San Antonio
	004-14	Inminencia	9-feb-14	Cauca	Inzá
	005-14	Inminencia	14-mar-14	Cundinamarca	Bogotá
	006-14	Inminencia	17-mar-14	Risaralda	Pereira
	007-14	Inminencia	15-abr-14	Córdoba	San José de Uré
	008-14	Inminencia	24-abr-14	Tolima	Líbano
	009-14	Inminencia	28-abr-14	Caquetá	Cartagena del Chairá
	017-14	Focalizado	12-jul-14	Córdoba	Lorica
					Moñitos
					San Antero
					San Bernardo del Viento
	010-14	Inminencia	29-abr-14	Nariño	Policarpa
	011-14	Inminencia	8-may-14	Norte de Santander	San Calixto
	012-14	Alcance Intermedio	10-jun-14	Antioquia	Apartadó
					Carepa
					Turbo
	013-14	Focalizado	17-jun-14	Huila	Algeciras
	014-14	Focalizado	25-jun-14	Risaralda	Mistrató
	015-14	Inminencia	4-jul-14	Cundinamarca	Bogotá, D. C.



Año	Nº I.R.	Tipo I.R.	Fecha Emisión I.R.	Departamento	Municipio
2014	016-14	Inminencia	11-jul-14	Amazonas	El Encanto
					La Chorrera
					Puerto Arica
					Puerto Santander
	018-14	Inminencia	18-jul-14	Caldas	Marmato
	019-14	Focalizado	18-jul-14	Valle del Cauca	La Unión
	020-14	Inminencia	20-jul-14	La Guajira	Uribia
	021-14	Inminencia	23-jul-14	Antioquia	Buriticá
	022-14	Alcance Intermedio	24-jul-14	Antioquia	Ituango
					San Andrés
					Toledo
	023-14	Alcance Intermedio	1º-ago-14	Bolívar	El Carmen de Bolívar
					María La baja
					San Jacinto
					San Juan Nepomuceno
	024-14	Focalizado	1º-ago-14	Bolívar	Achí
	025-14	Inminencia	10-sep-14	Meta	Puerto Lleras
					Puerto Rico
					Vista Hermosa
	026-14	Inminencia	10-sep-14	Cesar	San Diego
	027-14	Inminencia	19-sep-14	Chocó	Río Iró
	028-14	Inminencia	10-oct-14	Tolima	Ataco
	029-14	Focalizado	23-oct-14	Arauca	Arauca
	030-14	Inminencia	25-oct-14	Nariño	Barbacoas
	031-14	Inminencia	8-nov-14	Tolima	Rioblanco
	032-14	Alcance Intermedio	19-nov-14	Caldas	Riosucio
					Supía
	033-14	Focalizado	22-nov-14	Chocó	Quibdó



Año	Nº I.R.	Tipo I.R.	Fecha Emisión I.R.	Departamento	Municipio
2014	034-14	Inminencia	22-nov-14	Córdoba	Montelíbano
					Puerto Libertador
	035-14	Inminencia	18-dic-14	Cauca	Suárez
	036-14	Alcance Intermedio	24-dic-14	Arauca	Arauquita
					Fortul

Listado general de Notas de Seguimiento emitidas por año, con fecha de emisión, informes de riesgo, departamento y municipio

Año de Emisión de Nota	Número Nota-Año	Fecha	Informe de Riesgo	Departamento	Municipio
2014	Ns01-14	31-ene-14	032-08	Valle del Cauca	Buenaventura
	Ns02-14	31-ene-14	027-07	Guaviare	San José del Guaviare
				Meta	Mapiripán
					Puerto Concordia
	Ns03-14	21-feb-14	018-10	Vichada	Cumaribo
	Ns04-14	25-feb-14	016-11	Bolívar	Arenal
					Norosí
					Tiquisio
	Ns05-14	14-mar-14	020-12	Norte de Santander	Cúcuta
					El Zulia
					Los Patios
					Puerto Santander
					Villa del Rosario
	Ns06-14	1-abr-14	031-12	Arauca	Saravena
	Ns07-14	07-abr-14	027-12	Nariño	Francisco Pizarro
					Mosquera
					Tumaco



Año de Emisión de Nota	Número No-ta-Año	Fecha	Informe de Riesgo	Departamento	Municipio
2014	Ns08-14	16-may-14	011-09	Chocó	Alto Baudó
					Bajo Baudó
					Medio Baudó
	Ns09-14	28-may-14	021-12	Santander	Barrancabermeja
	Ns10-14	17-jun-14	007-13	Cundina-marca	Bogotá
	Ns11-14	20-jun-14	004-12	Norte de Santander	El Tarra
					San Calixto
					Teorama
	Ns12-14	4-ago-14	033-13	Guaviare	Miraflores
	Ns13-14	19-ago-14	029-07	Nariño	Barbacoas
					Magüí
					Roberto Payán
	Ns14-14	14-oct-14	012-12	Guaviare	Calamar
					El Retorno
	Ns15-14	10-nov-14	021-13	Cundina-marca	Bogotá, D. C.
	Ns16-14	14-nov-14	037-04	Cauca	Caldono
					Jambaló
					Silvia
					Toribio
	Ns17-14	28-nov-14	024-13	Huila	Campoalegre
	Ns18-14	5-dic-14	016-13	Boyacá	Cubará
	Ns19-14	24-dic-14	005-12	Quindío	Armenia
					Calarcá
					Circasia
					La Tebaida
					Montenegro
					Quimbaya



ANEXO 3

Tabla 3. Actividades destacadas llevadas a cabo por la defensoría delegada para la prevención de riesgos de violencia de DDHH-DIH -2014

ACTIVIDADES DESTACADAS LLEVADAS A CABO POR LA DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DDHH-DIH - 2014			
Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Taller de práctica periodística y DDHH	Evento organizado por la Federación Iberoamericana del Ombudsman - FIO, a la Red de Comunicadores de la FIO – Red COMFIO y la Defensoría del Pueblo de Ecuador. Con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).	8 y 9 mayo de 2014	Quito – Ecuador
Informe sobre el cese de acciones ofensivas ordenado por las Farc-EP -EP y el ELN	Entre las 00:00 horas del 20 de mayo, hasta las 24:00 horas del 28 de mayo. El pasado 15 de mayo el Comando Central del ELN y el Secretariado de las Farc-EP -EP emitieron un comunicado conjunto en el que declararon “cesar cualquier acción militar ofensiva contra las Fuerzas Armadas del Estado o la infraestructura económica, a partir de las 00:00 horas del martes 20 de mayo, hasta las 24:00 horas del miércoles 28 de mayo”.	Mayo 2014	Todo el país
Informe de riesgo electoral – elecciones 2014	Según estableció el Sistema de Alertas Tempranas, 54 municipios han sido clasificados en riesgo Extremo (que corresponden al 5% del total de municipios del país), 82 municipios fueron clasificados en riesgo Alto y 50 municipios fueron clasificados en riesgo Medio, para un total de 186 municipios con riesgo, que corresponden al 17% de los 1.123 municipios del país.	Mayo 2014	Todo el país



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Informe estructural situación de riesgo por conflicto armado en la costa pacífica caucana en los municipios de Guapí, Timbiquí y López de Micay	La Defensoría del Pueblo, ha venido monitoreando la crisis humanitaria que padecen las comunidades que habitan en la Costa Pacífica caucana, municipios de Guapí, Timbiquí y López de Micay, con el objetivo de impulsar la efectividad de sus derechos y libertades fundamentales. Para ello ha fomentado acciones de prevención y protección ante diversas situaciones de vulnerabilidad y riesgo de sus habitantes, los cuales pertenecen mayoritariamente a comunidades étnicas. La Defensoría del Pueblo busca contribuir con este propósito, exponiendo la gravedad de los factores que determinan actualmente riesgos y amenazas para la población civil de los municipios de Guapí, Timbiquí y López de Micay, así como recomendando acciones de prevención y protección por parte del Estado.	Mayo 2014	Municipios Costa Pacífica caucana
Foro semana sobre bandas criminales	Participación en Foro Semana el día 23 de julio de 2014 donde el Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos (Director del SAT) intervino como panelista en la presentación del funcionamiento y operatividad de las mal llamadas Bandas Criminales, ante un auditorio de aproximadamente 80 personas. En dicho espacio se clarificó la visión de la Defensoría del Pueblo con respecto a los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las extintas AUC y se expuso los aspectos relacionados con los impactos humanitarios de esos grupos ilegales.	Julio 2014	Todo el país
Informe regional Buenaventura	El 29 de julio se elaboró un informe sobre el contexto y la situación de derechos humanos de Buenaventura en donde se reconoce una mejoría en la situación de seguridad a raíz de la intervención gubernamental dispuesta por el Presidente de la República con ocasión de la petición elevada por el señor Defensor del Pueblo que se designará un gerente social y se fortaleciera la Fuerza Pública en la región. El informe recoge datos de algunas conductas violentas que aún se continúan registrando y la gestión defensorial que se ha realizado en el Puerto de Buenaventura.	Julio 2014	Buenaventura, Valle



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Taller con secretarías departamentales y municipales de educación:	En el marco de los encuentros subregionales de Gestión del Riesgo y Permanencia que impulsa el Ministerio de Educación Nacional con distintas secretarías de educación departamentales y municipales, se solicitó al SAT que participará en el encuentro llevado a cabo en Bogotá el 30 de julio de 2014, con una presentación general sobre los siguientes temas: Derechos Fundamentales, Derechos de los niños, niñas y adolescentes, Derecho a la Educación, Gestión del Riesgo y Sujetos de Especial Protección Constitucional y víctimas del conflicto armado. En particular, frente a este último tema se hizo énfasis en los factores de riesgo por conflicto armado que afectan al ámbito educativo. Se acordó seguir acompañando al MEN en otros encuentros subregionales, incorporando además análisis sobre los escenarios de riesgo regionales.	Julio 2014	Bogotá, D. C.
Mesa de trabajo en prevención humanitaria Neiva (Huila):	En el desarrollo de los objetivos misionales de Defensoría del Pueblo, y en aplicación de las políticas públicas en materia de prevención de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, el SAT ha venido realizando el monitoreo y advertencia de la situaciones de riesgo por conflicto armado para la población civil a través del análisis de la actual situación de riesgo. La más reciente actividad que se llevó a cabo fue el 25 de julio, se desarrolló la Mesa de Prevención Humanitaria en el municipio de Neiva, que contó con la participación de más de 25 personas pertenecientes a organizaciones sociales, de derechos humanos, corregidores, presidentes de JAC y representantes de instituciones locales.	Julio 2014	Neiva, Huila



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Capítulo prevención – protección informe comisión nacional de seguimiento Ley 1448 de 2011:	El Sistema de Alertas Tempranas viene participando activamente en la comisión nacional de seguimiento a la Ley 1448 de 2011, integrada por la Defensoría, la Procuraduría, la Contraloría y representantes de la mesa nacional de víctimas. En esa instancia se le encargó la elaboración del capítulo sobre prevención y protección a ser incorporado en el Informe que será presentado al Congreso de la República por parte de la Comisión. Dicho capítulo contiene un componente sobre el escenario de riesgo que viene afectando a las víctimas y líderes que adelantan procesos de restitución. Igualmente se realizó una valoración sobre la respuesta estatal a las recomendaciones formuladas por el Sistema de Alertas Tempranas. Contiene también un análisis de seis escenarios regionales de riesgo focalizados por la Comisión, en lo relacionado con el contexto de violencia y conflicto armado, así como en lo relativo a la respuesta institucional a los requerimientos formulados por la Comisión.	Julio 2014	Todo el país
Capítulo - dinámica del conflicto armado y escenarios de riesgo de violaciones de derechos humanos. Diagnóstico crisis humanitaria Chocó 2014	El Sistema de Alertas Tempranas a través de su ejercicio de monitoreo y advertencia en el departamento de Chocó, participó en la elaboración del capítulo sobre Dinámica del conflicto armado y escenarios de riesgo de violaciones de derechos humanos que hace parte del Diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo en Chocó. Dicho capítulo contiene el escenario de riesgo que viene afectando a la población, autoridades étnicas territoriales, víctimas y líderes. En el documento se señala la presencia y acciones de los actores armados, el escenario de riesgo, los hechos que vulneran los derechos humanos, la gestión defensorial adelantado en materia de prevención y las recomendaciones a las autoridades.	Agosto 2014	Chocó



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Taller con secretarías departamentales y municipales de educación:	En el marco de los encuentros subregionales de Gestión del Riesgo y Permanencia que impulsa el Ministerio de Educación Nacional con distintas secretarías de educación departamentales y municipales, se solicitó al SAT que participará en el encuentro llevado a cabo en Medellín el 13 de agosto y en Bogotá el 20 de agosto, con una presentación general sobre los siguientes temas: Derechos Fundamentales, Derechos de los niños, niñas y adolescentes, Derecho a la Educación, Gestión del Riesgo y Sujetos de Especial Protección Constitucional y víctimas del conflicto armado. En particular, frente a este último tema se hizo énfasis en los factores de riesgo por conflicto armado que afectan al ámbito educativo. Se acordó seguir acompañando al MEN en otros encuentros subregionales, incorporando además análisis sobre los escenarios de riesgo regionales	Agosto 2014	Bogotá, D. C.
Mesa de trabajo en prevención humanitaria Bogotá (localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Usme):	En el desarrollo de los objetivos misionales de Defensoría del Pueblo, y en aplicación de las políticas públicas en materia de prevención de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, el SAT ha venido realizando el monitoreo y advertencia de la situaciones de riesgo por conflicto armado para la población civil a través del análisis de la actual situación de riesgo. La más reciente actividad que se llevó a cabo fue el 24 y 25 de agosto, se desarrolló la Mesa de Prevención Humanitaria en Bogotá para las localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Usme, que contó con la participación de más de 40 personas pertenecientes a organizaciones sociales, de derechos humanos y organizaciones de víctimas.	Agosto 2014	Bogotá, D.C.



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Encuentro nacional del SAT y capacitación en SISAT	La Defensoría Delegada para la Prevención del Riesgo de Violaciones a los derechos humanos y DIH llevó a cabo entre el 29 de septiembre al 3 de octubre su Encuentro Nacional Anual, donde reunió al equipo del nivel central y de las regionales. El Encuentro tuvo dos ejes de trabajo, por un lado, i) revisión de las estrategias metodológicas y, balance y proyecciones para el año 2015 de cada uno de los grupos de trabajo; ii) Capacitación del equipo en el Sistema de Información del SAT – SISAT. Adicionalmente, contó con la presentación del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.	Octubre 2014	Bogotá, D. C.
Grupos focales Informe Mujer Rural	En el marco de la elaboración del Informe el conflicto armado y el riesgo para la Mujer Rural, estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá, y atendiendo al interés y la necesidad de presentar los hallazgos principales y recomendaciones en materia de protección y prevención, los días 9 y 10 de octubre se realizaron dos grupos focales con instituciones públicas responsables en los temas de desarrollo rural, atención y protección de víctimas del conflicto armado. A dichas jornadas asistieron en total 20 funcionarios del nivel técnico de diferentes instituciones entre ellas Procuraduría General de la Nación, Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio de Agricultura, Policía Nacional, Ministerio de Educación, Consejería para los Derechos Humanos, UNP, Ministerio del Medio Ambiente, Instituto Nacional de Salud, UARIV, Consejería para la equidad de la Mujer, que atendieron la solicitud de la Defensoría del Pueblo, recibieron las recomendaciones incluidas dentro del Informe y presentaron los avances que vienen realizando en dichos temas, y se plantearon los escenarios de implementación para el 2015.	Octubre 2014	Bogotá, D. C.



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Comisión territorial del Ministerio Público – Arauca	En el marco de la Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional, se llevó a cabo la sesión de trabajo en la ciudad de Arauca el pasado 31 de octubre, con participación de los personeros municipales y secretarios de los municipios de Arauca, Arauquita, Tame, Fortul, Cravo Norte, Puerto Rondón, del departamento de Arauca, y del municipio Cubará del departamento de Boyacá. Adicionalmente participaron la Defensora del Pueblo Regional Arauca, el analista regional del SAT, un representante de la dupla de víctimas de la Defensoría del Pueblo, una funcionaria de la Dirección de Promoción y Divulgación y un asesor regional de la Delegada para Asuntos Étnicos, y un delegado de la Procuraduría Regional. El eje central de la reunión, que contó con el apoyo de PNUD, fue la socialización de la respuesta institucional a las recomendaciones incluidas en los documentos de advertencia elaborados para el departamento de Arauca y el municipio de Cubará, Boyacá, especialmente frente a la problemática de reclutamiento y utilización ilícita de NNA y accidentes por MAP, MUSE o AEI; adicionalmente se avanzó en la construcción de compromisos frente al fortalecimiento de la articulación de las Entidades del Ministerio Público, en la defensa de la garantía de los derechos fundamentales de la población civil del departamento.	Octubre 2014	Arauca
Encuentro con líderes y lideresas de iglesias cristianas no católicas:	El Encuentro Nacional con líderes y lideresas de iglesias cristianas no católicas. Tuvo como objetivos: Construir espacios de confianza e interacción entre las Comunidades cristianas y la Defensoría del Pueblo, especialmente el SAT. Analizar cómo las actuales expresiones del conflicto armado están afectando a líderes y demás miembros de las Iglesias Cristinas, con el fin de identificar prospectivamente los escenarios de mayor riesgo a nivel nacional y regional. Definir los mecanismos de articulación entre los equipos del Sistema de Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y los líderes de las Iglesias Cristiana en las regiones, dirigidos a promover acciones de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.	17 y 18 de diciembre	Bogotá, D. C.



Nombre de la actividad	CONTENIDO	FECHA	LUGAR
Encuentro SAT-CIAT	Presentar los cambios normativos, metodológicos e institucionales de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) en el marco del Decreto 2890 de 2013 con el propósito de armonizar la ruta de actuación con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), en materia de evaluación, ponderación y seguimiento de las advertencias a probables violaciones masivas o sistemáticas de derechos humanos en el marco del conflicto armado.	12 diciembre	Bogotá, D. C.
Capítulo - dinámica del conflicto armado y escenarios de riesgo de violaciones de derechos humanos. Diagnóstico crisis humanitaria en el departamento de La Guajira 2014	El Sistema de Alertas Tempranas a través de su ejercicio de monitoreo y advertencia en el departamento de La Guajira, participó en la elaboración del capítulo sobre Dinámica del conflicto armado y escenarios de riesgo de violaciones de derechos humanos que hace parte del Diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo en La Guajira. Dicho capítulo contiene el escenario de riesgo que viene afectando a la población, víctimas y líderes. En el documento se señala la presencia y acciones de los actores armados, el escenario de riesgo, los hechos que vulneran los derechos humanos, la gestión defensorial adelantado en materia de prevención y las recomendaciones a las autoridades.	Diciembre 2014	Riohacha



A.3. Las principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y la Corte Constitucional

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

3.1 Intervenciones ante la Corte Constitucional en procesos de constitucionalidad

Expediente LAT-416. Ley 1662 del 16 de julio de 2013, por medio de la cual se aprueba el *"Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la ejecución de las penas impuestas por la Corte Penal Internacional"*. (Oficio 4010-011 del 14.01.14)

La Defensoría del Pueblo estimó que la aprobación de la Ley 1662 de 2013 cumplió con los requisitos constitucionales exigidos para ser considerada Ley de la República. Igualmente, una vez revisadas las disposiciones contenidas en el Acuerdo, esta Entidad consideró que las mismas se ajustaban a la Carta Política toda vez que desarrollaban las medidas dispuestas en el Estatuto de Roma y en las Reglas de Procedimiento y Prueba, ambos instrumentos del ámbito de la Corte Penal Internacional, cuya constitucionalidad fue analizada en las sentencias C-578 de 2002 y C-801 de 2009.



La Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-339 de 2014, acogió la posición de la Defensoría y declaró la exequibilidad tanto del Acuerdo como de su ley aprobatoria. Para la Corte, los contenidos regulados en este instrumento internacional no desconocen los preceptos aplicables sobre la materia, consagrados en la Carta Política, especialmente en lo que tiene que ver con las garantías procesales.

Expediente D-9997. Demanda contra el artículo 326, literales b) y d), de la Ley 906 de 2004. Condiciones a cumplir durante el periodo de prueba. (Oficio 4010-023 del 23.01.14)

En apoyo de la demanda, la Defensoría del Pueblo solicitó que los literales cuestionados referidos a: *“b) Participar en programas especiales de tratamiento con el fin de superar problemas de dependencia a drogas o bebidas alcohólicas”* y *“d) Someterse a un tratamiento médico o psicológico”* fueran declarados inconstitucionales. La entidad encontró, una vez revisadas las condiciones a cumplir por el imputado o acusado durante el periodo de prueba para acceder al principio de oportunidad, que las acusadas son las únicas que se relacionan con comportamientos autorreferentes cuya incidencia no repercute en ningún derecho ajeno, excediendo así el ámbito de configuración penal y desconociendo el derecho a la autodeterminación y los principios de legalidad y tipicidad al convertirse en condición de posibilidad para el acceso a un beneficio penal.

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-387 de 2014, declaró exequibles las disposiciones acusadas, con fundamento en las siguientes razones: i) resultan idóneas en el marco de la justicia restaurativa teniendo en cuenta que los derechos ajenos y el orden jurídico quebrantados con el hecho punible constituyen límites válidos constitucionalmente al libre desarrollo de la personalidad; ii) son necesarias en orden a lograr las finalidades del principio de oportunidad; y iii) no resultan desproporcionadas pues parten de la voluntad del imputado o acusado.

Expediente D-10001. Demanda contra el artículo 11 de la Ley 89 de 1890. Jurisdicción especial indígena. (Oficio 4010-033 del 29.01.14)

Los demandantes aseguraron que la norma acusada, al conferir a los alcaldes municipales y a otras autoridades administrativas la competencia para dirimir conflictos por el uso del territorio surgidos entre indígenas de una misma comunidad o entre estos y el cabildo de la comunidad correspondiente, niega el principio de autode-



terminación de los pueblos y el carácter multiétnico y pluricultural del Estado. La Defensoría del Pueblo respaldó la demanda y solicitó a la Corte declarar la inexecutable del artículo demandado.

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-463 de 2014, acogió la pretensión de la demanda al considerar que no existía una forma de lograr una interpretación evolutiva de la norma que permitiera hacerla compatible con el artículo 246 superior, pues mientras el Legislador de 1890 previó una injerencia directa de autoridades públicas municipales y departamentales en asuntos internos de las comunidades indígenas, la Constitución Política de 1991 estableció el derecho fundamental a que esos asuntos sean asumidos por las propias comunidades. Además, estimó que existían motivos de adicionales para excluir la disposición demandada del orden jurídico: i) la facultad definida en el artículo 11 de la Ley 89 de 1890 fue atribuida a autoridades administrativas las cuales solo puede asumir funciones jurisdiccionales excepcionalmente y no pueden asumir las que expresamente la Carta confiere a las comunidades étnicas; ii) el ámbito material de aplicación de la disposición demandada es de especial trascendencia para los pueblos indígenas, en tanto atañe al manejo de las tierras del resguardo, aspecto en donde la autonomía cobra mayor eficacia normativa.

Expediente D-9972. Demanda contra el artículo 93 de la Ley 1453 de 2011. Explotación de menores de edad. (Oficio 4010-035 del 29.01.14)

Según la demandante, la disposición acusada desconoce el mandato de igualdad al determinar una pena notoriamente inferior para el tipo de explotación de menores en comparación con la pena establecida para el delito de trata de personas. La Defensoría solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión **“o mendigue con menores de edad”**, contenida en el artículo demandado, en el entendido que lo que tipifica es la utilización de menores de edad para el ejercicio de la mendicidad y no el ejercicio autónomo de la misma en compañía de estos. Esta postura fue la que adoptó la Corte Constitucional en la Sentencia C-464 de 2014.

Expediente D-10029. Demanda contra los artículos 73, 79 y 84 (parciales) de la Ley 1098 de 2006. (Oficio 4010-036 del 29.01.14)

Los demandantes afirman que los artículos acusados incurren en una omisión legislativa relativa, al establecer taxativamente que un trabajador social debe hacer



parte de los Comités de Adopciones del ICBF y de los equipos técnicos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia y de las Comisarías de Familia, excluyendo de dicha integración a los otros profesionales afines a los trabajadores sociales en temas de familia como, por ejemplo, los profesionales en desarrollo familiar. La Defensoría respaldó la demanda y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “un trabajador social” contenida en los artículos demandados, siempre que la referencia es meramente enunciativa y, por tanto, se pueden acreditar también otros títulos de pregrado que resulten afines con el de trabajo social y que guarden relación directa, clara e inequívoca con las funciones asignadas a dichas dependencias por la ley.

La Corte Constitucional, a través de la sentencia C-505 de 2014, declaró la exequibilidad condicionada de los apartes analizados, siempre y cuando se entienda que la expresión “*trabajador social*” también comprende a los profesionales en desarrollo familiar.

Expediente D-10026. Demanda contra el artículo 33 de la Ley 1142 de 2007 que modificó el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Violencia intrafamiliar. (Oficio 4010-040 del 30.01.14)

El demandante considera que la norma acusada, al haber incrementado la pena para el delito de violencia intrafamiliar, desconoce el principio de proporcionalidad y la prohibición de exceso, debido a que dicha pena resulta más alta que la prevista para otros delitos como el de lesiones personales que, en su criterio, son de mayor gravedad. La Defensoría no compartió los argumentos de la demanda por lo que solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo demandado. Al constatar la existencia de cosa juzgada constitucional, mediante la Sentencia C-419 de 2014, la Corte Constitucional decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-368 de 2014 que declaró la exequibilidad de la disposición legal demandada.

Expediente D-10053. Demanda contra los artículos 4º, 5º, y 6º de la Ley 1653 de 2013 acumulada con el expediente D-10036. Arancel judicial. (Oficio 4010-061 del 17.02.14)

La Defensoría solicitó a la Corte desestimar los cargos por la presunta vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y la ocurrencia de una omisión



legislativa relativa, y en consecuencia, declarar la exequibilidad de las normas demandadas. A través de la sentencia C-554 de 2014, la Corte decide estarse a lo resuelto en la Sentencia C-169 de 2014 que declaró inexecutable la Ley 1653 de 2013, en la medida en que sobre los asuntos expuestos por los actores en sus respectivas demandas sobrevino la cosa juzgada constitucional absoluta.

Expediente D-10080. Demanda contra el artículo 2° de la Ley 1642 de 2013. Reestructuración de la Defensoría del Pueblo. (Oficio 4010-100 del 20.03.14)

La demandante considera que la norma acusada no establece qué funciones debe desempeñar la Comisión de Seguimiento Legislativo, creada por el artículo 2° de la Ley 1642 de 2013, en relación con el ejercicio de las facultades extraordinarias para reformar la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo y, con ello, el Legislador estaría incurriendo en la prohibición prevista en el numeral 1° del artículo 136 de la Constitución Política conforme al cual el Congreso no debe *“inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”*.

La Defensoría apoyó la demanda ciudadana al considerar que la indeterminación de las funciones, ámbito de ejercicio y tiempo de vigencia de dicha comisión fuera de vulnerar el principio de separación de poderes, contraviene el principio de legalidad de la función pública, incidiendo negativamente en la autonomía e independencia de la Defensoría del Pueblo.

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-630 de 2014, acogió los argumentos de la demanda y los presentados por la Defensoría y declaró la inexecutable de la norma acusada.

Expediente LAT-426. Ley 1688 del 16 de diciembre de 2013, “por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”. (Oficio 4010-119 del 28.03.14)

Una vez realizado el análisis al procedimiento surtido en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley 1688 de 2013 *“por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”*, la Defensoría encontró que no



se cumplieron a cabalidad los requisitos de trámite exigidos por el artículo 160 superior, toda vez que en el primer debate en la Cámara de Representantes se constató el rompimiento de la cadena de anuncios del proyecto y, por tanto, el incumplimiento del requisito constitucional de anuncio previo.

En la medida en que la jurisprudencia ha establecido que este tipo de vicios en el procedimiento es subsanable en materia de leyes que aprueban tratados o convenios internacionales, debido a que la aprobación por parte del Senado concluyó a plenitud sin vicio alguno, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Constitucional devolver el proyecto al Congreso de la República para que se remediara los defectos acusados.

La Corte, por medio de la sentencia C-585 de 2014, concluyó que para el asunto bajo examen no resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las leyes que aprueban tratados internacionales por haberse omitido la votación nominal y pública en la Plenaria del Senado, vicio de procedimiento de carácter insubsanable por haberse cometido en una etapa estructural del proceso legislativo, razón por la cual declaró la inexequibilidad de la Ley 1688 de 2013.

Expediente D-10170. Demanda contra el numeral 1° del artículo 210 del Decreto 1355 de 1970. Izada del pabellón nacional. (Oficio 4070-165 del 06.05.14)

Según los demandantes, la imposición de una sanción pecuniaria a quien no ize la bandera nacional en los días establecidos por las autoridades municipales vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad y las libertades de culto, conciencia y expresión. La Defensoría del Pueblo apoyó la demanda y le solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada por considerar que restringía de forma desproporcionada las libertades de conciencia y expresión.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-668 de 2014, constató que la norma acusada no se encontraba vigente, debido a la derogatoria orgánica causada por la entrada en vigencia de la Ley 12 de 1984 que reguló íntegramente lo relacionado con el uso de los símbolos patrios; por este motivo se inhibió de proferir pronunciamiento de fondo respecto de la misma.

Expediente D-10171. Demanda contra los artículos 108 y 128 de la Ley 599 de 2000, modificados por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004. Muerte de hijo fru-



to de acceso carnal violento, abusivo, o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentido y abandono de hijo. (Oficio 4070-166 del 08.05.14)

La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte que declarara la constitucionalidad de los artículos demandados al ser expresión del principio de libertad de configuración legislativa en materia penal. La entidad advirtió que el reproche distinto sobre la situación de las mujeres que, siendo víctimas de acceso carnal violento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, produjeran la muerte o abandono del hijo no era idéntica a la de las mujeres que cometieren estas conductas sin que mediaran dichas circunstancias, por lo que resultaba justificado ese trato diferenciado.

Con respecto a la Sentencia C-829 de 2014, la Corte Constitucional acogió la postura expuesta por la Defensoría y determinó que las normas acusadas no solo afectan sino que implican una menor valoración del derecho a la vida de los niños al ser producto de la decisión del legislador de disminuir la intensidad del reproche a las mujeres que se encuentran en las circunstancias descritas por el tipo, sino que son aplicación y desarrollo del derecho a la igualdad al tratar de forma diferente a quienes se encuadran en circunstancias diferentes. Por lo tanto, decidió declarar exequibles los artículos demandados.

Expediente D-10127. Demanda contra el artículo 134 (parcial) de la Ley 599 de 2000. Fecundación y tráfico de embriones humanos. (Oficio 4070-173 del 15.05.14)

La demandante solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad parcial del tipo penal de fecundación y tráfico de embriones humanos, bajo el supuesto de que el nasciturus es sujeto de derecho y la consideración según la cual, por no proteger adecuadamente sus derechos, se estaría vulnerando la Constitución.

En su análisis, la Defensoría del Pueblo constató que la demanda no cumplía con los requisitos mínimos de admisibilidad exigidos por la jurisprudencia constitucional, por lo que solicitó a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Adicionalmente, teniendo en cuenta que la Corte podía estimar cumplidos los requisitos mínimos exigidos para proferir un fallo de fondo, la Defensoría solicitó, de manera subsidiaria,



declarar la exequibilidad de la norma acusada, dada la existencia de una decantada, actualizada y sólida jurisprudencia nacional e internacional en materia de protección de derechos humanos, según la cual resulta válido y constitucionalmente admisible que el Legislador otorgue una protección jurídica distinta al *nasciturus* respecto de la persona humana, siempre mayor para esta, debido a su etapa evolutiva de desarrollo, en la medida en que se trata de proteger bienes jurídicos diferentes.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-668 de 2014, decidió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos planteados, por ineptitud sustancial de la demanda.

Expediente D-10323. Demanda contra el numeral 5 parcial del artículo 13 de la Ley 1719 de 2014. Derechos y garantías para las víctimas de violencia sexual. (Oficio 4070-277 del 01.08.14)

El demandante solicita que se declare la inexequibilidad de la expresión “a no ser sometidas a pruebas repetitivas” o, en su defecto, que se declare la exequibilidad condicionada a que la declaración o entrevista de las víctimas de violencia sexual con el Fiscal o la Policía Nacional se reconozca como prueba anticipada objeto de contradicción. La Defensoría consideró que el cargo formulado no reunía los requisitos mínimos de admisibilidad exigidos por la jurisprudencia constitucional lo cual conducía a que la Corte dictara un fallo inhibitorio. En todo caso, la entidad sustentó la constitucionalidad de la norma acusada en el cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado en la no revictimización de las víctimas de violencia sexual en el marco de los procesos judiciales. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-021 de 2015, se declaró inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Expediente D-10299. Demanda contra el artículo 5, parágrafo 3º, de la Ley 1696 de 2013. Conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas. (Oficio 4070-278 del 01.08.14)

Las demandantes aseguran que la norma acusada deja a la libre determinación de las autoridades de tránsito la imposición de la sanción y la multa –a su juicio, excesivas– en contra del conductor de vehículo automotor que se niegue a practicar las pruebas físicas y clínicas o emprenda la fuga. La Defensoría solicitó a la Corte declarar la



constitucionalidad condicionada de la norma en el entendido que la realización de las pruebas físicas y clínicas deben efectuarse de forma que se respeten los estándares de configuración del derecho al debido proceso, a fin de evitar cualquier tipo de abusos e irregularidades y garantizar la posibilidad de controvertir las pruebas y aportar las que se estimen pertinentes.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-959 de 2014, decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-633 de 2014 que declaró exequible el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 1696 de 2013.

Expediente D-10316. Demanda contra el artículo 76 (parcial) de la Ley 1448 de 2011. Ley de víctimas. (Oficio 4070-282 del 05.08.14)

Las demandantes acusan unos apartes del artículo 76 de la Ley 1448 porque, a su juicio, vulneran el derecho a la igualdad al no permitir la aplicación de un enfoque diferencial, generan una omisión legislativa relativa al no regular suficientemente la etapa administrativa de la restitución de tierras y desconocen el derecho al libre desarrollo de la personalidad al condicionar la garantía de los derechos a la existencia de condiciones para el retorno. La Defensoría solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso, por cuanto la demanda no reunía los requisitos mínimos de admisibilidad exigidos por la jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-017 de 2015, accedió a la pretensión de esta entidad.

Expediente D-10328. Demanda contra el artículo 1° (parcial) de la Ley 1306 de 2009. Protección de las personas con discapacidad. (Oficio 4070-301 del 18.08.14)

El demandante acusa la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad” por considerar que alude a un criterio de “normalización” que afecta la dignidad de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta el modelo social de atención de la discapacidad que configura el estándar internacional actual de protección de los derechos de esta población. La Defensoría del Pueblo apoya la demanda y solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la expresión, al considerar que el calificativo de “normalidad” en la disposición acusada hace referencia a un criterio de diferenciación para el ejercicio de derechos funda-



mentales que vulnera la Constitución Política al desconocer los principios de diversidad, dignidad humana e igualdad. Para la Defensoría, a diferencia de la Sentencia C-066 de 2013, en el presente caso no es posible condicionar la disposición acusada porque su configuración gramatical no deja dudas sobre su uso como parámetro de discriminación.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-021 de 2015, se declaró inhibida para decidir sobre la demanda al estimar que esta carecía de aptitud por haberse formulado los cargos sobre la base de una interpretación que no se desprendía de la norma acusada y por no haber argumentado de manera clara y suficiente la razón de la inconstitucionalidad.

3.2 Actuaciones en procesos de tutela ante la corte constitucional y otros jueces constitucionales

Acción de tutela contra la periodista “Vicky” Dávila. Libertad de información. (Oficio 4010-039 del 31.01.2014)

La Defensoría del Pueblo fue vinculada como tercero con interés dentro de la acción de tutela que un ciudadano interpuso en contra de la periodista “Vicky” Dávila con ocasión de la divulgación de las manifestaciones que hizo la líder de la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional, María Luisa Piraquive, en relación con la imposibilidad que, a su juicio, tienen las personas con discapacidad para subir al púlpito y predicar. La entidad estimó que en el caso no se presentó vulneración alguna de los derechos fundamentales del actor y, en consecuencia, solicitó negar el amparo solicitado¹.

Acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral y otra. Circunscripción especial de minorías étnicas. (Oficio 4010-088 del 11.03.2014)

La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Constitucional confirmar la sentencia de instancia proferida por el Consejo de Estado y fijar el alcance del derecho a la participación política que tienen los partidos y movimientos políticos que representan a los

1 Expediente 00026/2014. Acción de tutela de Edilberto Pineda Romero contra Victoria Eugenia Dávila Ruiz. Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartagena de Indias, Bolívar.



grupos y comunidades étnicas, en relación con la posibilidad de inscribir candidatos al Congreso de la República por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. Lo anterior debido a una interpretación restrictiva del inciso 2º del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y de la sentencia C-490 de 2011 por parte del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, máximas autoridades electorales, según la cual se derivaba para el accionante la limitación de inscribir candidatos por las circunscripciones especiales de minorías étnicas, interpretación que a juicio de la Defensoría no era acorde con los principios constitucionales del pluralismo, la diversidad étnica y cultural, y la participación, ni con la garantía del derecho fundamental a elegir y ser elegido de los grupos étnicos. Mediante la sentencia T-232 de 2014 la Corte accedió a las solicitudes de la Defensoría².

Incidente de desacato contra Saludcoop EPS. Derechos fundamentales de las personas mayores. (Oficio 4010-120 del 08.04.2014)

La Defensoría del Pueblo presentó una solicitud especial de trámite urgente al incidente de desacato interpuesto por Gustavo Enrique González Salgar en contra de Saludcoop EPS, debido a la evidente falta de voluntad de la entidad accionada para dar cumplimiento a la sentencia de tutela proferida el 19 de marzo de 2014, en la que se ordenó la realización de un procedimiento quirúrgico prescrito por el médico tratante. La Defensoría constató que no se había autorizado el procedimiento con lo cual se seguían vulnerando los derechos del actor, más aun considerando que se trataba de una persona de 73 años sujeto de especial protección constitucional³.

Acción de tutela contra el Ministerio de Justicia y del Derecho. Proceso de insolvencia económica. (Oficio 4070-233 del 02.07.2014)

La Defensoría del Pueblo fue vinculada como tercero con interés legítimo dentro de la acción de tutela interpuesta por el actor por considerar que se presentaban una serie de dificultades para que las personas naturales no comerciantes pudieran

2 Expediente T-4123827. Acción de tutela del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) contra el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

3 Expediente No. 2014-00023. Incidente de desacato interpuesto por Gustavo Enrique González Salgar dentro de la acción de tutela presentada en contra de Saludcoop EPS. Juzgado Tercero Penal Municipal de Bucaramanga, Santander.



acceder al proceso de insolvencia económica. La entidad solicitó ser desvinculada de este trámite por carecer de legitimidad en la causa por pasiva⁴.

Cumplimiento a órdenes impartidas por la Corte Constitucional. Protección de derechos de las comunidades afrodescendientes e indígenas. (Oficio 4070-257 del 16.07.2014)

Dando cumplimiento al auto del 16 de junio de 2014 proferido por la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, una comisión de la Defensoría del Pueblo adelantó una visita al municipio de Nóvita (Chocó) en compañía del Personero Municipal, con el fin de constatar los presuntos impactos a la salud, a las fuentes de agua y a los cultivos agrícolas y de pancoger de las comunidades afrodescendientes e indígenas de una zona en donde presuntamente se han realizado aspersiones aéreas con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos. La entidad remitió a la Corte el informe de la visita con sus hallazgos y conclusiones⁵.

Solicitud de selección de expediente de tutela. Derecho de acceso a la información pública. (Oficio 4070-269 del 25.07.2014)

La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Constitucional la selección para revisión de un caso en el que el Inpec negó a un periodista información sobre la relación de visitas recibidas por un exsenador, que estaba siendo investigado –y hoy está condenado– por conductas penales relacionadas con el fenómeno de “la parapolítica”, durante su detención en prisión. El expediente fue seleccionado en agosto y registra proyecto de fallo en noviembre de 2014⁶.

4 Expediente No 2014-03139. Acción de tutela de Helbert Rodríguez Agudelo contra el Ministerio de Justicia y del Derecho y otros. Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá.

5 Expediente T-4245959. Acción de tutela de la Personería Municipal de Nóvita, Chocó, contra el Ministerio del Interior y otros.

6 Expediente T-4439784. Acción de tutela de Emmanuel Vargas Penagos contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Inpec. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Cumplimiento a órdenes impartidas por la Corte Constitucional. Protección a víctimas de desplazamiento forzado. (Oficio 4070-280 del 04.08.2014)

Dando cumplimiento al auto 195 de 2014 proferido por la sala quinta de revisión de tutelas de la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo realizó acompañamiento al ciudadano Henry Villazón Ochoa en el marco de la Sentencia T-318 de 2011⁷, quien había promovido un incidente de desacato por considerar que aún no se habían cumplido las órdenes impartidas a su favor en la citada providencia. La entidad vigiló que el juzgado de instancia cumpliera la orden de la Corte de decidir –de forma inmediata– la solicitud de apertura de incidente de desacato radicada por el peticionario desde hacía más de cuatro (4) meses, teniendo en cuenta que conforme a la más reciente jurisprudencia del Alto Tribunal el término máximo para resolver estas solicitudes es de diez (10) días⁸.

Acción de tutela contra la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Expulsión del territorio insular. (Oficio 4070-361 del 05.09.2014)

La Defensoría del Pueblo solicitó al Tribunal Superior de San Andrés, Providencia y Santa Catalina confirmar la decisión de instancia y así amparar el derecho fundamental a la unidad familiar tanto del accionante, un padre de familia que había sido expulsado del territorio insular y se encontraba habitando en las calles de Bogotá, como de sus hijos menores de edad y dependientes que permanecían en la isla de San Andrés. En criterio de esta entidad, las medidas adoptadas por el juez de tutela para permitir el ingreso del accionante a la Isla de San Andrés y de esta forma procurar la reunificación familiar, atendía a las reglas jurisprudenciales establecidas en la Sentencia T-214 de 2014 dirigidas a garantizar de manera prevalente el interés superior de los niños, niñas y adolescentes⁹.

7 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

8 Expediente T-2772734. Acción de tutela de Henry Villazón Ochoa contra Acción Social.

9 Expediente No 880012208-000-2014-00274-01. Acción de tutela de Yor Jamerson Nuñez Peña -en nombre propio y en representación de sus hijos Noheli Núñez Cardona, Oscar David Núñez Bryan y Dafne Alicia Núñez Manuel - contra la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). Tribunal Superior de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.



Acción de tutela contra Colombia Compra Eficiente. Personal de aseo y cafetería en entidades estatales. (Oficio 4070-419 del 24.09.2014)

La Defensoría del Pueblo emitió concepto jurídico acerca de los perfiles, funciones y formación del personal de aseo y cafetería –en las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público–, exigidos en el pliego de condiciones de la licitación pública que adelantaba la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. En particular, se refirió a la inconstitucionalidad de mantener el requisito de acreditar un nivel de escolaridad mínimo para acceder al desempeño de labores como operario de aseo y cafetería en las entidades públicas, teniendo en cuenta la falta de proporcionalidad de la medida dada la situación de vulnerabilidad de las personas –en su mayoría mujeres cabeza de familia– que han venido desempeñando estas funciones sin contar con ningún nivel de escolaridad¹⁰.

Acción de tutela contra el Colegio Centro María Auxiliadora. Debido Proceso Escolar. (Oficio 4070-464 del 04.11.2014)

La Defensoría del Pueblo emitió su concepto frente al caso señalando que no se habían cumplido a cabalidad las exigencias establecidas por la jurisprudencia constitucional en materia de garantía del derecho al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias, por parte de las instituciones educativas. Lo anterior, por cuanto a la estudiante Laura Stella González Cantillo, de quince años de edad, la supervisora de curso le decomisó el celular por haber recibido un mensaje durante la celebración de la eucaristía. Fuera de informarle que el uso del celular no era permitido, la estudiante fue suspendida por dos (2) días y el colegio determinó no renovar el contrato de matrícula para el año 2015¹¹.

10 Expediente No 00-2014-00916-01. Acción de tutela de Fanny Narváez de la Cruz contra la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y el Departamento Nacional de Planeación. Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral. Expediente No 00-2014-00916-01. Acción de tutela de Fanny Narváez de la Cruz contra la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y el Departamento Nacional de Planeación. Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral.

11 Expediente No 2014-117. Acción de tutela de Ariel González Cabrera contra el Colegio Centro María Auxiliadora y otros. Juzgado Catorce Penal Municipal de Bogotá.



Acción de tutela contra el Ministerio de Salud y Protección Social y otros. Víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado. (Oficio 4070-502 del 14.12.2014)

La Defensoría del Pueblo evidencia un doloroso drama humano relacionado con la ocurrencia de múltiples violaciones de derechos humanos cometidas en contra de una mujer y su hijo, en el marco del conflicto armado, en el que la falta de coordinación y articulación de las instituciones del Estado involucradas en su atención se ha constituido en un factor adicional de victimización injustificable, afectando gravemente la salud mental, sexual y reproductiva de estas víctimas. Con el fin de que esta vulneración cese y se garantice la reparación integral y el restablecimiento de los derechos de las víctimas, la Defensoría solicitó a la Corte Constitucional que ordene a las entidades competentes adoptar un detallado listado de medidas, sobre cuyo cumplimiento esta Entidad haría seguimiento. A la fecha, la última actuación registrada en el proceso es la suspensión de términos por práctica de pruebas de septiembre 11 de 2014¹².

3.3 Conceptos sobre procesos de enajenación de la propiedad accionaria del Estado

En desarrollo de las competencias atribuidas a la Defensoría del Pueblo por el párrafo del artículo 7° de la Ley 226 de 1995, la entidad elaboró y remitió tres (3) conceptos respecto del diseño de los siguientes programas de enajenación de la participación accionaria del Estado:

- Programa de Enajenación de la participación accionaria del Departamento de Antioquia y del IDEA en la sociedad Fogansa S.A.
- Programa de Enajenación de la participación accionaria del IDEA en FGA Fondo de Garantías S.A., Fogansa S.A. y Financiera Dann Regional Compañía de Financiamiento s.a.

12 Expediente T-4385805. Acción de tutela de Celia contra el Ministerio de Salud y Protección Social y otros. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



- Programa de Enajenación de la participación accionaria del IDEA en FGA Fondo de Garantías S.A. y Financiera Dann Regional Compañía de Financiamiento S.A.

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

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

Durante el 2014, la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales atendió y dio respuesta a ochenta y seis (86) peticiones ciudadanas, treinta (30) de las cuales fueron remitidas por el Consejo de Estado y estuvieron relacionadas con solicitudes de información respecto de temas tan diversos como: i) calidades, requisitos e inhabilidades para aspirar a cargos de elección popular en el orden territorial; ii) incompatibilidades y prohibiciones aplicables a miembros de corporaciones públicas y otros cargos de elección popular; iii) competencia de las oficinas de control interno disciplinario; iv) reconocimiento de los derechos laborales por el trabajo realizado en una compañía de vigilancia privada; v) el procedimiento contencioso administrativo y la exigibilidad de sus decisiones; vi) el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en materia de contratación estatal; vii) derechos reconocidos al término de la prestación del servicio militar obligatorio; viii) derechos laborales, pensionales y de carrera administrativa; ix) régimen disciplinario de los funcionarios públicos; x) requisitos legales para presentar proyectos de ley y de reforma constitucional; xi) irregularidades en el cobro de impuestos; entre otros.

Las demás peticiones ciudadanas atendidas por esta Defensoría Delegada dieron respuesta a solicitudes de información y orientación sobre los siguientes asuntos: i) afiliación al régimen de seguridad social en pensiones y reconocimiento y pago de pensiones; ii) aplicación a la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado relacionada con los factores salariales para liquidar la pensión de vejez; iii) actuaciones de la Defensoría del Pueblo para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitu-



cional SU-813 de 2007 que protegió el derecho a la vivienda digna y adecuada; iv) exigibilidad del cumplimiento de decisiones judiciales; v) derecho a la propiedad de predios; vi) derecho al trabajo y a la seguridad social de taxistas; vii) implicaciones de la entrada en vigencia de la Ley 1696 de 2013 que sanciona a conductores ebrios; ix) hacinamiento, traslados y aplicación del permiso de salida de establecimiento de reclusión por el término de setenta y dos (72) horas; x) respuesta a solicitudes de información institucional y orientación sobre la reglamentación vigente para la atención a peticiones y los términos para resolverlas; xi) uso de publicidad oficial con fines electorales y derecho a elegir y ser elegido; x) propuestas de proyectos de ley y solicitudes de apoyo a estas iniciativas; xi) prevención y mitigación de la violencia escolar; entre otros.

Adicionalmente, esta dependencia atendió veintitrés (23) consultas elevadas por otras dependencias del nivel central de la Entidad y ocho (8) dirigidas por diferentes Defensorías Regionales. Además, orientó el seguimiento al cumplimiento de órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el trámite de nueve (9) acciones de tutela, por parte de las Defensorías Regionales concernidas.



B. Informes de Ley

B.1. Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad

La garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad fue uno de los ejes fundamentales de la gestión defensorial durante el año 2014, en ese sentido se desplegaron diversas acciones con la clara intención de incidir en la agobiante situación de los establecimientos de reclusión derivada de la difusa política criminal colombiana.

De acuerdo con el proyecto institucional, el plan estratégico de 2013-2016 se compone de cuatro énfasis de acción que se entienden como labores defensoriales ineludibles, sustentadas en la realidad nacional y en la búsqueda de la garantía de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables. De acuerdo con ello, en el Plan Estratégico se dejaron trazadas las directrices y los lineamientos de largo plazo en armonía con la misión constitucional y legal establecida para la Entidad.

Las gestiones de mayor connotación adelantadas por la Defensoría del Pueblo durante el 2014, en materia de derechos humanos de las personas población reclusa, enmarcados en los distintos énfasis de acción que emanan del Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2013-2016, se sintetizan como sigue:

I. Cultura en derechos humanos. 1. Visitas de inspección a los diferentes establecimientos de reclusión del país, 2. Divulgación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, 3. Capacitación en Derechos humanos a funcionarios del Inpec, 4. Divulgación del



Protocolo de Estambul entre la población reclusa, 5. Intervenciones del Defensor del Pueblo ante el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria; **II. Reivindicación de los derechos económicos, sociales, culturales y del medio ambiente.**

1. Resolución Defensorial número 064 de 2014 sobre la “Problemática carcelaria y penitenciaria en el departamento de Chocó”, 2. Instaurar acciones de tutela, 3. Participar en las mesas de seguimiento a tutelas; **III. Víctimas y escenarios de paz,** 1. Derechos de las víctimas privadas de la libertad.

A continuación se desarrollará cada uno de los ítems:

1.1 Cultura en derechos humanos

Los derechos humanos solo pueden materializarse a través de su reivindicación continua por parte de una población informada en este sentido, la educación en materia de derechos humanos deviene imprescindible para la promoción y el respeto de los mismos. Es así, como la Defensoría del Pueblo adelantó jornadas de capacitación acerca de los derechos humanos de los internos, en los establecimientos de reclusión del país.

Durante el año 2014, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, llevó a cabo más de una docena de visitas de inspección a distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios, en las que se desarrollaron actividades de divulgación y formación en materia de derechos humanos. En particular, se instruyó al personal de guardia de los mencionados centros de reclusión respecto de los derechos de los miembros de la población LGBTI, así como de su tratamiento bajo un enfoque diferencial. Por otra parte, se continuó con la difusión del “Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”; instrumento internacional tendiente a garantizar los derechos de la población carcelaria. Esta labor de difusión ha dado lugar a que más de un centenar de reclusos se comuniquen con la Delegada solicitando la ratificación del Protocolo, petición que ha sido trasladada al Ministerio de Relaciones Exteriores. Por último, cabe destacar que la labor de divulgación de los DDHH entre la población carcelaria también tuvo por objeto el “Protocolo de Estambul”, instrumento internacional mediante el cual se adoptó el “manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura y



otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. En particular, los internos fueron instruidos respecto de los elementos básicos del procedimiento técnico de investigación de los casos de tortura, con miras a empoderarlos en el evento de ser víctimas de estas prácticas.

1.1.1 Visitas de inspección a los diferentes establecimientos de reclusión del país

Con el fin de verificar las condiciones generales de reclusión de los internos y el trato que reciben de las autoridades penitenciarias y carcelarias, la Defensoría del Pueblo realiza visitas de inspección a los establecimientos de reclusión.

Las visitas de inspección se realizan de manera esporádica y sin aviso previo como obvia condición para su eficacia. El permiso previo por parte de la Dirección General del Inpec, para estas visitas en particular, anularía su eficacia.

La Defensoría del Pueblo cuenta con un texto-guía denominado “*El control Defensorial en los Centros de Reclusión*”, en el cual se hace mención a los derechos de las personas privadas de la libertad y se ofrecen orientaciones y criterios de orden práctico con el fin de conseguir una mayor eficacia en las visitas de inspección propias del control defensorial.

1.1.2 Divulgación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

En Colombia la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes se encuentra aprobada por el Congreso a través de la Ley 70 de 1986, ratificada por el Gobierno nacional el 8 de diciembre de 1987 y puesta en vigencia el 8 de enero de 1988. Esta Convención, en sus artículos 2º y 16, obliga a cada Estado parte, a tomar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes que puedan ocurrir contra todas las personas en el territorio bajo su jurisdicción. Por su parte el Protocolo Facultativo de esa misma Convención, tiene como destinatarios exclusivos a los procesados y condenados reclusos en las cárceles y penitenciarías.



Aunque Gobiernos nacionales anteriores han adoptado una posición negativa frente al asunto, aduciendo que la ratificación del citado instrumento internacional no es necesaria pues en Colombia existen suficientes órganos de control que se encargan del tema de la defensa de los derechos humanos de las personas sometidas a detención y prisión, la Defensoría del Pueblo ha sostenido que en materia de derechos humanos jamás sobrarán mecanismos y organismos para su vigilancia y protección.

Contrario a lo que se podría pensar, este Protocolo no pretende instaurar un tribunal de juzgamiento para condenar al país por las irregularidades que encuentre en la materia. El Protocolo consiste, básicamente, en un sistema de visitas periódicas a los centros de detención efectuadas por un grupo interdisciplinario de expertos nacionales e internacionales que verifican las condiciones de reclusión y presentan informes y recomendaciones a los diferentes Estados para reducir las violaciones a los derechos humanos en estos lugares, en busca del mejoramiento de las condiciones de reclusión, es decir, se pretende construir o reforzar -si ya los hay-, de manera mancomunada, los mecanismos y políticas que contribuyan a defender y proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

En virtud de lo expuesto la Defensoría del Pueblo realizó jornadas tendientes a la divulgación y promoción del Protocolo con el propósito de hacerlo conocer de los propios destinatarios de este instrumento internacional de derechos humanos, es decir de la población reclusa, el contenido y alcance del mismo, la necesidad de su ratificación por parte del Gobierno nacional y sus beneficios.

Se llevaron a cabo visitas a los siguientes establecimientos de reclusión del orden nacional: Picota, Buen Pastor, Girón, Montería, Calarcá, Picaluña y Villahermosa. En estos establecimientos se dictaron charlas a los internos miembros de los Comités de Derechos Humanos haciéndoles énfasis en la importancia de que Colombia ratifique el Protocolo, entre otras razones, porque las personas privadas de la libertad son las más expuestas al encontrarse aisladas del mundo exterior y depender de las autoridades para el ejercicio efectivo de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Asimismo, se les recordó que son muchas las formas como una persona arrestada, detenida o condenada puede ser sometida a tortura y a tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo que en la mayoría de las veces pasa inadvertido debido a que se le



considera algo ajeno y lejano o se le confunde con otros delitos, hecho que en suma representa impunidad. También se les entregó un folleto que recoge la información básica del tema y se les exhortó a apoyar en beneficio propio el propósito de la Defensoría del Pueblo, de que se ratifique el Protocolo.

1.1.3 Capacitación en Derechos Humanos a funcionarios del Inpec

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, desarrolló un proceso de formación, articulado interinstitucionalmente con el Inpec, para la sensibilización y promoción de los DDHH en el marco de los derechos de las personas privadas de la libertad y cuyos destinatarios fueron los funcionarios del Inpec convocados por el Grupo de Educación Continuada de la Escuela de Formación del Inpec.

El proceso tuvo en cuenta que el personal del Inpec además de ser garante de los derechos de los reclusos, cumple sus funciones en un contexto complejo y de especial relevancia constitucional, por las interacciones y derechos que están en constante limitación dada la naturaleza restrictiva del cumplimiento de una pena y la relación especial de sujeción de los internos con el Estado. Lo que buscó el proceso fue sensibilizar a los funcionarios del Inpec en el reconocimiento de las personas privadas de la libertad como sujetos de derechos en situación de vulnerabilidad, como titulares de DDHH de especial protección constitucional en el marco de la relación especial de sujeción entre Estado y recluso.

Las jornadas se realizaron de la siguiente manera:

No.	Ciudad	Fechas	Establecimientos penitenciarios	No. Aprox. Participantes
1	Cúcuta	2 septiembre 2014	Cúcuta	20
2	Cali	14 octubre 2014	Epc buga	12
3	Cartagena	28 octubre 2014	Cartagena	20
4	Popayán	11 noviembre 2014	Popayán	32
5	Cali	25 noviembre 2014	Jamundí	20
Total ciudades		5	Total participantes aprox.	104



Para la realización de cada una de las actividades de sensibilización en DDHH a los funcionarios del Inpec, se sugirió la participación de máximo 20 personas por ciudad, igualmente se solicitó que en la medida de lo posible debería tratarse de funcionarios que tuvieran en su práctica laboral contacto directo con los internos de los centros penitenciarios y carcelarios.

Los temas en los que se concretó el proceso fueron las siguientes:

- a. Las personas privadas de la libertad como sujetos de derecho y su tratamiento diferencial.
- b. Los DDHH como límite a las potestades disciplinarias y del orden interno: Prevención de la tortura, de tratos crueles e inhumanos.
- c. Derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad por su estado de salud física o mental.

Al final de cada jornada los funcionarios del Inpec reflexionaron sobre aquellas circunstancias que consideran debían ser objeto de reglamentación con relación a poblaciones vulnerables, en especial a la población LGBTI y se hizo un proceso de evaluación de la sesión. Las conclusiones de cada una de las mesas de trabajo fueron las siguientes: Se deben programar jornadas de sensibilización que incluya a toda aquella población que requiere tratamiento diferenciado, tales como población LGBTI, indígena, mujer, entre otros; se sugiere que las jornadas se hagan con personal de guardia y custodia, y no exclusivamente con el personal administrativo; en la mayoría de las mesas asistieron funcionarios administrativos y en menor proporción funcionarios de la guardia.

1.1.4 Divulgación del Protocolo de Estambul entre la población reclusa

En el año 2014 la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria llevó a cabo nueve jornadas de sensibilización sobre el Protocolo de Estambul - instrumento internacional mediante el cual se adoptó el “manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, dirigido a los miembros del Comité de Dere-



chos Humanos de distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Los Comités de Derechos Humanos en las cárceles están conformados por uno o dos internos de cada patio, quienes fungen como multiplicadores de la información que reciben. Las jornadas se adelantaron con el ánimo de dar a conocer a los reclusos, conocimientos que les permitan reivindicar los derechos reconocidos en el Protocolo. En particular, los internos fueron instruidos en cuanto a los aspectos básicos del procedimiento técnico de investigación de los casos de tortura, con miras a empoderarlos en el evento de ser víctimas de estas prácticas.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se inició un proceso de investigación recolectando la jurisprudencia y las experiencias que se han llevado a cabo con la promoción del Protocolo de Estambul.

Se escogió como población objeto para llevar la información a los comités de DDHH de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país y a los coordinadores de defensoría pública y abogados cumpliendo el Decreto 1542 de 1997.

Terminado este proceso se diseñó un plegable que se titula qué es el Protocolo de Estambul del cual se imprimieron 2.000 ejemplares para ser entregados a la población reclusa en la siguiente programación:

Barranquilla EC DE BARRANQUILLA LA MODELO EPC DE BARRANQUILLA EL BOSQUE	24 al 26 de marzo de 2014
Valledupar LA TRAMACUA	29 abril a 1º de mayo de 2014
Riohacha EPC DE RIOHACHA	4 a 7 de junio de 2014
Quibdó EPC DE QUIBDÓ	2 al 5 de julio de 2014
Medellín EPC DE MEDELLÍN BELLAVISTA PENITENCIARÍA DE PEDREGAL COMPLEJO PENITENCIARIO DE ITAGUÍ	23 a 26 de julio de 2014
Cúcuta EPC DE CÚCUTA	13 al 16 de agosto de 2014
Leticia EPC DE LETICIA	17 al 20 de septiembre de 2014



San Andrés EPC DE SAN ANDRÉS	15 a 18 de octubre de 2014
Villavicencio EPC DE VILLAVICENCIO EPC DE ACACÍAS COLONIA PENALAGRÍCOLA	21 a 25 de octubre de 2014

1.2 Intervenciones del Defensor del Pueblo ante el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria

El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno nacional en la implementación de la política criminal del Estado. Para cada sesión del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria se establece un Orden del Día que aborda diferentes temas sobre los cuales el Defensor del Pueblo debe conceptuar fijando una posición analítica institucional.

Durante el año 2014, programaron cinco sesiones en las cuales se trataron, entre otros asuntos, los siguientes Proyectos de Ley: 183 de 2014, 185 de 214 Senado y 191 de 2014 Senado (*lesiones con ácidos*); 217 de 2014 Cámara (*feminicidio*); 99 de 2014 Senado (*Código de Policía*); 114 de 2014 Senado (*detención preventiva*); 129 de 2014 C (*Juzgamiento de la fuerza pública*); 171 de 2014 S y 216 de 2014 Cámara (*discriminación*); 108 de 2014 Cámara (*Tribunal Nacional de Garantías*); 109 de 2014 Cámara (*Reforma Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia*).

1.2.1 Proyectos de ley 183 de 2014, 185 de 214 Senado y 191 de 2014 Senado (*lesiones con ácidos*)

En el año 2014 se presentaron tres proyectos de ley mediante los cuales se buscaba la adopción de distintas medidas de carácter jurídico penal tendientes a la represión del uso de sustancias químicas como instrumento para atentar contra la integridad personal.

Conclusiones y Comentarios: Concepto negativo. La Defensoría del Pueblo no es indolente frente al inmenso sufrimiento de las víctimas de los ataques con sustancias químicas, por el contrario, la Defensoría aboga para que conductas



como las analizadas sean efectivamente investigadas y juzgadas por las autoridades judiciales competentes; sin embargo, la institución encontró que las iniciativas legislativas puestas a consideración del Consejo reflejaban una muestra de la política criminal reactiva que impera en nuestro medio. Al respecto, no puede ignorarse que el Congreso de la República en el año 2013 legisló frente a las conductas delictivas incluidas en los proyectos de ley, mediante la Ley 1639, a partir de la cual se adicionó al estatuto penal una circunstancia específica de agravación para aquellos casos en que la deformidad física fuere resultado del empleo de sustancias químicas; lo que aunado a la ya existente agravación por afectación del rostro da lugar a un quantum punitivo más que considerable. Los tres proyectos de ley perseguían finalidades idénticas a las buscadas por la Ley 1639 de 2013.

Se consideró que una modificación legislativa debe derivarse de un análisis político criminal que demuestre en qué medida las normas que se formulan tienen un impacto distinto al generado por las leyes vigentes y cuál es el respaldo empírico que justifica la adopción de estas disposiciones. Ninguno de los proyectos de ley presentó argumentos en su exposición de motivos sobre la necesidad de la modificación de los elementos de tipo o del quantum punitivo contenido en el artículo 113 del Código Penal recientemente modificado con la Ley 1639 de 2013.

Por otra parte, no parece ser este el momento adecuado para incorporar nuevas medidas de orden punitivo con miras a enfrentar este flagelo, en particular; conviene que primero se pongan en marcha medidas paralelas a las estrictamente penales, como los controles administrativos para la venta de ácidos previstas en el artículo 3º de la Ley 1639; solo tras la adopción de dichas medidas podrá evaluarse válidamente la necesidad de acudir a nuevamente a la legislación penal.

1.2.2 Proyecto de ley número 217 de 2014 de Cámara (feminicidio)

Mediante este proyecto se pretende incorporar al estatuto punitivo, como figura delictual autónoma, el tipo penal de “feminicidio”. De igual modo, el proyecto dispone que la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario siempre procede frente a esta conducta punible y restringe el uso de mecanismos de justicia consensuada y la concesión de subrogados penales.



Conclusiones y Comentarios: El legislador puede proteger los bienes jurídicos que requieren su tutela con la inclusión de tipos penales autónomos, o a través de circunstancias de agravación punitiva. Al momento de determinar si una circunstancia de agravación punitiva debe tipificarse en otro aparte del Código Penal de manera autónoma, el órgano legislativo debe valorar el impacto en la sociedad y la especificidad en sus características que justifiquen la derogación de la ley vigente y la aprobación de la propuesta, la exposición de motivos no incluye argumentos que demuestren dicha necesidad. Por otra parte las medidas incluidas en el proyecto no demuestran su idoneidad para combatir dicho flagelo y algunas podrían resultar inconstitucionales.

Debe entenderse que los subrogados penales y los beneficios administrativos hacen parte del tratamiento penitenciario y son esenciales para la función resocializadora de la pena, de modo que bajo ninguna circunstancia debe admitirse su exclusión. Por su parte, el allanamiento a cargos y los preacuerdos constituyen un pilar estructural del sistema procesal penal acusatorio; razón por la cual sería inconveniente que esta posibilidad se restrinja frente a ningún delitos, con independencia de su gravedad. Además, la prohibición propuesta podría traducirse en perjuicio de los derechos de las víctimas, pues los autores se verían incentivados a asumir el juicio incluso de hallarse plenamente demostrada su responsabilidad. Adicionalmente, la imposición automática de la medida de aseguramiento resulta abiertamente inconstitucional, ya que ello solo puede establecerse a partir del análisis de su necesidad y proporcionalidad. Finalmente, algunas de las causales de agravación señaladas en el artículo 104B, se encuentran recogidas en las circunstancias que denotan el motivo de género consagradas en el tipo básico, es decir, una misma circunstancia funge como elemento del tipo y causal de agravación, lo que supone una flagrante violación del principio de non bis in ídem.

1.2.3 Proyecto de ley número 99 de 2014 Senado (Código de Policía)

Conclusiones y comentarios: El Proyecto de ley puesto a consideración del Consejo, propone un régimen de policía que en algunos de sus preceptos se aparta de los principios y garantías que consagra la Constitución Política y que han sido decantados en numerosas providencias de la Corte Constitucional. Preocupa particularmente lo relativo al principio de legalidad, al principio de non bis in ídem, la inviolabilidad del domicilio y el debido proceso:



- *Principio de legalidad.* En el Proyecto de ley se incluyen descripciones de los “comportamientos contrarios” vagas e imprecisas, dado que no establecen parámetros objetivos de orientación que permitan conocer a un ciudadano hasta qué punto se encuentra restringida su libertad de acción, lo que da lugar a un amplio margen de apreciación e interpretación a la autoridad de policía para la imposición de una medida correctiva; lo anterior conlleva a que se pueda incurrir en actuaciones arbitrarias en detrimento de los derechos y garantías ciudadanas. Las normas contenidas en el estatuto de policía, siempre que cumplan el principio de estricta legalidad, actúan como límite a la actividad de los operadores de policía y son una garantía para la libertad ciudadana, no obstante, cuando su expedición no es conforme a este principio deja abierto un abanico de interpretaciones y propicia la vulneración de derechos que son básicos en una sociedad democrática.
- *Principio de non bis in ídem.* El Proyecto incluye previsiones que se encuentran reguladas por legislaciones paralelas en el ámbito laboral o penal, lo cual podría constituirse en una transgresión al principio de non bis in ídem, toda vez que se valoraría dos veces un mismo fenómeno para calificar imponer sanciones sea de tipo penal o administrativo.
- *Inviolabilidad del domicilio.* El legislador a través del Código de Policía, puede establecer restricciones al derecho de residencia, sin embargo, en el proyecto se amplían las facultades de policía para el ingreso a domicilios sin orden escrita de autoridad judicial; es recomendable examinar dichas propuestas bajo el parámetro del juicio de proporcionalidad, analizando su idoneidad y necesidad, para determinar si la finalidad perseguida por la medida es proporcionada, a la luz de la importancia del derecho afectado y si la situación a conjurar es de tal entidad, que es imperiosa la intervención policiva.
- *Debido proceso.* Los procesos policivos se caracterizan por ser breves, lo que implica que en su desarrollo en muchos casos no se pueda realizar un análisis idóneo del acervo probatorio del cual se debe derivar la decisión de las autoridades de policía, lo que desdeña el derecho al debido proceso. Es entonces recomendable revisar, bajo la óptica de garantías procesales del infractor y establecer la compatibilidad con las garantías constitucionales y el principio de proporcionalidad con algunas de las medidas correctivas incorporadas en el proyecto de ley y el proceso único de policía.



1.2.4 Proyecto de ley número 114 de 2014 Senado (detención preventiva)

La iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho pretende reivindicar el carácter cautelar y excepcional de la medida de aseguramiento de detención preventiva. El Proyecto establece términos estrictos para la duración de la medida en cada fase procesal; los cuales se echan de menos en la actual normatividad. Adicionalmente, incluye una nueva definición al concepto de peligro para la sociedad. Por último, fija un término máximo de un año para la duración de la detención preventiva, prorrogable hasta 18 meses.

Conclusiones y comentarios: Lo primero que habría que destacar en relación con la iniciativa legislativa bajo análisis, es que la misma representa, junto con la Ley 1709 de 2014, el primer intento serio y fundado de racionalizar el ejercicio del poder punitivo en Colombia, tras más de una década en que la política criminal de nuestro Estado consistió exclusivamente en el aumento de penas, la introducción de nuevos delitos y la flexibilización de los requisitos para el decreto de detención preventiva.

En lo que hace a la exposición de motivos, la Defensoría del Pueblo comparte todos y cada uno de los argumentos expuestos por el Ministerio de Justicia y del Derecho y coincide en la necesidad de reivindicar el carácter netamente cautelar, que no punitivo, de la medida de aseguramiento, así como de fijar límites temporales precisos para la detención preventiva como salvaguarda de la presunción de inocencia. No obstante, el proyecto omite referirse a dos cuestiones que resultan imprescindibles para alcanzar una auténtica y duradera racionalización del empleo de la detención preventiva; a saber:

1. Es indispensable que se reformule el artículo 315 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 28 de la Ley 1142 de 2007, pues el actual texto limita drásticamente el ámbito de aplicación de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad. Si bien en distintos escenarios se ha criticado a los jueces por no hacer uso del amplio catálogo de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad que consagra el estatuto procedimental, lo cierto es que el mencionado artículo limita sustancialmente el número de tipos penales frente a los cuales resulta procedente una medida de aseguramiento no privativa de la libertad.
2. Resulta necesario reformular el artículo 314 del estatuto procedimental, para reivindicar el principio de proporcionalidad como modulador de la actividad pro-



cesal. El párrafo del citado artículo 314 impide al juez de control de garantías optar por la detención domiciliaria frente a un extenso listado de delitos, de modo que de hallarse reunidos los supuestos de la medida de aseguramiento, la misma ineludiblemente consistirá en detención preventiva en establecimiento penitenciario.

En conclusión, considera la Defensoría que nos hallamos ante una excelente oportunidad para corregir los excesos introducidos por la Ley 1142 de 2007, en particular, conviene que se limite el listado de delitos frente a los cuales se prohíbe al juez de garantías sustituir la detención en establecimiento penitenciario por detención domiciliaria. Específicamente, tipos penales como el hurto agravado, el cohecho por dar u ofrecer o los delitos contra la contratación pública, deberían estar por fuera de esta prohibición.

Coincidimos plenamente en aquellas consideraciones que apuntan a que el Estado no debe recurrir en primera instancia a las sanciones que revisten la mayor gravedad -entre ellas a la privación de libertad por excelencia-, a que las transformaciones al sistema penal deben siempre ajustarse a criterios de proporcionalidad y razonabilidad en el marco de una política criminal coherente, y a que se debe indicar expresamente cómo estas modificaciones mejorarán la protección del bien jurídicamente tutelado. Desafortunadamente observamos como a través del proyecto de ley en análisis se pretenden aumentar las penas y adicionar modalidades delictivas a algunas conductas punibles ya establecidas en la materia (ver artículos 2° al 17).

Cabe resaltar el espíritu del proyecto al tratar de revisar y actualizar la legislación existente para enfrentar los nuevos retos que se presentan en la lucha contra el contrabando y otras conductas, que indiscutiblemente afectan la industria nacional y el tesoro público. En tal sentido, se observa cómo a partir de los artículos 18 al 70 se adoptan sanciones alternativas a la privación de la libertad. Nos referimos a medidas de carácter comercial y administrativo, así como iniciativas de fortalecimiento de las instituciones comprometidas en el control de la actividad comercial y en la prevención de la evasión de impuestos (la DIAN).

De igual forma se extiende la inhabilidad al administrador de una sociedad o entidad sin ánimo de lucro o de cualquier otro tipo; se implementan mecanismos nuevos, como aquel que se refiere al registro de la sanción por parte del juez en la Superin-



tendencia de Industria y Comercio y en la Cámara de Comercio, con lo que se lograría tener un registro inmediato de las personas incursoas en el delito de contrabando, evitando que estas sigan delinquiendo amparadas en un registro legal.

En la misma línea, vemos cómo no se sanciona con pena privativa de la libertad -ni siquiera en caso de reincidencia- a una gran cantidad de conductas, lo cual es positivo en cuanto complementa y refuerza la norma penal ya existente, y no se acude a la detención o prisión en forma primaria.

Estas sanciones, no solo impedirían que se hagan nugatorias otras medidas punitivas vigentes, sino que además prevendrían muchos actos u omisiones de los sujetos pasivos del impuesto al consumo, robustecerían la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, e inclusive podrían hacer innecesarias algunas medidas privativas de la libertad.

Constituyen tales sanciones medidas que en cambio limitarían el ejercicio del derecho al trabajo y a la libre escogencia de actividad, profesión u oficio (suspensión del registro o autorización de comercialización por un término determinado, por ejemplo).

En síntesis, la Defensoría se inclina por la implementación de estas últimas sanciones y medidas que no afectarían la libertad personal y que en cambio podrían representar medidas preventivas bastante eficaces para el fin que se persigue.

Paralelamente a la modernización de la legislación penal sobre el contrabando, la Defensoría del Pueblo insta al Gobierno nacional a buscar fórmulas alternativas para las comunidades fronterizas las cuales deben estar acompañadas de una transformación social, que permita trabajo y educación para lograr la subsistencia de esta población, que en muchos casos solo tienen como medio de supervivencia “El Contrabando”.

1.2.5 Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, 216 de 2014 Cámara (discriminación contra las personas con discapacidad).

El Proyecto de ley tiene por objeto adicionar un motivo de discriminación a la Ley 1482 de 2011 para proteger por vía de sanción penal a las personas en condición de discapacidad.



En así como se propone la modificación de los artículos 134 A y 134 B del Código Penal para adicionar la discapacidad como una de las razones de discriminación que conlleva a una pena.

Conclusiones y comentarios: La Defensoría del Pueblo considera que una reforma de este tipo resulta inconveniente desde el punto de vista político-criminal. El carácter reactivo y coyuntural de la iniciativa, que surge como respuesta a un acto concreto que cobró relevancia mediática sin desconocer su gravedad, plantea un problema en relación con el modo de actualizar los elementos del tipo frente a las circunstancias de discriminación que se presentan en el país.

El artículo 13 de la Constitución Política, establece distintos motivos de discriminación, todos estos motivos no fueron incluidos dentro de los elementos del tipo penal vigente, lo anterior, no significa que exista la obligación de que cada uno de los actos de discriminación mencionados por la Constitución Política estén criminalizados, debido a que, de un lado, la configuración democrática de las leyes penales asegura un gran margen para el desarrollo de la actividad del legislador y, de otro lado, se puede afirmar que la Constitución misma no tiene un rígido programa de criminalización que exija que cada uno de los derechos, valores, intereses y principio contemplados en ella deban ser objeto de protección penal; en otras palabras, que todo lo que la Constitución prohíba, valore de manera negativa, etc., tenga como correlato un tipo penal.

En este sentido, existen otras hipótesis de discriminación que no están presentes en la redacción de los artículos 134 A y 134 B del Código Penal y que eventualmente a través de la misma lógica del presente Proyecto de ley, pueden ser introducidas en el tipo penal. Así las cosas, se recomienda:

- a. El tipo penal, en lugar de tener varios elementos alternativos que configuran la razón de la discriminación, debería configurarse a través de elementos generales y amplios.
- b. El elemento «*discriminación*» debería tener una definición que fije el contexto en que se puede desarrollar la interpretación judicial, o bien en el mismo tipo penal o en otra ley.
- c. Los delitos de actos de discriminación y hostigamiento deberían ser considerados como querellables, dado que de esa manera puede ofrecerse un contexto



más claro y concreto a los actos de discriminación en la medida en que sitúa como protagonista a quien se considera discriminado, condición que permitiría a los operadores judiciales tener mayores elementos para la interpretación.

1.2.6 Proyecto de ley, por medio del cual se crea la jurisdicción de penas y medidas de seguridad. (El Proyecto de ley no ha sido radicado en el Congreso de la República)

El Proyecto de ley tiene por objeto la creación de la jurisdicción de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la cual tendrá por cometido la resolución de las controversias en lo que respecta a las ejecuciones de las penas privativas de la libertad y ejercerá como órgano decisor en materia de fallos que afecten los derechos y garantías de las personas privadas de la libertad. Esta jurisdicción estará compuesta por Jueces y Magistrados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Conclusiones y comentarios: El Proyecto no cumple los requerimientos de técnica legislativa; en primer lugar no hace referencia a las disposiciones vigentes que guardan relación con los jueces de ejecución de pena y medidas de seguridad, estos órganos de la jurisdicción ya existen y tanto el Código de Procedimiento Penal como el Código Penitenciario regulan su composición, competencia y funciones. Además, la propuesta no se ajusta a los requerimientos mínimos que supone el ejercicio de una política criminal coherente y objetiva, basada en estudios empíricos y de operación concreta del sistema penitenciario y del sistema judicial.

En lo relativo a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad la legislación vigente (artículo 51 de la Ley 65 de 1993) propende por la presencia de estos operadores judiciales en los establecimientos judiciales, por la oralidad en la etapa de ejecución de penas, por el contacto del juez con los internos y por el seguimiento constante de las actividades de resocialización llevadas a cabo por los condenados.

En este sentido, se considera que es innecesaria una nueva regulación sobre los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, en su lugar se debe dar cumplimiento a lo ordenado por la legislación vigente, principalmente en lo que refiere a la creación de más jueces y a la adaptación de recintos específicos dentro de los establecimientos de reclusión para que los jueces puedan atender las solicitudes



desde allí, y tener así un contacto real con los internos para poder evaluar el progreso en su tratamiento penitenciario.

Sin embargo, resulta preciso aducir que la regulación actual de la jurisdicción de ejecución de penas es insuficiente en tanto se carece de un órgano colegiado que surta la segunda instancia de las decisiones que afectan derechos de las personas condenadas. Esta modificación, contemplada dentro del proyecto se entiende acertada y aunque en la exposición de motivos no se presenta una sustentación de su necesidad se presentan al menos dos motivos:

- a. La segunda instancia sobre las decisiones que afectan derechos de las personas condenadas se tramita ante al juez de conocimiento: Esta situación ha generado dudas sobre el derecho al debido proceso, genera al menos preocupación que el mismo operador judicial que ha conocido el proceso penal, que ha emitido una condena y que no tiene relación con la ejecución de la pena y la evolución del condenado sea quien decida en última instancia sobre las solicitudes que eleva el recluso.
- b. La carencia de un cuerpo que actúe como órgano superior en lo que atañe a la ejecución de las penas, imposibilita la consolidación de precedentes jurisprudenciales y podría generar inseguridad jurídica.

1.2.7 Proyecto de ley número 109 de 2014 Cámara “Por medio de la cual se reforma la estructura y el funcionamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia”

El Proyecto de Ley Estatutaria presentado por el Fiscal General de la Nación pretende reformar la composición de la Corte Suprema de Justicia, ampliando las plazas de Magistrados titulares con el fin de que al interior de la alta corporación los operadores se puedan dividir en dos salas de juzgamiento y una de Casación Penal, todo con el propósito de establecer la doble instancia para el juzgamiento.

Conclusiones y comentarios: Las observaciones al Proyecto responden básicamente a incongruencias dogmáticas e inconveniencias de tipo político criminal como sigue:



- a. La necesidad de regular legislativamente la segunda instancia en todos los procesos penales. Tanto en los instrumentos internacionales como en la Constitución Política se consigna la garantía de la segunda instancia frente a sentencias condenatorias, pese a ello, en Colombia no se ha producido ley alguna que adapte la legislación interna al ordenamiento internacional de los derechos humanos. En sentencia C-792 de 2014 la Corte Constitucional hace un llamado al legislativo para que, en el término de un año contado a partir de la notificación la sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior de quien impuso la condena. De conformidad con lo anterior, resulta imperativo que el Estado colombiano avance hacia el reconocimiento de la segunda instancia en todo tipo de procesos penales, lo que implica adecuar las instituciones judiciales para el cumplimiento de este cometido.
- b. La independencia del órgano de segunda instancia. Si bien se entiende la necesidad crear un órgano de segunda instancia para las sentencias condenatorias de las personas con fuero, las modificaciones incluidas en la iniciativa no garantizan que el órgano encargado de revisar la decisión sea independiente de aquel que profirió la sentencia de primer grado. En efecto, en el Proyecto se establece una misma jerarquía para los funcionarios de primera y segunda instancia pero con funciones limitadas ante la propia Corporación -no integran la Sala Plena-. De este modo, la propuesta no garantiza la independencia de los jueces de las dos instancias y, por consiguiente, resulta contraria a las garantías procesales reconocidas en la Constitución.
- c. Estudios de impacto fiscal. En relación con este punto, la revisión del proyecto de ley y su exposición de motivos no muestra que se haya hecho un cálculo de los costos que generará la reestructuración de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, ni se incluye, siquiera, un proyecto de la planta de personal que demandará la puesta en marcha de la ley, si ella llegare a aprobarse

1.2.8 Proyecto de ley número 108 de 2014 Cámara. “Por la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales en Asuntos Penales”.

Esta iniciativa legislativa radicada por parte de la Fiscalía General de la Nación, busca la creación de un tribunal como órgano de cierre de los jueces de control de

garantías, el cual tendrá competencia en todo el territorio nacional. Dicho Tribunal tiene por objeto la unificación de la jurisprudencia en el ámbito de las garantías penales y control de legalidad, además de ejercer la función de Control de Garantías en las investigaciones o procesos penales contra aforados Constitucionales y en la jurisdicción penal militar.

Conclusiones y comentarios: Las observaciones al Proyecto responden a inconveniencias de tipo político criminal, toda vez que, la creación de un tribunal con estas características genera interrogantes en el ámbito de su competencia jurisdiccional y problemas operacionales en el ejercicio de sus funciones específicas:

- a. *Técnica legislativa y procedimiento de creación del Tribunal.* La Corte Constitucional mediante Sentencia C-393 de 2003, declaró la inconstitucionalidad de una Ley que creaba un Tribunal de características similares, el fundamento principal de esta decisión fue que la estructura de la Rama Judicial contenida en el artículo 116 de la Constitución, reconoce que los órganos con jurisdicción a nivel Nacional son: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, así, en materia penal el máximo órgano y el que tiene competencia en todo el territorio nacional es la Corte Suprema de Justicia y en el ámbito Constitucional la Corte Constitucional, en ese sentido señaló que fuera de esas jurisdicciones no hay otras que pueda introducir el legislador, ni siquiera el estatutario.
- b. *El porqué de un órgano de cierre y sus funciones.* Los autores del proyecto manifiestan que el Tribunal deviene necesario en tanto sirve para unificar y sentar precedente en materia de garantías penales y control de legalidad, sin embargo, esta justificación pone de presente la improcedencia de la iniciativa, toda vez que esta función está encomendada a la Corte Constitucional en asuntos de derechos fundamentales -y las garantías procesales lo son- y a la Corte Suprema de Justicia a través del recurso extraordinario de casación.
- c. *La naturaleza del Tribunal.* La naturaleza del Tribunal tampoco es clara en el articulado. Esta, de conformidad con el artículo 2º, es la de ser máxima autoridad en materia de control de garantías y control de legalidad, a la semejanza de las Cortes, pero también la de ser juez de control de garantías en los asuntos que le designe la ley. La condición de juez de garantías es desarrollada posteriormente



en el numeral 1 del artículo 3º, pero tal condición no la adquiere por disposición de la ley, sino “eventualmente”, es decir, en aquellos casos en los que el Tribunal, discrecionalmente, avoque su competencia.

- d. Base empírica e impacto fiscal del Proyecto de ley. Las iniciativas legislativas relacionadas con el sistema de justicia penal y penitenciario, deben estar respaldadas en datos empíricos sobre su grado de intervención en el problema previamente definido y su impacto fiscal. El Proyecto de ley no presenta fundamentación empírica de la decisión y la evaluación de impacto de la misma, que hagan consideraciones especialmente en su impacto fiscal, su impacto sobre el problema objeto de intervención y su impacto en los diferentes sectores del sistema penal, como el sistema de persecución y enjuiciamiento criminal y el sistema penitenciario y carcelario.

1.3 Reivindicación de los derechos económicos, sociales, culturales y del medio ambiente.

Con el fin de incidir en el desarrollo de una política pública garantista de los derechos de las personas privadas de la libertad, durante el año 2014, la Defensoría del Pueblo realizó visitas humanitarias a los departamentos de Guajira y Chocó, tendientes a visibilizar la situación existente en dichas regiones, para demandar del Estado una respuesta institucional de carácter integral y efectiva que permita atender las situaciones más urgentes en materia de vulneración de derechos. Producto de la visita al departamento del Chocó, el día 29 de septiembre de 2014 la Defensoría del Pueblo expidió Resolución Defensorial número 064, la cual contiene un diagnóstico de la situación en las distintas áreas y algunas recomendaciones para intentar conjurar la crisis humanitaria en la Región.

Por otra parte, la Defensoría al percatarse de circunstancias que constituyen vulneración a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad ha elevado acciones constitucionales de tutela con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales de la población reclusa. Finalmente, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Política criminal y Penitenciaria, participó activamente en la mesa de seguimiento a tutelas, escenario constituido de manera interinstitucional que busca hacer seguimiento a las providencias de tutela en materia penitenciaria y carcelaria.



1.4 Resolución Defensorial número 064 de 2014. Problemática carcelaria y penitenciaria en el departamento de Chocó.

Uno de los ámbitos que preocupa de manera prioritaria a esta institución es la situación de las personas privadas de la libertad. Chocó cuenta con dos establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, ubicados en Quibdó y en el municipio de Istmina; estos centros de reclusión presentan problemas similares a los que aquejan a la mayoría de las cárceles y penitenciarías del país: altos niveles de hacinamiento, graves deficiencias estructurales, inadecuada prestación de atención médica, ausencia de programas adecuados y suficientes de resocialización.

La precariedad en la infraestructura, la situación de hacinamiento y la deficiente prestación de servicios básicos, evidencian la necesidad de implementar políticas públicas que transformen la condición indigna a la que se ve abocada la población reclusa. Bajo estos presupuestos, y en ejercicio de la magistratura moral, definida como la capacidad del Defensor del Pueblo para incidir sobre la opinión pública, la sociedad y las autoridades pertinentes para que emprendan acciones orientadas al cumplimiento de los derechos humanos o la superación de circunstancias relacionadas con su vulneración, la Defensoría del Pueblo elevó las siguientes recomendaciones:

A la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). Apropiar los recursos necesarios para el mantenimiento correctivo de la estructura física de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Quibdó e Istmina, adelantando obras tendientes a reparar especialmente las instalaciones eléctricas, la red hidrosanitaria y el alcantarillado. Con relación al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Anayancy de Quibdó se requiere una urgente intervención en las instalaciones eléctricas por el peligro inminente que representan.

Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y a los directores de los establecimientos de Istmina y de Quibdó. 1. Dar estricto cumplimiento a la reglamentación sobre las Unidades de Tratamiento Especial, específicamente lo referente a su destinación, ya que dichas locaciones no son el espacio adecuado para la reclusión de internos con enfermedades psiquiátricas. Para tal efecto, actuar conforme a lo previsto en los artículos 24 y 107 del Código Penitenciario y Carcelario. 2. Suministrar a los internos colchonetas y útiles de aseo personal; asimismo, garantizar la



permanencia de unas existencias básicas de estos elementos para satisfacer las necesidades de esta población.

Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y a CAPRECOM EPS 1. Garantizar la disponibilidad y permanencia de la atención médica las 24 horas del día, la adecuación y habilitación del área de sanidad, el suministro de medicamentos, el acceso a los servicios de urgencias y la remisión prioritaria a medicina especializada.

Al Inpec, a CAPRECOM EPS y las Secretarías de Salud Departamental y Municipal. Realizar campañas de promoción, prevención, conservación y educación en salud, particularmente en las áreas de higiene, orientación psicológica, salud mental y educación sexual en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Chocó.

A los directores de los Establecimientos de Quibdó e Istmina. Cumplir con las normas de bioseguridad necesarias para el manejo de los desechos en especial aquellos de naturaleza hospitalaria.

Al Inpec, a los directores de los establecimientos de Istmina y Quibdó y, a las respectivas secretarías municipales de salud. Coordinar la realización periódica y en condiciones técnicas adecuadas de fumigaciones y planes de control de plagas al interior de los centros de reclusión, así como adelantar un monitoreo constante a esta problemática.

Al Inpec y a la USPEC: 1. Aumentar el personal de guardia para los establecimientos de reclusión del departamento del Chocó, con el fin de dar cumplimiento a las remisiones de los internos a las diferentes citaciones de la Rama Judicial y citas médicas; además dotarlos de todos los implementos de seguridad. 2. Nombrar un funcionario en propiedad en la Oficina Jurídica del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Anayancy de Quibdó, con el fin de que se atiendan las solicitudes de los internos y se mantengan actualizadas sus cartillas biográficas. 3. Cumplir, a través de las Oficinas Jurídica y de Tratamiento y Desarrollo de los citados establecimientos, con los términos de expedición de documentos, dar respuesta a las solicitudes presentadas por los internos y sus apoderados, y absolver las asesorías y consultas de los reclusos, teniendo en cuenta que estos trámites se requieren para la obtención de los beneficios judiciales y administrativos establecidos en la ley.



Al Gobernador del departamento de Chocó y a todas las autoridades que hacen parte del Comité Departamental de Seguimiento y Vigilancia a la Política Penitenciaria y Carcelaria. Buscar soluciones oportunas y eficaces a la problemática que afecta los derechos de las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión del Chocó, en particular, las autoridades territoriales deben asumir presuntamente la responsabilidad legal que les asiste frente al sostenimiento de la población sindicada.

Al Inpec, a las autoridades municipales y a las empresas de servicios públicos de Istmina y Quibdó. Garantizar el suministro de agua apta para el consumo humano las veinticuatro (24) horas del día, en calidad y cantidad, de tal forma que los internos y servidores públicos de los establecimientos de reclusión del departamento de Chocó puedan satisfacer sus necesidades básicas como la alimentación y el aseo, entre otros.

Al Consejo Superior de la Judicatura. Realizar las gestiones encaminadas a crear un nuevo Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, teniendo en cuenta que el único que existe es insuficiente para atender la demanda de todo el departamento, generando una indebida mora en la resolución de las solicitudes de los internos.

1.5 Instaurar acciones de tutela.

1.5.1 Salud.

Como respuesta a los permanentes interrogantes sobre la situación en la prestación de los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, tema que ha adquirido cada vez más la intervención permanente de la Defensoría del Pueblo, puesto que tiende a empeorar el panorama basados en el incremento de acciones de tutela y el aumento de quejas que se reciben por parte de las personas privadas de la libertad; la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria emprendió una labor de seguimiento en el ámbito de la salud, a través de visitas de inspección en los establecimientos de reclusión de: Riohacha, Quibdó, Cúcuta, San Andrés, Leticia, Villavicencio, Acacías, Colonia Penal Agrícola, Medellín, El pedregal e Itagüí, para verificar las irregularidades en ese tema.



En los hallazgos obtenidos como resultado de dichas visitas se pudo establecer que persisten irregularidades que atentan contra el derecho fundamental a la vida y la salud de la población reclusa, tales como: falta de atención por medicina general y especializada, ausencia en el suministro de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos, insumos para diagnósticos, acceso a medicina primaria ineficiente, falta de red de operadores, represamiento en procedimientos especializados, inadecuado manejo de las historias clínicas, falta de continuidad en los tratamientos, especialmente en personas con enfermedades crónicas, entre otras.

En el departamento de Antioquia, se verificó una reducción del personal médico asistencial para la atención de la población carcelaria. En efecto, para el mes de junio del presente año de los diecinueve ERON -establecimientos de reclusión del orden nacional- que operan en ese departamento, solo siete contaban con personal médico, es decir, menos del 33%¹. De igual modo, se evidenciaba insuficiencia en el suministro de medicamentos básicos de atención primaria e insumos médicos quirúrgicos en todos los establecimientos del departamento. La situación denunciada condujo a que los reclusos carecieran también de atención por parte de médicos especialistas, ante la ausencia de médicos generales en los establecimientos que autorizaran las remisiones. Situación similar fue advertida por la Defensoría del Pueblo en el establecimiento penitenciario de Quibdó -Chocó-, donde por más de dos meses los reclusos estuvieron desprovistos de cualquier tipo de asistencia médica ante la renuncia del personal que prestaba sus servicios.

Ante situaciones como las señaladas, la Defensoría del Pueblo no se ha limitado a requerir la inmediata atención de las entidades llamadas a garantizar la atención en salud de la población reclusa. Adicionalmente, la Defensoría ha acudido prontamente a la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. En defensa del derecho fundamental a la vida y la salud de la población reclusa, las Defensorías Regionales de los departamentos de Chocó y Antioquia en apoyo de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria formularon acciones de tutela. Mediante fallo del 19 de agosto de 2014 se amparó el derecho a la salud de más de 14.800 reclusos del departamento de Antioquia. El Juzgado 26 Administrativo Oral del Circuito de Medellín tuteló los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de todos los internos en los centros penitencia-

1 Lo anterior conforme cifras suministradas a la Defensoría del Pueblo por el propio Inpec.



rios y carcelarios de Antioquia adscritos al Inpec, y en tal sentido, ordenó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, a la Dirección de Tratamiento del Inpec y a Caprecom EPS-S, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para brindar a todos los internos la atención integral y oportuna en el acondicionamiento de las áreas de sanidad, como en medicina general, especializada, suministro oportuno de los medicamentos requeridos conforme las órdenes médicas; prestación de servicios de odontología; agilizar las autorizaciones de exámenes; y dar trámite oportuno a la remisión de los internos a las consultas médicas que requieran.

En el caso del establecimiento de Quibdó, el fallo del a quo, proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura del Chocó, Sala Disciplinaria, en fecha 23 de julio de 2014, no amparó el derecho fundamental a la salud en conexidad con el derecho a la vida, pero en segunda instancia el Consejo Superior de la Judicatura, mediante fallo del 10 de septiembre de 2014, revocó y modificó dicha sentencia, para en su lugar ordenar a Caprecom EPS-S, implementar un plan tendiente a prestar el servicio médico, priorizando la gravedad de la patología sufrida por los internos individualizados por la Defensoría del Pueblo, de tal manera que se les preste un servicio médico adecuado, oportuno e integral.

1.5.2 Personas con enfermedad mental sobrevenida.

Durante las visitas de inspección a los establecimientos de reclusión del país, llevadas a cabo en el año 2014 la Defensoría del Pueblo encontró algunas personas con problemas mentales, en condiciones de reclusión que ponían en riesgo su seguridad e integridad personal, contrarias a la dignidad humana. En la Unidad de Tratamiento Especial (UTE) del Establecimiento Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Jamundí, Valle del Cauca, se encontró a sesenta (60) internos con trastorno mental sobrevenido, las carencias que padece este grupo de personas ubicadas en la UTE del Complejo de Jamundí son:

- Ausencia de profesionales de la salud, irregularidad en la provisión de medicamentos y ausencia total de terapias.
- El total de pacientes psiquiátricos es de 75. En la fecha de visita se encontró en la UTE, a 60 internos hospitalizados en este lugar. Había además 15 pacientes



psiquiátricos con tratamiento ambulatorio disgregados en los diferentes patios del establecimiento.

- Profundizando en las irregularidades que presenta el tratamiento de estas personas se pudo constatar que el psiquiatra asiste aproximadamente cada dos meses y revisa a los pacientes que están más alterados. Igualmente receta en este día los 75 pacientes. Los medicamentos se proveen diariamente a la misma hora. Se entrega un número indeterminado de pastillas a cada interno de manera igual para todos.
- No hay médico, enfermera, auxiliar de enfermería, psicólogo, terapeuta ocupacional ni otro profesional dedicado a este grupo.
- La infraestructura no es apta para atender personas con enfermedad mental. Las celdas no cuentan con agua y la toma de sol la hacen en algo similar a jaulas que tiene esta Unidad.
- Las visitas de sus familiares y amigos son de 4 horas cada 8 días. Sus familias prácticamente los han abandonado porque el establecimiento de reclusión les queda muy lejos del domicilio.
- El racionamiento de agua potable no permite satisfacer las necesidades sanitarias mínimas personales.
- Solo se les provee de un kit de aseo cada tres meses.
- Hay personas con patologías psíquicas como esquizofrenia, psicosis maniaco-depresiva, crisis de ansiedad, ataques de pánico, entre otras.

Con base en los hechos constatados a través de las vistas de inspección, tales condiciones son constitutivas de tratos crueles, inhumanos o degradantes. La Defensoría del Pueblo presentó una acción de tutela encaminada a la defensa y protección de los derechos fundamentales de los internos con trastorno mental sobreviniente alojados en la UTE del Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Jamundí.

Mediante providencia del 5 de diciembre de 2014 el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali admitió la acción de tutela interpuesta por la De-



fensoría del Pueblo para la protección y defensa de los derechos fundamentales de 79 personas con trastorno mental sobreviniente recluidas en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Jamundí, y en la misma decisión se acogió y decretó la medida provisional solicitada por la Defensoría del Pueblo para que de manera urgente y prioritaria se suministraran las atenciones y procedimientos a un grupo de dichos internos que por su condición de extrema precariedad en salud requieren la prestación de los servicios médicos. Esta institución realizará un riguroso y permanente seguimiento al cumplimiento oportuno de las medidas provisionales ordenadas por el citado despacho judicial.

1.5.3 Personas recluidas en los establecimientos de reclusión transitoria. URI, estaciones de policía celdas de la Sijín.

La condición de privación de la libertad en el país presenta una serie de deficiencias generalizadas, sin embargo, durante el año 2014 se presentó un cese de actividades en la rama judicial, así como la llamada “operación reglamento”, por parte de los funcionarios del Inpec, lo cual exacerbó esta situación y condujo a una grave vulneración de los derechos humanos de la población detenida en los centros de reclusión transitoria; como quiera que dicha medida implicó la negativa a dar de alta nuevos reclusos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así como de trasladar los internos a los despachos judiciales que requerían su concurrencia. En visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo se encontró que las personas permanecen en estos recintos por semanas e incluso meses, cabe resaltar, que estas locaciones, donde se retiene a los procesados desde el momento de su captura hasta cuando se define su situación jurídica, carecen de la infraestructura y condiciones sanitarias necesarias para albergar a los reclusos por períodos prolongados con un mínimo de dignidad.

En las visitas practicadas se verificó un número considerable de personas a quienes les fue concedida la sustitución de la medida intramural por la detención domiciliaria y no estaban gozando de ese derecho por cuanto no habían sido llevados a la reseña correspondiente y al domicilio señalado en la respectiva providencia. Ante dicha problemática, la Defensoría del Pueblo interpuso acciones constitucionales de tutela para garantizar la vida digna y la integridad personal.

Mediante proveído del 16 de diciembre de 2014, la Sección Quinta del Consejo de Estado, admitió la Tutela interpuesta por la Delegada para la Política Criminal y Pe-



nitenciaria en favor de los derechos fundamentales de tres internos reclusos en la URI de Puente Aranda y decretó como medida provisional el traslado al domicilio de los detenidos en el término perentorio de setenta y dos horas.

1.6 Participación en las mesas de seguimiento a tutelas.

La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria durante el año 2014 participó en las reuniones de las mesas de seguimiento a tutelas convocadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho llevadas a cabo en el nivel central y en los establecimientos de reclusión de Acacías, Cúcuta, Medellín, Santa Marta y Villavicencio. Este es un espacio interinstitucional de entidades pertenecientes al sistema penitenciario, cuyo objeto es la garantía de los derechos humanos en el cual se hace seguimiento a los fallos de acciones de tutela que por la relevancia de los temas o el impacto requieren una coordinación interinstitucional para lograr su cumplimiento. Algunos de los principales fallos de tutelas que se han incluido en la mesa de seguimiento son:

- Fallo de tutela 2014-00123 formulada por algunos internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio ante el Tribunal Administrativo del Meta, el cual amparó los derechos fundamentales a la salud, la dignidad humana, a no ser sometidos a tratos crueles inhumanos y degradantes y al mínimo vital de agua potable. Allí se ordenó al director del establecimiento y al director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario (USPEC) iniciar las gestiones administrativas y presupuestales con el fin de garantizar el suministro del agua potable a los internos las 24 horas del día, dar solución al problema de hacinamiento sin exceder la capacidad de internos permitida para cada patio y mantener las condiciones de vida digna de los internos en sus dormitorios, proporcionándoles los insumos necesarios para suplir las necesidades básicas.
- Fallo de tutela 58729, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, donde se resolvió la impugnación propuesta por la Defensoría del pueblo Regional Quindío, en representación de los internos de la Penitenciaría de Armenia contra el fallo proferido el 23 de enero de 2012 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Armenia, mediante el cual concedió amparo a los derechos fundamentales de la población reclusa del Establecimiento Penitenciario de Media-



na Seguridad y Carcelario San Bernardo, ampliándose la orden de protección para que en el plazo improrrogable de un (1) mes el Ministerio de Justicia y el Inpec, de conformidad con sus competencias definieran un plan de trabajo a fin de que, en el plazo perentorio de dos años en caso de remodelaciones o ampliaciones o de (3), si se trata de obra nueva, amplíen el cupo penitenciario de la Penitenciaría de Armenia y reubiquen a los accionantes en estos nuevos espacios. Así mismo, se ordenó al Inpec que respecto a los accionantes que sean trasladados, se garantice que los penales donde sean reubicados les brinden condiciones dignas de internación.

- Fallo de tutela 2013-423 proferido por el Tribunal Superior de Cali, Sala Laboral, la cual amparó los derechos fundamentales al suministro del agua potable, vida digna, y a la salud de algunos internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí, ordenándose al Director General del Inpec y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, dentro del ámbito de sus competencias, para que en el término de cinco (5) meses elaboren y ejecuten un plan de contingencia tendiente a que los internos que se incluyeron en cada celda y que duermen en el piso del patio 4B, bloque 3, se le suministre la cama y, en el futuro, se evite el hacinamiento y se adecuen las celdas y los baños de los internos que sufren alguna discapacidad. De igual manera se ordenó al Director del instituto Carcelario y Penitenciario Inpec, al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí, al Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que en el término de cinco (5) días adelanten de forma conjunta y de acuerdo a sus competencias, el diseño de un plan de mejoramiento integral del piso 4B, bloque 3, del Centro Carcelario y Penitenciario de Jamundí dirigido a superar la forma estructural y definitiva de la falta de un suministro continuo y permanente de agua, y los demás problemas relacionados con la falta de salubridad. Dicho plan de mejoramiento deberá ser ejecutado en el término de dos (2) meses a la notificación de la providencia. Por último se ordenó al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí que en el término de 48 horas al patio 4B, bloque 3, suministre el mínimo de 25 litros de agua por interno al día; además se le ordena que a las celdas de los pisos primero y segundo, cercanas al baño, se tomen medidas de traslado o reubicación, evitando que estos soporten los olores nauseabundos y de humedad de los inodoros.



- Fallo de tutela 2014-01091 del 19 de agosto de 2014 proferido por el Juzgado 26 Administrativo Oral del Circuito de Medellín que amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de más de 14.800 reclusos del Departamento de Antioquia. En tal sentido, ordenó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, a la Dirección de Tratamiento del Inpec y a Caprecom EPS-S, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para brindar a todos los internos la atención integral y oportuna en el acondicionamiento de las áreas de sanidad, como en medicina general, especializada, suministro oportuno de los medicamentos requeridos conforme las órdenes médicas; prestación de servicios de odontología; agilizar las autorizaciones de exámenes; y dar trámite oportuno a la remisión de los internos a las consultas médicas que requieran.

Dada la naturaleza de las recomendaciones emitidas en la Resolución Defensorial 064, se adoptó dicho espacio para acogerlas debido a su importancia en la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa del departamento del Chocó, en cuanto requieren de la participación de diferentes actores del sistema penitenciario. En la reunión de mesa de tutelas del 22 de diciembre fue incluida para realizar un seguimiento en el año 2015.

Frente a la tutela del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Villavicencio se llevó a cabo una reunión de seguimiento el día 10 de diciembre de 2014 con presencia de funcionarios del centro carcelario, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, Caprecom, UT UBA, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías. En dicha reunión no se fijaron compromisos por las entidades teniendo en cuenta que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) no hizo presencia.

Por otra parte en la ciudad de Medellín se realizaron reuniones en los establecimientos de reclusión de Bella Vista, Itagüí y Pedregal los días 26, 27 y 28 de noviembre de 2014, con el fin de lograr soluciones frente a las irregularidades en la prestación de los servicios de salud que continúan afectando los derechos fundamentales de la población reclusa. En virtud de esta situación Caprecom se comprometió a presentar informes mensuales sobre la atención en salud a los cuales se les realiza un seguimiento constante.



1.7 Víctimas y escenarios de paz.

1.7.1 Derechos de las víctimas privadas de la libertad

Una de las preocupaciones de la Defensoría del Pueblo está relacionada con la protección de las víctimas del conflicto armado, por entender que las respuestas estatales de asesoría, orientación y atención para las personas que han sufrido menoscabo a sus derechos como resultado del conflicto armado interno, pueden encontrar tropiezos por limitaciones técnicas o presupuestales.

En el año 2014 la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, puso en marcha el proyecto “jornadas de sensibilización sobre la Ley 1448 de 2011 para las personas privadas de la libertad”, con el ánimo de dar a conocer a los reclusos, conocimientos que les permitan reivindicar los derechos reconocidos en la denominada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. Es así como, se llevaron a cabo jornadas de capacitación sobre los derechos de las víctimas del conflicto en los establecimientos de reclusión de la ciudad de Bogotá; de igual manera orientar a los internos y lograr que conozcan la ruta para hacer efectivos sus derechos en caso de que consideren cumplir los requisitos previstos en el artículo 3º de la Ley, ya que se entendió que algunos reclusos pueden ostentar derechos en virtud de dicha disposición y posiblemente no hayan accedido a ellos por no estar debidamente informados.

La Ley 1448 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, fue expedida en junio de 2011 por iniciativa gubernamental con el objeto de reconocer los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. De este modo, la Ley establece que las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado que ha azotado el país por más de 50 años, tienen derecho a conocer la verdad de lo sucedido, a que el estado adelante las investigaciones y procesos contra las personas vinculadas a los hechos victimizantes, a fin de obtener una justicia pronta, a recibir una reparación integral y al compromiso de los victimarios de que los hechos perpetuados no volverán a tener ocurrencia. Asimismo, se incorporan una serie de



medidas para que las personas que fueron desplazadas del territorio en el que se encontraban asentadas como consecuencia del conflicto armado, retornen a él o a otro de similares características.

La metodología empleada consistió en reunir a los internos pertenecientes al comité de derechos humanos de los establecimientos y desarrollar un taller con el fin de capacitarlos en el contenido y alcance de la Ley 1448 de 2011, para que este grupo, sirva de multiplicador de la información; posteriormente se entregó un documento tipo encuesta estructurado por la Defensoría, con el fin de establecer un número indicativo de personas que podrían considerarse víctimas en el marco de la referida Ley. Los resultados de dicha encuesta serán entregados a las entidades competentes de tomar las declaraciones correspondientes, (Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo o Procuraduría).



C. Informes especiales

C.1. El seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas para la realización de los derechos humanos

Durante el 2014 se realizaron investigaciones relacionadas con los derechos a la vivienda, a la educación y al trabajo. En el marco del derecho a la alimentación se construyó un instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria departamental con perspectiva de derechos humanos. También se elaboró una investigación sobre la estructura tributaria y goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del principio de sostenibilidad fiscal en Colombia.

Las investigaciones buscan analizar el grado de vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana, especialmente de los sujetos y grupos de especial protección constitucional. Además, brindan soporte conceptual para el ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo, en materia de derechos sociales. Las siguientes son las actividades desarrolladas en el marco de las investigaciones elaboradas por esta Delegada, por derecho.

1.1 Derecho a una vivienda digna

1.1.1 Acceso a la vivienda y el derecho a la tierra y estabilización socioeconómica de la población víctima en el marco de la Ley 1448 de 2011

Para el 2014, la investigación se orientó a evaluar el acceso a la vivienda rural en el marco de los procesos de restitución y particularmente en el componente de Se-



guridad Jurídica de la Tenencia. Para este estudio se revisaron los instrumentos de medición (indicadores) correspondientes a los derechos a la vivienda, al trabajo y a la alimentación, elaborados por la Delegada durante los últimos 10 años. De esta revisión y del estudio de normas relativas a los derechos de las víctimas, y a la restitución de tierras, se construyó un instrumento para la evaluación en terreno de la aplicación del subsidio integral de vivienda de interés social en tierras restituidas y de los proyectos productivos.

Las visitas de campo se realizaron en septiembre y noviembre de 2014, en la Vereda Balsillas del municipio de Ataco, Tolima, y en el Corregimiento de Mampuján en el municipio de María La Baja, Bolívar. Se practicaron entrevistas a beneficiarios en términos de acceso a la vivienda en tierras restituidas y proyectos productivos como parte de la reparación integral. También se realizaron entrevistas con funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, Uaegrtd, del nivel territorial; miembros de las Entidades Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica, Epsagros; Corporación Acciones Diferentes y Fundación Crear; con funcionarios de la Caja de Compensación Familiar del Tolima, Comfatolima, que es la Gerencia Integral contratada para la operación del programa de vivienda, y con personas a las que se les restituyó su tierra, que son beneficiarios de los programas de proyectos productivos de la Uaegrtd y del subsidio de vivienda del Banco Agrario. Se visitaron diferentes predios en los que se implementaron proyectos productivos y se construyeron viviendas. De este estudio se elaboraron conclusiones y recomendaciones para las autoridades nacionales y territoriales.

1.1.2 Evaluación del diseño y formulación del programa 100 mil viviendas gratis 2010-2014, desde el componente de accesibilidad económica

Con el fin de adelantar esta investigación, de tipo descriptivo, se realizaron actividades de recolección de información a través del mecanismo de solicitud de información a las entidades del orden nacional, competentes en el tema objeto de estudio.

Previo al desarrollo de la investigación se actualizaron: i) El componente de accesibilidad económica del derecho a una vivienda digna y adecuada, y ii) La distribución de competencias institucionales relacionadas con el citado derecho.



El componente de accesibilidad económica comprende dos elementos esenciales del derecho a una vivienda adecuada, como son asequibilidad y gastos soportables, conforme lo establece la Observación General No. 4 del Comité de Desc. Actualizar este componente demandó la revisión de las obligaciones derivadas de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos y de la jurisprudencia constitucional colombiana relacionadas con el derecho a la vivienda digna y adecuada. Asimismo, se analizaron los indicadores pertenecientes al componente que buscan dar cuenta del estado de realización de esta garantía constitucional en el país.

También se actualizó el documento sobre la distribución de competencias institucionales relacionadas con el mencionado derecho. Esta actualización es de suma importancia para el ejercicio de recolección de información, así como para dirigir las recomendaciones, producto de la investigación, a las entidades competentes en la garantía y goce efectivo del derecho a una vivienda en condiciones dignas y adecuadas.

1.2 Derecho al trabajo: Investigación sobre el sistema de inspección del trabajo y la garantía de la calidad del empleo

En esta investigación se diseñó un instrumento de medición con el fin de ser aplicado a los 684 Inspectores de Trabajo, adscritos al Ministerio de Trabajo. Las preguntas formuladas están vinculadas a los estándares desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), frente a los estándares que deben atender los Estados para garantizar la calidad del empleo.

De manera previa a la aplicación del instrumento de medición las preguntas fueron validadas en una sesión de trabajo convocada por la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la que asistieron expertos en derecho laboral, representantes del Ministerio de Trabajo y de organizaciones sindicales. El instrumento fue aplicado a través de solicitudes de información que fueron enviadas a los Inspectores de Trabajo mediante correo certificado. Producto de la gestión de seguimiento se recolectaron los formularios necesarios para contar con una muestra representativa de acuerdo con los criterios estadísticos planteados en la formulación de la investigación.



Durante el segundo semestre de 2014 se llevó a cabo el análisis de la información recolectada y se elevó un derecho de petición al Ministerio del Trabajo en aras de consolidar los hallazgos de la investigación.

1.3 Derecho a la alimentación: Construcción de un instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria departamental con perspectiva de derechos humanos

Las actividades desarrolladas para la elaboración del presente instrumento se centraron en: i) Analizar los comentarios y sugerencias de las instituciones concernidas, en relación con las recomendaciones hechas en el informe elaborado y publicado sobre el derecho a la alimentación en 2012. ii) Valorar el proceso de implementación del monitoreo del derecho a la alimentación, con el fin de adaptarlo para un nuevo informe de situación. iii) Revisar y ajustar el instrumento de medición, con el objetivo de mejorar, cambiar, agregar o eliminar algunos indicadores o preguntas necesarias para la elaboración del nuevo informe y, iv) Establecer las responsabilidades y competencias de las instituciones concernidas con base en las adecuaciones del instrumento de medición; esto con el propósito de hacer más ágil el proceso de recolección de la información.

El producto es un documento que contiene el instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria departamental con perspectiva de derechos humanos, el cual consta de cuatro partes, a saber:

Parte I. Identificación y control de calidad: Se precisa el periodo o vigencia analizada, el nivel territorial evaluado, el responsable del diligenciamiento y el nombre del funcionario a cargo de revisar la calidad de la información. Parte II. Información secundaria básica: Se recoge información básica para la construcción y el análisis de indicadores específicos, referida a la población por área geográfica, género, condición étnica, de desplazamiento y por grupo de edad. Parte III. Contenido de la Política Pública: Contiene las preguntas relacionadas con las medidas que se han adoptado para cumplir las obligaciones de tipo inmediatas o progresivas relacionadas con el derecho a la alimentación, como parte de la política pública alimentaria. Parte IV. Núcleo de medición de la política pública para garantizar el derecho a la alimentación:



Incorpora preguntas dirigidas a establecer el grado de cumplimiento de las obligaciones según los componentes del derecho: Disponibilidad; accesibilidad y utilización biológica de los alimentos.

1.4 Derecho a la Educación: Escenarios de realización de la dimensión de aceptabilidad del derecho a la educación: Calidad de la educación y acoso escolar

Esta investigación examina dos escenarios que comprometen la realización del derecho a la educación en el componente de aceptabilidad: (i) La calidad de la oferta educativa y la forma cómo la misma está relacionada con las condiciones en las que cumplen sus labores los docentes; y (ii) El acoso escolar, como conjunto de prácticas que exigen de manera urgente una respuesta institucional basada en una perspectiva de derechos dentro de la educación.

En este estudio se acudió a fuentes secundarias¹ y se desarrolló en tres fases: En la primera, se elaboró un documento sobre la actualización del contenido y alcance del derecho a la educación en el componente de aceptabilidad, como marco de referencia para el análisis de la política nacional en materia de calidad de la educación primaria y secundaria oficial.

En la segunda, se construyó un estado del arte de los diagnósticos realizados acerca de la calidad de la oferta educativa en Colombia y la forma cómo la misma está relacionada con las condiciones en las que cumplen sus labores los docentes, a propósito del debate público suscitado por los resultados de las pruebas PISA; y, un proyecto de pronunciamiento defensorial sobre la política pública sectorial en materia de personal docente competente e idóneo.

1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana; normatividad interna; jurisprudencia internacional; estándares internacionales y documentos e informes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco); Banco Mundial; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES); Departamento Nacional de Planeación (DNP); Ministerio de Educación Nacional (MEN); Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Banco de la República, Centro de Estudios Regionales, Universidad del Rosario y Universidad de los Andes.



En la tercera, última fase, se expone una caracterización de la respuesta institucional para la prevención y atención de casos de acoso escolar o bullying, al tiempo que se elabora un diagnóstico de la problemática a nivel nacional acompañado de un proyecto de pronunciamiento defensorial sobre la política sectorial en materia de aprendizaje y seguimiento, basado en derechos.

1.5 Estructura tributaria y goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de la sostenibilidad fiscal en Colombia

En el desarrollo de esta investigación se recurrió a fuentes secundarias con el fin de determinar el impacto de la estructura tributaria y la sostenibilidad fiscal en la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Se analizaron las tendencias generales de ingresos y gastos del Gobierno nacional central, los principios tributarios y de gasto que han sustentado la política del presupuesto público y las discusiones en torno a la necesidad de reformas tendientes a disminuir el déficit fiscal.

Los hallazgos de esta investigación, luego de estudiar los componentes de la Regla Fiscal y los aspectos críticos de la misma en cuanto a las limitaciones generales que impone al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, se estructuran en un documento que constituye la base conceptual y teórica que facilitará la elaboración de los análisis concretos en materia de política tributaria en una perspectiva de garantía y progresividad en el goce efectivo de los derechos.

1. Participación en mesas, talleres, diplomados y reuniones

La Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha participado activamente en las siguientes actividades, en aras de contribuir con el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población más vulnerable del país.

- **Mesa técnica nacional de política pública social para habitantes (habitanza) de calle**

Desde enero de 2014, la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales participa en la *Mesa técnica nacional de política pública social para habitantes de*



calle, liderada por la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en atención del artículo 12 de la Ley 1641 de 2013².

El proceso se ha venido desarrollando en distintas fases: La primera de preparación y planeación del trabajo a desarrollar para lograr la reglamentación de la ley y la coordinación interinstitucional entre las autoridades del orden nacional y regional y, los técnicos del Ministerio de Salud y Promoción Social.

Una segunda fase de *conceptualización* que ha sido apoyada, especialmente, por los equipos del Distrito Capital y la ciudad de Medellín, dada la amplia experiencia que tienen estas dos regiones en la atención de habitantes de calle. Entre las discusiones a resaltar está si se debe hablar de habitabilidad en calle (como se titula la ley y que se refiere a la condición que tiene un espacio para habitarse) o de habitanza en calle, que se relaciona con el fenómeno de morar en la calle independientemente de si es una decisión voluntaria o generada por factores ajenos a la persona. Se han precisado otros conceptos como los relacionados con los factores precipitantes o predisponentes y respecto de los distintos enfoques que se deben tener en cuenta al momento de expedirse la reglamentación respectiva. Estas discusiones aún no han sido agotadas y se avanza en su consolidación.

Una tercera fase de *participación* social a partir del desarrollo de foros en cinco (5) regiones (Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín) con la participación de habitantes de calle y sectores de la institucionalidad que trabajan con este grupo poblacional. La Defensoría Delegada participó en el foro realizado en la ciudad de Bogotá y convocó a las defensorías regionales, cuyas sedes se encuentran en las citadas ciudades, para que se integraran en los foros respectivos asegurando la participación de la Defensoría del Pueblo.

Se han realizado mesas técnicas de trabajo con el Dane a efectos de establecer los parámetros para el censo de habitantes de calle que debe desarrollarse con el censo de población y vivienda en el año 2016, como lo establece la Ley 1641

2 "Artículo 12. Vigilancia. Las Personerías Municipales y Distritales, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, ejercerán la vigilancia del cumplimiento a lo ordenado en la presente ley. La Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en lo que corresponda, presentarán un informe anual a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado, Cámara de Representantes, las cuales sesionarán de manera conjunta para tal efecto, sobre la implementación de la política pública social para habitantes de la calle".



de 2013. Los resultados deben ser la línea de base para la formulación o revisión de la política social de habitante de y en calle y la caracterización de este grupo poblacional.

En tanto se realiza el censo nacional, la decisión de la mesa es avanzar en la formulación de la política teniendo en cuenta los censos efectuados por el Dane en algunas ciudades, y las caracterizaciones de los municipios que tienen habitantes de calle en su jurisdicción. Para la identificación de esas regiones la Defensoría del Pueblo ha contado con la información suministrada por cada una de las defensorías regionales sobre la situación de habitantes de calle en sus municipios.

La Defensoría Delegada, en coordinación con el Despacho del Vicedefensor del Pueblo, precisó al Ministerio de Salud y Protección Social el papel de la Defensoría del Pueblo en desarrollo del mandato previsto en el artículo 12 de la Ley 1641 de 2013. Se ha asistido a las reuniones convocadas y se han hecho las prevenciones necesarias para que en la reglamentación de la ley se tengan en cuenta los derechos de las personas habitantes de y en calle (v. gr. frente a los casos de habitantes de calle con discapacidad); se ha comunicado a las defensorías regionales los avances de la mesa técnica y se las ha sensibilizado sobre el rol que deben cumplir frente al tema, lo que ha generado, a su vez, la comunicación de estas con las personerías municipales y distritales de sus regiones.

- **Mesa de Trabajo “Problemática Sindicato de Profesores de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (SIPRUD)”**

En esta mesa de trabajo convocada por la Defensoría del Pueblo se realizaron gestiones para mediar entre el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Distrital, Francisco José de Caldas, y el rector encargado del Alma Máter en torno a la aplicación del Acuerdo 002 de 2012, proferido por el Consejo Superior Universitario (CSU), *“por el cual se establece una semana universitaria en el III periodo lectivo del año académico...”* y la contratación de docentes ocasionales –tiempo completo ocasional y medio tiempo ocasional– y de hora cátedra “con la responsabilidad de participar en las actividades académicas y de formación docentes y pedagógica de la semana universitaria” y la remuneración respectiva. Este acuerdo no era aplicado por la rectoría aludiendo razones de orden presupuestal.



En las mesas convocadas por la Defensoría se establecieron canales de comunicación entre las partes y el Ministerio del Trabajo para buscar y promover las soluciones respectivas, en el marco de las competencias del Ministerio.

- **Mesa de Trabajo “Problemática Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales”**

En esta mesa de trabajo, convocada por esta Defensoría Delegada y la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, se han brindado espacios de acercamiento entre los trabajadores del ISS, el Ministerio de Trabajo y el apoderado del ISS en liquidación para tratar temas como la extensión del plazo para la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales, las denuncias de violaciones de los derechos laborales y convencionales de los trabajadores de agosto de 2013 hacia adelante y la eventual “persecución sindical”, por parte del Gobierno Nacional y el Liquidador del ISS, acaecidas en diferentes regiones del país.

Actualmente, los requerimientos de las partes en conflicto están siendo atendidos por el Ministerio de Trabajo en el marco de sus competencias, y se mantiene abierta la disposición de esta Institución para brindar el acompañamiento respectivo.

- **Mesa de Trabajo “Problemática Corporación de Jubilados y Pensionados de Emcali - Cojupemcali”**

En esta mesa de trabajo, convocada por la Defensoría Delegada para los Desc y la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, con la participación del Ministerio del Trabajo se han realizado espacios de acercamiento entre Emcall y Cojupemcali para tratar temas relacionados con la aplicación de los artículos 7 y 9 de la Ley 4 de 1976, el reconocimiento de derechos convencionales, la revocatoria de pensiones reconocidas por Emcali, los descuentos financieros a las mesadas pensionales y el pasivo pensional de la Empresa (patrimonios autónomos vs. cálculo actuarial).

Este tema está siendo atendido actualmente por el Ministerio del Trabajo y la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, por competencia.



- **Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores**

Esta Delegada participa en las reuniones técnicas que se convocan para analizar la situación de los sindicalistas en diversas regiones del país, los requerimientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT y el estado de las investigaciones relacionadas con amenazas y muerte de sindicalistas y demás trabajadores.

Se asistió a la reunión de trabajo convocada para analizar la situación de los trabajadores del Departamento de Santander, en la que se presentaron los avances de la Fiscalía General de la Nación en las investigaciones sobre amenazas a los sindicalistas de la región y se escucharon los informes respectivos de la Unidad Nacional de Protección. Además se escucharon las intervenciones de cerca de 15 Instituciones participantes en la reunión y se establecieron compromisos, cuyos resultados deberán ser reportados en las próximas reuniones.

- **Caso Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos de Jamundí - Sintraxamundi O&P**

Este caso fue tramitado en coordinación con la Defensoría Regional Valle del Cauca y el Personero Municipal de Jamundí, Valle del Cauca, previa orientación y asesoría de esta Delegada a los trabajadores del Sindicato, para lograr el reintegro a la planta de personal del Municipio de 10 trabajadores oficiales cobijados con un fallo de tutela a su favor de los Juzgados Trece Laboral del Circuito de Cali y Primero Promiscuo Municipal de Jamundí, Valle. Como resultado de la gestión defensorial y las respectivas órdenes del juez constitucional, se expedieron los Decretos 30-16-0166 y 30-16-0167 del 1° de julio de 2014 mediante los cuales se crean diez cargos de trabajadores oficiales - Obreros Clase 1 y se efectúa el reintegro de los diez trabajadores oficiales. De igual forma, por orden del juez de tutela se inician las actuaciones disciplinarias correspondientes contra el Alcalde del Municipio por no haber dado cumplimiento al fallo oportunamente.

- **Atención especializada a sujeto de especial protección constitucional**

Durante el 2014 la Delegada atendió de manera permanente a una persona víctima del conflicto armado, quien presenta una pérdida de capacidad laboral del 59.9%, la



cual se encuentra inscrita desde octubre de 2007 en el Registro Único de Víctimas (RUV).

- **Participación en las jornadas de Diálogo Social convocadas por la Vicepresidencia de la República**

Esta Delegada participó en dos jornadas de Diálogo social convocadas por la Vicepresidencia de la República en los municipios de Barrancabermeja, Santander y en Bogotá. En la primera se trató toda la problemática por la cual atraviesa ese municipio, en particular, la relacionada con los derechos de los trabajadores de las Empresas Petroleras y en la segunda, denominada Foro Social por Corabastos, se hizo acompañamiento a las mesas de trabajo sobre temas relacionadas con la oferta de productos en la central de abastos.

- **Talleres sobre el reconocimiento, garantía y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC**

En el marco del proyecto de inversión “Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos” y del Plan de Acción Anual de la Delegada, se desarrollaron actividades de capacitación sobre los derechos económicos, sociales y culturales y políticas públicas.

Las capacitaciones se dividieron en dos partes. En la primera, se expuso el contexto histórico, contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, así como una conceptualización de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos. En la segunda parte, con base en el material pedagógico, previamente, elaborado y preparado por la Delegada se realizó un taller participativo, que facilitó el desarrollo de actividades en grupo y la participación activa de los asistentes arrojando conclusiones, reflexiones y recomendaciones del ejercicio.

Las jornadas de capacitación se realizaron a través de talleres en los departamentos de Caldas (Manizales); Atlántico (Barranquilla); Sucre (Sincelejo); Casanare (Yopal); Chocó (Quibdó) y Cundinamarca (Bogotá), durante los meses de octubre y noviembre de 2014.



Cuadro 1. Talleres realizados con servidores públicos y sujetos de especial protección constitucional.

Departamento	Fecha	Número de participantes
Caldas	23 de octubre	51
Atlántico	30 de octubre	92
Sucre	6 de noviembre	33
Casanare	13 de noviembre	44
Chocó	25 de noviembre	35
Bogotá	27 de noviembre	60
Total personas capacitadas		315

Fuente: Defensoría del Pueblo - Delegada para los DESC.

Estas jornadas de capacitación contaron con la participación de 315 personas, entre representantes de organizaciones sociales; personeros municipales; servidores públicos de las gobernaciones y alcaldías municipales; funcionarios de las Defensorías Regionales; Presidentes de Juntas de Acción Comunal; organizaciones estudiantiles; veedurías ciudadanas; organizaciones de mujeres; movimientos políticos y ciudadanía en general.

- **Elaboración de material pedagógico.**

Se publicaron 2.000 plegables para el ejercicio de promoción y divulgación de los derechos económicos, sociales y culturales, así: 1.000 plegables denominados “10 preguntas básicas sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y 1.000 sobre “10 preguntas básicas sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos”. Estos plegables se utilizaron en las jornadas de capacitación que realizó y participó la Delegada durante el 2014.

- **Participación en Diplomados de Derechos Humanos y políticas públicas**

En marzo y abril, por invitación de la Regional Atlántico, se participó en el diplomado “Políticas Públicas y Enfoque de Derechos”, con dos ponencias: i) Incidencia en política pública en el marco de la socialización de la metodología ProSeDHer y, ii) Metodologías de investigación social.



En la sesión sobre *políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, se abordaron los elementos constitutivos de este enfoque, así como el ciclo de las políticas públicas y el rol de los actores en el agendamiento de los problemas públicos en la agenda social y política.

En cuanto a las *metodologías para la Investigación social* se tomó como referente de discusión y análisis la metodología creada en el Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer). Igualmente, se establecieron los criterios epistemológicos que acompañan al enfoque de los derechos y sus diferencias con metodologías positivistas y hermenéuticas.

- **Visitas a las localidades de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar: Procesos de matrícula**

El 22 de enero de 2014, la Delegada para los Derechos Económicos Sociales y Culturales, con el acompañamiento de la Regional Bogotá visitaron las direcciones Locales de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar, con el fin de conocer la manera en que vienen siendo atendidas las solicitudes para acceder a cupos escolares en los colegios distritales. Estas visitas surgieron de las diferentes quejas de ciudadanos, que han manifestado tener inconvenientes con el proceso de asignación de cupos, los procesos de matrícula, traslados y rutas escolares entre otros.

Se pudo evidenciar que la atención de los usuarios se prestaba con normalidad y de manera organizada. En términos generales y según lo informado por los funcionarios entrevistados de la Secretaría de Educación Distrital (SED), la mayoría de las inquietudes de los ciudadanos fueron atendidas de manera satisfactoria. Igualmente, se brindarían los cupos necesarios para garantizar el acceso de los niños y niñas del Distrito Capital, así como la contratación de rutas escolares adicionales.

Las inconformidades de algunos usuarios se debieron a una asignación errada en los cupos, por la lejanía a sus residencias, o para realizar traslados de colegio. Se asesoró a las personas que solicitaron información acerca de los servicios que brinda la Defensoría del Pueblo a través de la Unidad de Atención al Ciudadano y de las diferentes dependencias según el caso.



- **Seguimiento a la Ley 1276 de 2009: Centros vida y de bienestar al adulto mayor**

Situación: La Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recibió una petición –a través de correo electrónico– interpuesta por la Corporación de Jubilados y Pensionados de Emcali EICE ESP, invitando a los organismos de control, incluida la Defensoría del Pueblo, a que se verifique el cumplimiento del artículo 3º de la Ley 1276 de 2009³, en donde se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. Este artículo autoriza a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad.

Gestión defensorial: Esta Delegada ofició a las gobernaciones para que informaran sobre la expedición de los actos administrativos (ordenanza departamental o acuerdo municipal) por medio de los cuales se emite la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor. Se requirió enunciar los municipios de su jurisdicción que expidieron acuerdo municipal por el cual se emitió la Estampilla; cuántos Centro Vida y Centros del Bienestar del Anciano se crearon en la entidad territorial y cuál fue el monto de los recursos recaudados en el departamento y los municipios de su jurisdicción, durante 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente. El propósito de la solicitud era conocer el estado de la aplicación de la ley en el país. Resultado: Se recibieron 22 respuestas de las 33 solicitudes elevadas a las gobernaciones. Con la información se construyó una matriz que fue remitida, como insumo, a la Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor, para un seguimiento más detallado del tema, por ser de su competencia.

- **Foro Seguridad Alimentaria y Derechos Humanos**

La Delegada para los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) asistió el 28 y 29 de enero de 2014 al foro Seguridad Alimentaria y Derechos Humanos, promovido por la Corporación de Abastos (Corabastos). El objeto del foro era analizar la crisis que afronta el campo colombiano y revisar la política de seguridad alimentaria en el país. Este encuen-

.....
3 Modificó la Ley 687 del 15 de agosto de 2001.



tro contó con la participación de diferentes entidades públicas y privadas, la academia, gremios y asociaciones de la sociedad civil; promoviendo un espacio de interlocución para establecer acuerdos y consolidar acciones, para mejorar las condiciones de la producción y comercialización agrícolas.

En el marco del foro se crearon tres (3) mesas de trabajo que se ocuparon de analizar durante el año las siguientes temáticas: La primera abordó el tema del fortalecimiento a la productividad desde la ciencia, la tecnología, la distribución y la comercialización; la segunda referida a la gestión pública para la seguridad alimentaria y nutricional y una tercera dedicada a la producción y comercialización de semillas y la asociatividad campesina.

La Delegada para los Derechos Económicos sociales y Culturales participó en las discusiones de seguimiento a los resultados de las mesas de trabajo y en el foro final en donde se expusieron las conclusiones y las propuestas del trabajo acordadas.

- ***Seguimiento a implementación del Protocolo de incidencia en política pública en lo local y regional***

En 2013, se realizó un taller de socialización del Protocolo para la incidencia en la gestión del seguimiento y evaluación de las políticas públicas con enfoque en derechos en lo regional y lo local, con los Defensores Regionales y asesores. En el marco del taller se establecieron compromisos por parte de los Defensores Regionales para la aplicación del Protocolo en el 2014, en este sentido, la regional Caldas solicitó a la Delegada el acompañamiento en el desarrollo de la temática definida.

Como parte del acompañamiento se realizó un taller práctico con funcionarios de la Defensoría Regional, sobre la problemática específica que viene desarrollando, “Situación Militar: Forma de reclutamiento a jóvenes en el departamento de Caldas”, orientando la aplicación del Protocolo de incidencia en política pública en lo local y regional. A partir de los insumos, producto de la investigación adelantada por la Regional, se identificó la problemática, los sujetos y derechos vulnerados, los actores involucrados, la política pública, entre otros aspectos relevantes de la investigación, de conformidad con los instrumentos propuestos en el Protocolo, para finalizar con la propuesta de un plan de incidencia y seguimiento a la política pública en estudio.



- **Informe sobre la crisis humanitaria en el departamento de La Guajira**

La Defensoría Delgada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaboró un informe sobre la situación económica y social en el Departamento de La Guajira en el que se identificó la grave situación del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes y del derecho a la alimentación de los niños, niñas y personas mayores, en el departamento, producto de una verificación in situ a varias rancherías de comunidades indígenas Wayúu y a las instituciones competentes del orden municipal y departamental.

Se realizaron dos visitas humanitarias a rancherías de las comunidades indígenas del municipio de Riohacha del 22 al 25 de abril en las rancherías de Malawinkat, Los Ciruelos y Jine y del 18 al 20 de julio al municipio de Manaure rancherías denominadas Hipuana, Arrollo Limón, Cunamaná y Apartastuchimana. Así mismo, se realizaron visitas a la Personería del municipio de Manaure, Secretaría de Planeación Departamental, Secretaria de Educación Departamental; se asistió a la instalación de la Mesa Departamental de Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar y se participó en la reunión de la Red de Controladores, donde se definieron compromisos para las instituciones concernidas con la problemática.

- **Informe sobre la crisis humanitaria en el departamento del Chocó**

La Defensoría Delgada elaboró un informe sobre la situación económica y social en el Departamento del Chocó en el que se identificó la precaria situación de los Derechos Humanos, entre ellos, el derecho a la educación y el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en el departamento.

En julio de 2014, se visitó la ciudad de Quibdó (Chocó) para realizar gestiones ante las autoridades departamentales –Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación y Contraloría Departamental– con el objetivo de levantar información sobre el estado financiero y la ejecución presupuestal del citado Departamento, dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los chocoanos.

1.6. Gestiones realizadas por las defensorías regionales

En este acápite se presentan las actividades realizadas por las Defensorías Regionales durante el 2014, orientadas a fortalecer el énfasis de acción 3. Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente:



1. Defensoría de Pueblo Regional Antioquia

- **Derecho a la educación.** Se recibieron y tramitaron 18 quejas, principalmente por la negativa en la asignación de cupos escolares y en la entrega de certificados escolares por mora en el pago de mensualidades. **Derecho a la vivienda digna:** Se recibieron y tramitaron 202 quejas, la gran mayoría por problemas en los procesos de asignación de subsidios temporales de arrendamiento, negación de subsidios de vivienda por presuntos cruces en bases de datos, problemas relacionados con el manejo de los subsidios por parte de las cajas de compensación familiar, temas de condonación de impuestos y desalojos por asentamientos en zonas de alto riesgo o reubicaciones como consecuencias de la ola invernal.

2. Defensoría de Pueblo Regional Atlántico

- **Derecho a la educación:** Educación inclusiva Colegio Salvador Suárez Suárez, en el Distrito de Barranquilla. **Situación 1.** El 9 de abril de 2014, la Defensoría Regional, visitó la Institución Educativa, Colegio Salvador Suarez Suárez, de la ciudad de Barranquilla. El Coordinador Académico, informó que en la Institución atienden a la población educativa inclusiva o niño diferente del Distrito de Barranquilla, con necesidades educativas especiales, y en la mayoría de los casos, provenientes de hogares disfuncionales de los estratos 1 y 2. Señaló el docente que los niños provienen de hogares que viven en condiciones de hacinamiento, donde en un solo inmueble habitan hasta cinco (5) familias en situaciones perjudiciales tanto para su salud física como mental. Manifiesta el funcionario que estas situaciones son, entre otras, consecuencia del inicio tardío de la escolaridad, se presentan casos de niños de siete (7) años de edad cursando el preescolar, sumado el retraso cognitivo con que llegan a la escuela.

También señaló el docente que con respecto a la población estudiantil de la citada institución hay sobrepoblación. Atienden a quinientos cincuenta (550) estudiantes, a pesar de que la capacidad física real de la institución está apta para veinte (20) estudiantes por salón, donde existen siete (7) salones de 7.00 x 6.00 m2, a pesar de que la Unesco establece que cada salón debe tener 2.00 m2 por estudiante regular sin discapacidad. Agrega el funcionario, que ante ese panorama, la sobrepoblación es de 500%. Se atienden a estudiantes desde el grado de Preescolar hasta grado 11 y tienen dos (2) aulas multigradales para sordos y que por años cuentan con docentes en



provisionalidad. Señala el funcionario que la Administración Distrital ha hecho caso omiso a las solicitudes elevadas por las directivas de la Institución para la mejora de la Infraestructura desconociendo también el tipo de educación que allí se imparte.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional presentó acción de tutela. **Resultados e incidencia:** La tutela fue fallada a favor de los menores en la que se ordena proteger el derecho a la educación de los 540 estudiantes de la Institución ‘Salvador Suárez Suárez’ en el Distrito de Barranquilla. También se logró que se legalicen y renueven los contratos de los intérpretes o guías requeridos en la planta de docentes para la población estudiantil con necesidades especiales. El Juzgado Cuarto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Barranquilla, acogiendo las peticiones de la Defensoría del Pueblo, ordenó a la Alcaldía del Distrito de Barranquilla que reubique a las niñas, niños y adolescentes en una sede que reúna las condiciones dignas y les brinde una educación con calidad y seguridad. El Secretario de Educación respondió que se trabaja en un proyecto para la construcción de una nueva planta física para la institución. La Defensoría hace seguimiento a efecto que se cumplan las órdenes del juzgado y se garantice el derecho de los menores a una educación adecuada.

Situación 2. Problemática Universidad San Martín, sede Barranquilla: La universidad es cuestionada por ofrecer programas sin el registro calificado y ha sido amonestada mediante resolución 7848 del 17 de junio de 2013, se le impuso a dicha institución una sanción consistente en la cancelación de los programas: medicina, en Sabaneta (Antioquia) y Cali (Valle del Cauca); y en Bogotá a las especializaciones en anestesiología, ortopedia y traumatología, cirugía plástica y reconstructiva, pediatría, cirugía general y oftalmología, en investigación realizada se evidenció la siguiente problemática:

- La universidad ha venido padeciendo problemas, de orden jurídico, que tienen afectados a más de 2.300 estudiantes de esa Alma Máter, debido a que se encuentran sin un registro calificado que los avale como estudiantes de medicina, y no les es posible trasladarse a otra institución educativa.
- Desde agosto de 2010 la universidad fue notificada por parte del Ministerio de Educación Nacional sobre el cierre de varios programas. Con ocasión a esto, se han realizado marchas en defensa del derecho a la educación y al trabajo y en rechazo a lo que consideran agravios por parte de la Ministra de Educación. Se



encontraban en asamblea permanente para determinar las acciones legales y penales a entablar contra los representantes legales del centro educativo. Se decidió presentar una acción de tutela contra el Ministerio de Educación y la sede Caribe de la Universidad San Martín, por la vulneración de sus derechos fundamentales. De igual manera, sostienen realizar junto a padres de familia, decanos, trabajadores, la planta administrativa, profesores y estudiantes “plantones en diferentes partes importantes de la ciudad” con el fin de que el Ministerio de Educación Nacional “intervenga con urgencia la universidad”.

La Defensoría Regional recibió memorial del 26 de junio de 2014 de la comunidad afectada (trabajadores, comunidad estudiantil), en donde se expone la problemática y se decide de manera inmediata iniciar acciones defensoriales sobre el tema. **Gestiones:** Se ofició a las instancias locales y nacionales así como a las autoridades concernidas en el tema, en procura de la defensa de los derechos vulnerados a toda la población estudiantil como a la trabajadora del alma mater. Se acompañó en las diferentes reuniones y tomas realizadas por esta población en compañía del Ministerio de Educación Nacional.

3. Defensoría de Pueblo Regional Bolívar

- **Derecho a la educación:** En febrero de 2014, la Defensoría Regional conoció de dos situaciones relacionadas con la garantía del derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el departamento:

Situación 1: 33 NNA de la vereda Patio Grande (San Jacinto), son estudiantes de dos instituciones en la cabecera municipal, a aprox. 5 km de distancia, a quienes en 2013 se les había suministrado transporte escolar, financiado por la administración local, el cual fue retirado en el 2014. Esto llevó a los estudiantes a usar otros medios para desplazarse hasta las instituciones (caminando o usando motocicletas, en las que se desplazaban de a 2 o 3 NNA, para ahorrar dinero y en algunos casos se ausentaban de sus clases producto de la situación).

Situación 2. Se evidenciaron problemas en varias instituciones de educación de El Carmen de Bolívar y municipios cercanos, relacionados con la falta de nombramiento de docentes, el retraso en el inicio del calendario escolar, alimentación y comedores infantiles inadecuados, falta de agua potable, problemas de infraestructura, especialmente en baños y el no giro de recursos por concepto de gratuidad.



Gestión defensorial: En ambas situaciones se evidenció una vulneración y amenaza del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, y por ende una disconformidad con los objetivos de la política pública⁴, por lo que se realizó intervención, en el primer caso, a través de oficios defensoriales y acción de tutela; y en el segundo, mediante oficios defensoriales e intervención directa. **Resultado:** De la intervención de la Defensoría Regional y el insistente accionar de la comunidad en el seguimiento del cumplimiento de sus derechos, en los dos casos expuestos, se consiguió la contratación de transporte escolar (en el primer caso) y el nombramiento de 48 profesores en provisionalidad para instituciones educativas de El Carmen de Bolívar y el giro de los recursos por concepto de gratuidad (en el segundo). Esto posibilita mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación y promueve la permanencia de los estudiantes en el sistema, sin embargo, son aún muchos aspectos en los que hay que trabajar para disminuir los índices de deserción escolar, sobre todo en la zona rural⁵, por lo que esta Defensoría Regional seguirá haciendo seguimiento del tema.

- **Derecho a la cultura:** Fiestas de Independencia en Cartagena como Patrimonio Cultural de la Nación. **Gestión defensorial:** En noviembre de 2014, a petición de la Defensoría Regional Bolívar y de acuerdo con el sentir de la comunidad cartagenera, el Defensor del Pueblo, Dr. Jorge Armando Otálora Gómez, solicitó al Ministerio de Cultura adelantar las acciones necesarias para atender la solicitud de diversos sectores de la comunidad cartagenera con el propósito de que se desarrolle un plan de salvaguarda de las Fiestas de Independencia de Cartagena como elemento aglutinador y herramienta de cohesión social.

En ese marco, manifestó su respaldo a que las Fiestas de Independencia de Cartagena sean incluidas en la *Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación (PCI)* y que tal determinación posibilite dar cumplimiento al mandato del Ministerio de Cultura en relación con la formulación, coordinación, ejecución y vigilancia de la política del Estado en materia cultural. Esta solicitud se une al seguimiento que ha venido haciendo la Defensoría del Pueblo para la garantía del derecho al disfrute

4 Política Pública en educación. "Educación de calidad, el camino para la prosperidad" 2011-2014. [disponible en la web] http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf. Uno de los objetivos de esta política es promover la permanencia de los estudiantes en el sistema de Educación. Pág. 5.

5 Los índices en la zona rural son del 53%.



del patrimonio cultural de la Nación. **Resultado:** Sobre el particular, el Ministerio de Cultura, manifestó su propósito de hacer acompañamiento y asesoría al proceso de declaratoria.

4. Defensoría de Pueblo Regional Caldas

- **Derecho a la educación. Situación:** Incremento de quejas por amenazas contra los docentes en el departamento de Caldas. **Gestión defensorial:** La Defensoría solicitó a la Secretaría de Educación un espacio para participar en el Comité de Docentes Amenazados que se reúne el último viernes de cada mes, donde se exponen los distintos casos. **Resultados:** El Comité da prioridad a las denuncias por amenazas de los docentes que se presentan en el Departamento. En los casos de bullying o de acoso escolar se ha logrado que a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como de la Secretaría de Educación Departamental, se impartan directrices a las dependencias encargadas de estos temas en los municipios brinden especial atención a la prevención del acoso y así evitar la ocurrencia de este tipo de eventos.
- **Derecho a la alimentación. Situación 1:** Las personas reclusas en el establecimiento penitenciario y carcelario de varones de Manizales a menudo se quejan por el tamaño de las porciones, la poca higiene en la manipulación de los alimentos y por inadecuada preparación de los alimentos. **Gestión defensorial:** La regional tramita las quejas ante el Comité de Derechos Humanos, en busca de solución a la deficiente prestación de los servicios y en protección del derecho a la alimentación. **Resultado:** La firma encargada de suministrar los alimentos, superó de manera pronta las falencias.

Situación 2: La presencia de habitantes de calle en Manizales quienes, por sus condiciones de vulnerabilidad, merecen atención integral de carácter institucional. **Gestión defensorial:** En reuniones con la Alcaldía de Manizales, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social se impulsó el abordaje de esta problemática. En colaboración con los personeros municipales, se hizo un ejercicio para identificar la manera como las autoridades locales garantizan los derechos de los habitantes de la calle en el departamento. **Resultado:** Se elaboró un informe con las recomendaciones pertinentes a las administraciones municipales que son las encargadas del diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas a nivel local con el fin de



que incluyan a los habitantes en situación de calle en los programas de prevención, atención integral (vivienda, alimentación, salud, educación y trabajo), rehabilitación e inclusión social.

- **Derecho al trabajo: Situación:** Incautación de mercancía de vendedores informales que ocupan el espacio público sin los permisos requeridos. **Gestiones:** La Defensoría Regional adelantó diferentes actuaciones ante la oficina de Espacio Público y la Secretaría de Medio Ambiente, con el propósito de que se realice la devolución de los artículos que les han sido decomisados y que la Administración Municipal adopte una política que lleve a estas personas a sustituir las actividades de comercio informal por otras legales. La Defensoría asiste a mesas de conciliación en las cuales los afectados y funcionarios de la Administración Municipal, analizan casos específicos donde generalmente la solución que plantea la oficina de Espacio Público es el cambio de actividad de los vendedores informales, situación que se torna difícil por la falta de preparación y recursos de estas personas para incursionar en otras actividades diferentes a las que desarrollan. **Resultado:** La Defensoría propuso periodos de gracia mientras se presentan alternativas de solución o amnistías con el fin de darles la posibilidad de iniciar otras actividades, propuestas que no han sido acogidas por la Administración Municipal. La Administración ha agilizado el procedimiento administrativo para la devolución de los elementos decomisados a los vendedores informales.

- **Derecho a una vivienda digna.** La Defensoría Regional Caldas asiste a los Comités de Vivienda Municipal y Departamental, donde se discuten los asuntos relacionados con la política pública de vivienda, se hace seguimiento a la entrega de viviendas, los servicios públicos y aspectos de convivencia. Las recomendaciones realizadas sobre la Urbanización Bengala que hace parte del Programa de las cien mil viviendas gratis, fueron acogidas.

Situación. *Mediación para evitar el desalojo del predio Potrerillo, ubicado en el kilómetro 41, Vereda Colombia, Manizales:* En 2013 se conoció la situación que viven más de 100 familias ocupantes del predio Potrerillo de propiedad de la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que mediante la Resolución 0452 de 2013 le ordena a la Alcaldía de Manizales, efectuar su desalojo. Algunas familias acreditan contratos de comodato y cartas de compraventa, otras son damnificadas de la pasada ola invernal y el resto de familias viven en pobreza extrema, siendo la mayoría madres cabezas de familia.



Gestión defensorial: En 2014, la Defensoría Regional solicitó a la Secretaría de Gobierno garantizar el debido proceso en los trámites judiciales como en los administrativos y observar el ejercicio del derecho de defensa de los invasores, recibiendo las declaraciones y recepcionando las pruebas; así mismo, garantizar opciones de acceso a la vivienda adecuada para los desalojados, teniendo en cuenta cada situación en particular. Adicionalmente, se propuso la creación de un Comité Interinstitucional para la formulación de un plan de acción y su seguimiento, propuesta que fue acogida por la Secretaría de Gobierno.

Se solicitó a la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC) proveer a todas las casas del servicio público domiciliario de energía eléctrica, la que condicionó el acceso a este servicio al cumplimiento de una serie de requisitos. Se realizó acompañamiento a los voceros en reunión con los secretarios de Gobierno, Planeación y el gerente de la Caja de la Vivienda Popular, en la que solicitan resolver su situación frente al derecho a la vivienda digna. La Defensoría requirió a la Administración municipal tramitar ante la Dirección Nacional de Estupefacientes la donación del predio para que el municipio pueda hacer una intervención decidida, pero el Gobierno municipal adujo que el municipio solo puede recibir propiedades en condiciones de saneamiento legal frente a su titularidad.

Resultado: Mediante acción popular que se tramita en el Tribunal Administrativo se pretende que en sentencia se ordene al municipio adelantar un proyecto de vivienda de naturaleza urbana o en su defecto de interés social por vía de expansión urbana, en el lote cuyo dominio fue declarado extinguido por el Estado, y a favor de las 375 familias que han establecido allí su vivienda, dotando el mismo de infraestructura de servicios públicos necesarios para una vivienda digna. El 10 de diciembre de 2014, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento.

5. Defensoría de Pueblo Regional Cauca

- **Derecho a la educación. Situación:** Un docente de ciencias naturales de bachillerato de la Institución Educativa La Milagrosa, corregimiento de Pescador, municipio de Caldono, Departamento del Cauca, es retirado por cumplir la edad de retiro forzoso. Se nombra a una docente quien tiene problemas de riesgos laborales y por lo tanto está en permanente incapacidad lo que genera que los niños tengan largos periodos de clase con profesores sustitutos o, en el peor de los casos, no las ten-



gan. Una representante de la Junta de Padres de Familia de la Institución, solicita a la Defensoría Regional acompañamiento para lograr la ubicación del docente. **Gestión defensorial:** Se proyectó a los padres de familia una tutela en contra de la Gobernación del Cauca. Secretaría de Educación, coadyuvada por la Defensoría y las directivas del colegio. **Resultado:** Fue negada en primera y segunda instancia por considerar los jueces que el derecho no se veía vulnerado. Aunque jurisdiccionalmente no se tuvo el amparo se logró mediante concertación con la Gobernación del Cauca el nombramiento de una docente titular.

- **Derecho a una vivienda digna. Situación:** En 2013 se produjeron, en la ciudad de Popayán varias manifestaciones de inconformismo por la falta de oferta y soluciones de vivienda para la población en situación de desplazamiento, según se estima, en la entidad territorial, hay un déficit aproximado de 20.000 viviendas para cubrir población local en su mayoría pertenecientes a la categoría de pobres residentes y en situación de víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional adelantó las actuaciones en el 2013 y su seguimiento en el 2014, con el propósito de evitar acciones de hecho y enfrentamientos entre los solicitantes y autoridades locales. Inició un proceso de acompañamiento con el objetivo de incidir en la efectiva consecución de alternativas que redunden en la consecución de soluciones de vivienda en la entidad territorial. Trabajó para los encuentros de diálogo entre las administraciones de Popayán, el Departamento del Cauca y viviendistas, logrando que se efectuaran reuniones importantes, donde los petentes expusieron sus puntos de vista, conocieron el estado de la oferta de vivienda, sus limitaciones y alcances, se establecieron propuestas y dispusieron compromisos para avanzar en el tema.

Resultado: Si bien no se dispusieron soluciones inmediatas a la situación de vivienda para las poblaciones de desplazados y vulnerables, se logró establecer y comprender la necesidad de la formalización de los grupos de viviendas, con el propósito que logren ingresar de manera más ágil a la oferta del nivel nacional, de la misma manera quedó claro y se acordaron acciones para la realización de una caracterización, desde la Secretaría de Gobierno del Municipio, de las poblaciones que requieren solución y acceso al derecho a la vivienda, en el que se solicita se brinde prioridad a los sujetos vulnerables de especial protección.



Desde la política gubernamental de vivienda, en el 2014 se entregaron 1.644 viviendas del Proyecto Valle del Ortigal, de las cuales 1.179 fueron destinadas a la población desplazada y las restantes, 465, a población damnificada por la ola invernal. La Defensoría Regional participa en la Mesa Territorial de Vivienda, donde se hace seguimiento a la problemática de carácter social que afrontan los habitantes del citado proyecto.

6. Defensoría de Pueblo Regional Chocó

- **Derecho a la Educación. Situación:** La Regional Chocó pudo verificar mediante visita y atención descentralizada a las comunidades afro e indígenas en los municipios de Alto, Medio Bajo Baudó, río Iró, río Quito, Nóvita, Nuquí, Medio San Juan, Istmina, Condoto, Medio Atrato, el estado de las aulas educativas, la falta de docentes y las situaciones socioeconómicas en que se encuentran. **Gestión defensorial:** Se puso en conocimiento al Secretario Departamental de Educación y a los alcaldes municipales correspondientes la situación que se presenta, instándolos para que gestionen la construcción de escuelas para las comunidades y se nombren los docentes suficientes, para garantizar una educación de calidad en el Departamento. Así mismo, se recomendó la implementación de políticas públicas claras y precisas que garanticen este derecho, que se ve amenazado además, por la situación de orden público que afecta la zona.

7. Defensoría de Pueblo Regional Córdoba

- **Derecho a la educación. Situación:** La Defensoría Regional tuvo conocimiento que 187.000 menores de edad de los municipios no certificados en educación, no estaban recibiendo desayuno escolar en el segundo semestre. Al investigar se constató que la falta de estos desayunos escolares, era debido a la negligencia por parte del Ministerio de Educación Nacional, ente que no había elaborado los contratos con los operadores encargados de ejecutar este proyecto y que afectaba a la población estudiantil. **Gestión defensorial:** La Defensoría Regional visitó a la Secretaría de Educación Departamental, en donde se verificó la responsabilidad del Ministerio de Educación, procediendo a oficiarle a la Procuradora de Familia para que adelantaran las intervenciones ante el Ministerio; asimismo, se requirió el apoyo de la Delegada de la Niñez. **Resultado:** Con estas gestiones se logró que se agilizaran los trámites para la activación de los contratos con los



operadores y de esa manera los niños del Departamento, obtuvieran el beneficio de desayunos escolares.

8. Defensoría de Pueblo Regional Guajira

- **Derecho a la educación:** Amenaza del derecho a la educación de indígenas wayúu por no concertación de las autoridades tradicionales indígenas en el Departamento de la Guajira.

Situación: La educación contratada en el Departamento de la Guajira presenta graves dificultades por los conflictos a raíz de la expedición del Decreto 2500 del 2010. “Por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio SEIP”. El artículo 2° dispone “que las entidades territoriales certificadas deberán contratar la administración de la atención educativa que requieran con: a) Los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas de reconocida trayectoria e idoneidad en la atención o promoción de la educación dirigida a población indígena”. Dentro de este marco legal el citado decreto no plantea, solución a la problemática en caso de desacuerdo entre las autoridades tradicionales indígenas, situación recurrente en el Departamento de la Guajira quienes no ingresan a estudiar en el calendario académico por conflicto de las comunidades indígenas, para otorgar los avales correspondientes. Gestión defensorial: Se promovió desde la Defensoría Regional un espacio con las autoridades tradicionales en conflicto, las Secretarías de Educación y Asuntos Indígenas Departamental y Municipal, con el fin de buscar alternativas para la concertación. Resultados: Se logró que los jóvenes, niños y niñas wayúu iniciaran su año electivo que se veía amenazado por la falta de concertación.

9. Defensoría del Pueblo Regional Huila

- **Derecho a una vivienda digna.** **Situación:** En el municipio de Garzón se presenta demanda de vivienda de interés social, lo que ha generado ocupaciones de hecho a predios de propiedad del ente territorial, con uso restringido para



vivienda urbana. Algunas de estas ocupaciones cuentan con orden de desalojo.

Gestión defensorial. Se hizo la intervención defensorial, solicitando al municipio la realización de un censo y caracterización de la población ocupante, para que la autoridad local formulara los proyectos al Gobierno central y departamental. En virtud a que la entidad territorial no formuló proyecto alguno, se elaboró una acción popular para que la presentaran los ocupantes y de esta manera coadyuvar en el momento procesal.

- **Derecho a la cultura. Gestión defensorial.** La Defensoría Regional en procura de la protección del parque Arqueológico de San Agustín –elevado a patrimonio histórico de la humanidad– interpuso una acción popular, por la intervención que sobre este hizo un pueblo indígena. **Resultado:** El Tribunal Administrativo del Huila falló favorablemente. Dicho fallo fue objeto de acción de tutela, el cual fue revisado por la Corte Constitucional, Corporación que confirmó la decisión de amparo del Tribunal. Ejecutándose en la vigencia 2014, la acciones de recuperación.

10. Defensoría de Pueblo Regional Magdalena

Gestión defensorial: Derecho a la alimentación: *Participación en el Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Magdalena:* En octubre, se asistió a la reunión del Comité Departamental de Seguridad Alimentaria que se llevó a cabo con el propósito de hacer seguimiento a las metas e indicadores del Plan de Agroalimentario y Nutricional en el departamento.

- **Derecho a una vivienda digna:** *Diagnóstico a la política pública en materia de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado:* Producto de visitas a los territorios, se elaboró un diagnóstico de la problemática que afronta la población en condición de desplazamiento que habita en el departamento, donde se evidenciaron obstáculos para el goce efectivo del derecho a la vivienda como la demora en la ejecución de proyectos en el marco de la oferta y demanda prevista en el Decreto 4911 de 2012; problemas en las viviendas entregadas conforme a lo dispuesto en la Ley 1537 de 2012, se presenta hacinamiento y los muros de las viviendas no permiten su ampliación.
- **Derecho a la educación:** La Regional participó en los Comités Departamental y Distrital de Convivencia Escolar (Ley 1620 de 2013); en la instalación de los



Comités de Convivencia Escolar, se socializó los alcances de la ley y se conocieron las atribuciones y responsabilidades de las entidades que conforman los comités. Se asistió a la Sesión Extraordinaria del Comité Distrital, realizada en el mes de junio 2014, convocada por la Secretaría de Educación, en donde se presentó el caso de estudiantes pertenecientes a dos colegios de la ciudad, que se citaron por redes sociales para enfrentarse físicamente, en ese momento se socializó con algunos padres afectados por la situación, se tomaron decisiones para manejar la problemática y se brindó atención psicojurídica a los adolescentes implicados. En julio, se asistió a una reunión convocada por la Secretaría de Educación Departamental, en la cual se planteó el diseño de la ruta de atención ante los hechos que afectan la convivencia escolar.

11. Defensoría de Pueblo Regional Magdalena Medio

- **Derecho a la educación: Gestión defensorial:** La Regional Magdalena Medio solicitó a la Administración Municipal de Achí (Bolívar) medidas urgentes, en lo atinente a la protección de los derechos fundamentales de vida digna, salud, recreación y educación de la comunidad infantil y adolescente del Corregimiento Nueva Esperanza del Municipio de Achí. **Resultado:** La Secretaría de Educación de Bolívar, informó: i) Que llevó a cabo un estudio técnico de planta, donde se detectó un (1) faltante de un docente de matemáticas y física para la Institución Educativa de San José de Achí; ii) Que en mayo de 2012 se solicitó permiso a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para realizar los nombramientos provisionales ordinarios en las instituciones educativas de Bolívar, incluyendo la de Achí; iii) Que la institución educativa escuela Nueva Esperanza de Achí (Bolívar), cuenta con un total de 119 alumnos de 0 a 5 años y 54 alumnos de 6 a 9; pero no con un predio legalizado, por lo que enviaron una comisión el 16 de mayo para revisar el estado de la infraestructura y analizar las necesidades; posteriormente se conseguirán los recursos con la Gobernación de Bolívar y la Alcaldía de Achí.
- **Derecho al trabajo: Situación:** La Defensoría Regional, tuvo conocimiento de varios disturbios, cierres de vía, agresiones a bienes públicos y privados por parte de trabajadores de una empresa contratista de la Empresa Impala, quienes protestaban por las condiciones laborales. Los trabajadores presentaron a la Defensoría una queja relacionadas con las condiciones laborales y de derecho a la igualdad en cuanto a salario y otros derechos con otras empresas contratistas.



Gestión defensorial: Los funcionarios de la Regional se trasladaron al campo para escuchar las quejas directamente de los trabajadores. En la reunión, la vocería se dio por parte de un Sindicato de la industria petrolera y hubo presencia del ESMAD, debido a varias vías de hecho por parte de los trabajadores. Por este y otros motivos se acordó realizar una reunión en la sede de la Defensoría, con la oficina de Trabajo de Barrancabermeja, así como los representantes de los trabajadores y el sindicato. En la reunión se les explicó que el sindicato petrolero no podía representarlos ni tener la vocería, debido a que la Empresa Impala ejerce una actividad de obra civil, que es diferente a la Petrolera. Sin embargo, se les informó que se les brindaría la asesoría correspondiente sobre el tema.

Resultados: Se llegaron a acuerdos con los trabajadores y se levantó el cese de actividades que llevaba alrededor de 8 días. Se comprometieron a hacer mesas de trabajo con la empresa contratista, donde mediaría la oficina de trabajo y mantendrían informada de todas las actuaciones a la Defensoría Regional.

12. Defensoría del Pueblo Regional Meta

- **Derecho a una vivienda digna:** La Regional Meta acompañó diversos casos relacionados con familias adjudicatarias para acceder a soluciones de vivienda de diferentes proyectos, entre otros, al proyecto Ciudadela San Antonio.

Situación: El proyecto busca beneficiar a 1.482 familias desplazadas y/o vulnerables. Para la implementación, el municipio de Villavicencio (Villavivienda), suscribió uniones temporales con Fundación Pro Orinoquía Llanos; Construcciones de los Llanos (Incollanos); Llanovivienda; Nuevo Milenio; Los Chigüiros VIS.; Construir Alianza; Los Colores y La Cooperativa de Vivienda Popular y Desarrollo Industrial de la Zona Cafetera (Covicafe). En estas uniones temporales, el municipio se comprometió a hacer la entrega del terreno, con todas las obras de urbanismo, y las entidades mencionadas a gestionar recursos ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como realizar la construcción de las viviendas. Ante el incumplimiento de varias de las uniones temporales, el municipio de Villavicencio tuvo que declararlo, y suscribir un acuerdo para la terminación de las viviendas, con la Aseguradora Cóndor y otros avalistas. Algunos adjudicatarios del proyecto presentaron acciones de tutela, que fueron resueltas a través del trámite de revisión en la Sentencia T-088 de 2011, en la cual se dictan órdenes al municipio, entidades constructoras y a los organismos de control para realizar las acciones necesarias para terminar el proyecto.



Gestiones: La Regional Meta elevó solicitudes, verbal y escrita, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la Alcaldía de Villavicencio y Villavivienda; requiriendo la pronta solución a la problemática, atendiendo el enfoque diferencial y las dificultades técnicas y financieras del proyecto. También facilitó y participó en espacios para la interlocución de las familias afectadas, líderes y funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio y demás entidades competentes y responsables en el tema. Se desarrollaron reuniones periódicas con la participación de Villavivienda y organismos de control. A través del Comité de seguimiento, se organizó la información existente relacionada con los beneficiarios, con el estado del programa de vivienda y la búsqueda de alternativas para dar terminación al proceso.

Resultado: En ejercicio de la Magistratura moral, el 5 de septiembre de 2014 se realizó una Audiencia de seguimiento a los compromisos en materia de vivienda, por parte de la institucionalidad local. En el ejercicio se retomó las ordenes de las Sentencias T-088 de 2011 (Ciudadela San Antonio) y T- 454 de 2012 (Caso la Victoria).

13. Defensoría del Pueblo Regional Nariño

- **Derecho a la educación:** Fundación Universitaria San Martín. **Situación:** En noviembre de 2014, se presentaron ante esta Regional, estudiantes de la facultad de Medicina, para interponer una queja, manifestando que la Fundación Universitaria retuvo y negó la entrega de documentos que necesitaban para el traslado a otra universidad o para adjuntarlos a su hoja de vida académica.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Nariño, oportunamente, mediante comunicación escrita dio a conocer el asunto a la Decanatura de la Facultad de Medicina, y de manera motivada peticiona la entrega de los siguientes documentos: Pénsum académico y contenido programático, con carga horaria; certificados de estudios de todos los semestres cursados por cada estudiante, incluyendo el certificado del semestre actual; certificado de matrícula de cada semestre; certificado de buena conducta; certificado de paz y salvo; certificado de no tener reprobada por tercera vez ninguna materia; certificado de acreditación de la Fundación Universitaria; certificado de autorización para cambio de Universidad, y certificado de notas de las materias de cada semestre cursado incluyendo el actual semestre. Requirió los anteriores documentos con los respectivos sellos y firmas en la parte anterior y posterior de cada uno. Resultado. La Decanatura, en comunicación escrita, dio a conocer los inconvenientes



de tipo administrativo por los cuales está atravesando la Fundación, informando que adelantará las gestiones pertinentes en procura de responder las solicitudes elevadas. Se interpuso una acción de tutela, la cual se resolvió de manera favorable garantizando los derechos como ciudadanos y estudiantes.

- **Derecho a una vivienda digna. Situación:** En el municipio de Pasto se desarrollaron tres proyectos de vivienda: San Luis, San Sebastián y Sindagua en el marco de la oferta y demanda prevista en el Decreto 4911 de 2012. Algunas de las personas identificadas por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) como potenciales beneficiarias de los proyectos soportaron barreras de acceso arbitrarias impuestas por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) como fueron la omisión en la notificación de las resoluciones de asignación y negación del subsidio de vivienda; errores en el cruce de bases de datos institucionales; requisitos inflexibles; exigencia de permanencia en el tiempo de los núcleos familiares y la desinformación en general de todo el proceso.

Gestión defensorial. Se orientó en la formulación de derechos de petición y acciones de tutela para proteger esta garantía constitucional de las familias afectadas. **Resultado:** Se logró garantizar el acceso al subsidio familiar de vivienda de las familias víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron la intervención de la Defensoría Regional.

14. Defensoría del Pueblo Regional Putumayo

- **Derecho a una vivienda digna:** Frente a la problemática de vivienda el Departamento del Putumayo no ha podido calificar de manera efectiva en las políticas públicas del Gobierno nacional para la generación de vivienda gratuita, debido a que ningún municipio del departamento cuenta con acueductos y agua potable, aunado a la enorme limitante de una infraestructura de saneamiento básico adecuado. Esta regional ha pretendido que el Gobierno territorial impulse una dinámica que permita que los recursos del nivel central lleguen a la región por cuanto el departamento tiene una necesidad sentida en el tema de vivienda, toda vez que el 43% de la población se encuentra registrada en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- **Derecho a la educación superior:** Otra de las vulneraciones existentes en el Departamento del Putumayo se evidencia en la escasa oferta universitaria que



tienen los jóvenes que alcanzan con dificultad terminar sus estudios de secundaria, de estos 4.500 putumayenses solo 500 puede acceder a estudios superiores teniendo que trasladarse a departamentos como Nariño, Cauca o Valle del Cauca ya que no se cuenta con una universidad que garantice el ideal de desarrollo económico, político y social de la población. Este hecho afecta el interés general, ya que el ingreso a la administración pública se hace con personas de escasa idoneidad, debido a la falta de oportunidades académicas.

15. Defensoría del Pueblo Regional Quindío

- **Derecho a la educación. Situación:** Durante el año 2014 la Defensoría del Pueblo recibió un cúmulo de quejas, solicitudes y asesorías en acciones constitucionales, por vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes NNA, presidentes de Juntas de Acción Comunal, Defensores de Derechos Humanos debido al altísimo grado de farmacodependencia en la Región que ha facilitado el reclutamiento y la utilización de menores en el Departamento del Quindío para el expendio de estupefacientes como instrumentos de bandas criminales, afectando los derechos a la educación y dignidad humana y poniendo en riesgo la integridad personal. Desde el 2012 esta Defensoría fundamentada en el trabajo de campo del SAT y las estadísticas de la regional determinó como flagrante la vulneración en que se encontraban los NNA que venían siendo utilizados por grupos al margen de la ley en actividades ilícitas, por lo que en 2014 se emitió nota de seguimiento No. 019, secundaria al Informe de Riesgo 005 de 2012, elevado a la categoría del Alerta Temprana, relacionado directamente con la utilización de esta población, en actividades de sicariato, el cobro de préstamos con intereses de usura, labores de vigilancia a los movimientos de la Fuerza Pública y el expendio de alucinógenos en instituciones educativas, centros comerciales, parques, comunas y barriadas, afectando con ello su escala de valores e incrementado la farmacodependencia en todos los rangos de edad, generándose deserción escolar, delincuencia juvenil y confrontaciones por barreras invisibles entre algunos sectores, situaciones que en gran medida se deben a factores, como la pobreza, familias disfuncionales, la ausencia de corresponsabilidad de la familia en la estructuración de la crianza y la protección de los menores, entre otros.

Gestión defensorial: La regional elaboró la nota de seguimiento mencionada para el año 2014, realizando una serie de recomendaciones y exhortando a todas las auto-



ridades del Departamento, en especial a las Secretarías de Educación tanto de Armenia como del Departamento del Quindío, Secretarías de Desarrollo Social y Gobierno, como también a las seis Alcaldías de los municipios de mayor incidencia de la afectación de estos derechos, y al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación, Interior y Justicia para que se adopten programas en el aprovechamiento del tiempo libre, se implementen e incrementen procesos de formación tendientes a alcanzar la jornada continua, incorporando currículos que comprendan artes, la cultura y los deportes, como mecanismos para prevenir el reclutamiento forzado y la utilización ilegal de niños, niñas y adolescentes. Así mismo, se recomendó al Ministerio de Educación Nacional orientar, acompañar y fortalecer las Secretarías de Educación, promoviendo el conocimiento de la Política Conpes 3673 de 2010, y ampliar la cobertura en zonas urbano-marginales por riesgo de reclutamiento y utilización de los niños, niñas y adolescentes.

Resultados: Las Estadísticas de adolescentes en conflicto con la ley penal, desde que se emitió el Informe de Riesgo N. 005 de 2012, elevado a categoría de alerta temprana, ha disminuido notablemente en virtud a que se han priorizado los programas de prevención y protección de esta población vulnerable.

Tabla 2. Programa Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA-

Programa	2011	2012	2013	2014
Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)	1278	1078	671	654

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Quindío.

De otra parte, en relación con la incidencia en la política pública en el derecho a la educación, teniendo en cuenta que el Estado tiene la obligación constitucional de proteger la identidad étnica y la riqueza cultural a través del sistema educativo, como se encuentra consagrado en el artículo 68 de la C.P. en su inciso 5º: “*los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural*”, la Defensoría Regional en el año 2014 de manera permanente requirió a la Secretaría de Educación del Departamento a fin que se institucionalice la implementación de la cátedra de estudios Afrocolombianos, para lo cual en el 2014 se adelantaron mesas de trabajo con las organizaciones afrodescendientes, proponiendo el ente departamental institucionalizar la misma a partir del 2015, lo



cual contribuirá a influir positivamente en las prácticas y respeto de los Derechos Humanos de este grupo poblacional.

16. 1Defensoría del Pueblo Regional San Andrés y Providencia

- **Derecho a una vivienda digna. Situación:** La Defensoría Regional actuó en defensa de los derechos a la tierra de comunidades raizales, en un intento de restitución a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional de un inmueble en el sector de “Cove sea side”, en el cual fue demandado el señor Fernando Dawkins Wilson, quien acudió a la Defensoría del Pueblo para que se le protegiera a él y a su familia los derechos a su propiedad y al debido proceso, teniendo en cuenta que nunca tuvo una defensa técnica dentro del proceso. Los mandantes son poseedores de buena fe del inmueble desde hace más de cincuenta años. Han ejercido actos posesorios y de explotación económica, construyendo allí sus viviendas. El inmueble que pretendía reivindicar el Ministerio de Defensa Nacional no ha pertenecido a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional ni han ejercido la posesión sobre el mismo, y no detentan títulos de propiedad sobre el mismo.

Gestión defensorial: Con base en lo anterior, la Defensoría Regional solicitó suspender la diligencia y remitir el asunto al Juzgado Primero Civil del Circuito de esta isla para lo pertinente. **Resultado:** Diligencia suspendida. El inspector de Policía de la localidad de la Loma ordenó oficiar a la oficina del Agustín Codazzi con el fin de solicitar acompañamiento para realizar levantamiento topográfico del lote con el fin de identificarlo plenamente y aclarar dicha situación, decisión que la Defensoría estuvo de acuerdo, porque con ello se permitía identificar y garantizar los derechos a la propiedad de una familia raizal del Departamento.

17. Defensoría del Pueblo Regional Santander

- **Derecho a la educación:** De acuerdo con el seguimiento a las políticas públicas de atención a comunidades en riesgo y víctimas del desplazamiento forzado, se encontró una situación crítica en dos municipios de Santander en el tema de educación que requirieron de la oportuna gestión ante la Gobernación.

Situación 1: En el resguardo indígena de los Uwa vereda Carabobo, municipio de Concepción del Departamento de Santander, se derrumbó la escuela en los primeros



meses del año 2014 a causa de la ola invernal. **Gestión defensorial:** Se coadyuvó un derecho de petición del Alcalde del municipio de Concepción. **Resultado:** La Gobernación de Santander reconstruyó la escuela en el territorio Indígena UWA mencionado.

Situación 2. Representantes de víctimas, entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) Defensoría del Pueblo y docentes del Colegio Nuestra Señora del Rosario del corregimiento de Riachuelo del municipio de Charalá, presentaron ante la Secretaría de Educación de Santander la preocupación por los lineamientos nacionales frente a la reducción de personal docente de acuerdo con el número de estudiantes; la solicitud de traslado de dos (2) docentes amenazadas y afectadas psicológicamente, y la situación de transporte escolar debido a que los menores se trasladan en vehículos utilizados para el servicio público que no tienen la seguridad requerida, a pesar de que se cuenta con un bus la administración no realizó la contratación del conductor y el respectivo mantenimiento del vehículo.

Gestión defensorial: Reunión interinstitucional con representantes de la Secretaría de Educación de Santander, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -Uariv, Defensoría Regional, ONU DH y Directora Colegio de Riachuelo, para revisar la situación de docentes del Colegio de Nuestra Señora del Rosario del corregimiento de Riachuelo y el tema del Proyecto Educativo Institucional (PEI) frente a la declaratoria de territorio de paz y cambio de énfasis para la modalidad de sector agrícola y no en sistemas.

Resultados: i) El Secretario de Educación se comprometió a no fusionar el establecimiento educativo con la vereda el Resguardo, respetando el proceso de reparación colectiva; ii) Se inició el proceso de declarar el Colegio de Nuestra Señora del Rosario del corregimiento de Riachuelo, como territorio de paz, con una marcha por la Paz; iii) Se realizaron adecuaciones a la infraestructura del Colegio por parte de la administración; Se logró el traslado de una docente afectada; iv) No se reduce el personal docente, ni se fusionan entidades educativas por ser territorio en proceso de reparación colectiva.

18. Defensoría de Pueblo Regional Sucre

Derecho a una vivienda digna: **Situación:** En el corregimiento de caracol del municipio de Toluviejo-sucre, 34 núcleos familiares en condición de víctimas de des-



plazamiento forzado, solicitaron acompañamiento de la Regional Sucre, para lograr la protección del derecho a una vivienda digna como población desplazada y parte del proyecto de vivienda de interés social rural denominado Toluviejo 2 desplazados OIMADR7019.

Gestión: Se proyectó para los 34 núcleos familiares una tutela en contra de la Caja de Compensación Familiar de Sucre (Comfasucre). **Resultado:** Se logró el amparo del derecho a una vivienda digna, en donde se le ordena al Director de Comfasucre, para que dentro de los próximos 30 días después de proferido el fallo por parte del Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Sincelejo, informe a la judicatura los términos dentro del cual se ejecutará el nuevo contrato de obra, para proceder posteriormente sin dilaciones injustificadas a verificar y culminar el proyecto de vivienda de interés social rural antes mencionado.

19. Defensoría de Pueblo Regional Valle del Cauca

- **Derecho a la educación:** Garantía de igualdad en la presentación de exámenes por parte de personas en situación de discapacidad.

Situación: La sentencia T-598 de 2013 evidenció una problemática frente al derecho a la igualdad de personas que presentaban la prueba Saber 11, al advertir que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), se mostraba riguroso en el momento de autorizar herramientas o ayudas requeridas por personas que tenían algún tipo de discapacidad. El nuevo contexto constitucional, trazado por la Corte en la citada sentencia, está relacionado con la garantía efectiva del derecho a la igualdad material y real de estudiantes en situación de discapacidad, que van a presentar las pruebas de Estado Icfes Saber 11, y que requieren herramientas y ayudas especiales. Puede avizorarse que falta conocimiento por parte de las instituciones y las Secretarías de Educación locales y departamentales sobre el nuevo enfoque garantista. Realizado el seguimiento a la presentación de las pruebas por personas que presentan discapacidad en el año 2014, se lograron evidenciar complejidades como que los exámenes son iguales para todos sin tener en cuenta el enfoque diferencial de la discapacidad lo cual se traduce en que tengan el mismo tiempo para resolver los cuestionarios.

Gestión defensorial: Durante el 2014 se realizaron reuniones con delegados de las Secretarías de Educación Departamental y Municipal de Santiago de Cali, donde se



dio a conocer los alcances de la Sentencia T-598 de 2013, exponiendo la necesidad de que a través de las facultades y competencias se multiplicara la información con las entidades educativas y rectores quienes debían efectuar los reportes de discapacidad ante el Icfes, reiterando que los estudiantes que presentaran alguna discapacidad y que requirieran de ayudas o herramientas especiales estaban en su derecho de solicitarla y el Icfes en suministrarla en el momento de presentar la prueba Saber 11. Se fijaron tareas frente a la Secretaría de Educación Municipal y Departamental sobre la necesidad que las entidades asesoren a las instituciones educativas sobre las garantías reconocidas en la sentencia T-598 de 2013. Luego de la verificación de la prueba Saber 11; por ello en abril de 2014 se ofició ante el Director del Icfes y la Ministra de Educación Nacional, advirtiéndole que aún persistían condiciones no favorables para las personas con algún tipo de discapacidad, que faltaban tutores para quienes presentaban discapacidad cognitiva, amplitud de los tiempos para la presentación de la prueba, y la falta de adecuación en la metodología de las preguntas, solicitando tener en cuentas dichas circunstancias para el proceso que debía implementarse.

Resultado: La Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali y la Departamental del Valle del Cauca, realizaron reuniones con los rectores y tutores de las instituciones dando a conocer el nuevo contexto de protección constitucional relacionado con las ayudas o herramientas requeridas por personas con discapacidad. En febrero de 2014 el Secretario de Educación Municipal expidió una circular dirigida a los rectores de instituciones educativas oficiales; establecimientos educativos privados de la ciudad de Cali y directores de núcleo; poniendo en conocimiento lo expuesto en la sentencia de la Corte Constitucional y solicitando tenerla en cuenta en los reportes ante el Sistema Integrado de Matrículas, Simat, y el Icfes, debiendo reportar los estudiantes que presenten algún tipo de discapacidad, especialmente señalando si requieren ayudas o herramientas especiales para la presentación de la prueba.

Sin asegurar que fuera un resultado producto del oficio dirigido a las autoridades arriba mencionadas, pero que guarda relación con el tema de enfoque diferencial que advirtió esta Regional, el 14 de septiembre de 2014, se programó prueba Icfes saber 11 de carácter electrónica para las personas que presentan discapacidad auditiva. Se realizó a través de un software acompañado de video. En la prueba se evidenció el cambio frente al número de preguntas con enfoque diferencial así:





Tabla 3. Prueba saber 11 y validación.

Prueba saber 11 y validación	Total preguntas	# Combinatorias
Primera sesión	125	20
Segunda sesión	118	8

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca.

Tabla 4. Población con discapacidad.

Población con discapacidad	Total preguntas	# Combinatorias
Primera sesión	90	1
Segunda sesión	95	1

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca.



C.2. Defensoría delegada para los derechos de la población desplazada

La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha venido desarrollado una serie de labores articuladas a los procesos misionales de la Defensoría del Pueblo, los cuales a su vez, están articulados al Plan Estratégico 2013-2016 de esta institución. Las labores involucran tres campos de gestión: 1. Atención y trámite; 2. Investigación y análisis y, Magistratura moral y; 3. Proceso de divulgación y promoción. Cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

A continuación se presenta las labores desarrolladas y resultados en cada uno de estos campos de gestión.

2.1 Frente al proceso de atención y trámite

La Delegada en el marco de la Atención Especializada en materia de prevención, protección, seguimiento y análisis de las políticas de atención y restablecimiento de derechos de la población en riesgo y situación de desplazamiento, durante el año 2014 impulsó una serie de gestiones en los siguientes campos:

- Seguimiento a la acción institucional en materia de atención a la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia.
- Acompañamiento a la actividad de caracterización de la población desplazada que se encuentra en la isla San Andrés, realizada del 18 al 20 de octubre del pre-



sente año, en la que participaron 200 personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

- Acompañamiento al retorno Embera Katío y Chamí desde Bogotá a Risaralda y Chocó. Como una de las actividades de este seguimiento, se hizo una Misión al Alto Andágueda (julio de 2014) convocada por la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, que contó con la asistencia de la Contraloría, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, las Delegadas para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor y para Indígenas y Minorías Étnicas, el Defensor Comunitario y comunidades desplazadas en retorno a las zonas uno y dos, lugares a los que ninguna institución había hecho presencia.
- Seguimiento al proceso de retorno en la región de Montes de María. Como uno de los resultados del seguimiento adelantado, y de la incidencia realizada por la Delegada ante la Corte Constitucional con el fin de hacer visible la situación de vulnerabilidad y revictimización de estas comunidades¹, se efectuó una Misión Humanitaria a las comunidades retornadas a esta región, del 24 al 28 de noviembre de 2014. Se visitaron las comunidades retornadas de “El Salado y Macayepo” en el Carmen de Bolívar, La Sierra en Córdoba: Tetón, Las Palmas y Bajo Grande – San Jacinto, y en las comunidades reubicadas de Los Ángeles y Las Margaritas en el Carmen de Bolívar. Esta misión estuvo integrada por miembros de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, asesores de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y para Asuntos Agrarios y Tierras, y la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar.
- Seguimiento a los casos de desplazamiento masivos y/o confinamientos ocurridos en los departamentos de Chocó (Alto Baudó, Bajo Baudó y San Juan), Valle del Cauca (Buenaventura) y Nariño (Barbacoas y Tumaco); en los que se ha solicitado a las autoridades competentes la activación de medidas de protección con enfoque diferencial (étnico) con base en los mecanismos establecidos en los

.....

1 Y, en respuesta al seguimiento asignado por este tribunal a la Defensoría mediante el Auto 219 de 2011. Con ocasión de este Auto, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada entregó en agosto de 2012, un informe de seguimiento sobre las políticas de retorno y reubicaciones, el cual, fue base para la decisión de la Corte Constitucional de hacer una misión de verificación a los Montes de María.



Autos 004 de comunidades indígenas y 005 de comunidades negras y/o afrocolombianas ubicadas en esas zonas.

- Seguimiento a la política pública de retornos y reubicaciones de las comunidades negras de La Larga, Tumaradó, Pedeguita y Mancilla. Con ocasión de las actividades de seguimiento a estas reubicaciones se logró:
- La implementación de medidas de protección para el Representante Legal del Consejo Comunitario de La Larga y Tumaradó.
- Codechocó ha comenzado a responder, luego de que se iniciara una investigación preliminar por no contestar los oficios de la Defensoría del Pueblo (renuencia).
- Se propició la intervención del Ministerio del Interior en relación con el conflicto por la Representación Legal del Consejo Comunitario.
- Acciones disuasivas respecto de ataques a líderes, reclamantes y comunidades por medio de la presencia en terreno.
- Suspensión de un desalojo en La Larga y Tumaradó, por la inobservancia e incumplimiento de la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional y el pleno respeto al debido proceso.
- Envío de dos (2) informes al Juez de Restitución de Tierras de Quibdó, en el marco de la solicitud de medidas cautelares presentadas por la URT para el caso de La Larga y Tumaradó.
- Vivienda a mujeres en situación de desplazamiento forzado.
- Acompañamiento al Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092, en dos espacios gestionados sobre el tema de vivienda: (1) con la Secretaría Distrital de Hábitat que permitió conocer el desarrollo de la política distrital en materia de vivienda dirigida a población desplazada; y (2) en audiencia en la comisión del Congreso de la República, con presencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde se resaltó la necesidad de aplicar el enfoque diferencial antes de realizar



el sorteo de viviendas, en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, de presunción de vulnerabilidad de las mujeres víctimas de desplazamiento.

2.2 Gestión documental

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada gestionó entre enero 2 y el 31 de noviembre de 2014, un total de 215 documentos relacionados con vulneración de derechos de la población desplazada, tales como: inclusión en el registro, ayuda humanitaria de emergencia y transición, vivienda, indemnización, subsidio integral de tierras, restitución de tierras, educación, salud, generación de ingresos; requiriendo a las instituciones competentes y dando traslado a las defensorías regionales, de los cuales: 30% son derechos de petición, 28% copias de derechos de petición, 35% notificaciones de órdenes judiciales, 7% solicitudes de información.

2.3 Fortalecimiento y gestión regional

La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada durante esta vigencia incrementó la planta de personal en terreno, pasando de 35 a 93 defensores comunitarios (de los cuales 60 están en provisionalidad). Estos servidores hacen presencia y adelantan acciones en las regiones donde hay población en riesgo de desplazamiento forzado, en desplazamiento y en las fronteras (acompañando a la población migrante, en tránsito y zonas fronterizas en el respeto y garantías de sus derechos).

En general, a través de estas figuras de acompañamiento en terreno, la Delegada ha brindado atención especializada en el nivel regional, como se observa en la Tabla 1:

Tabla 1. Gestión especializada. Período enero-noviembre de 2014

Gestión	No. de Gestiones
Asesorías	18.258
Derechos de petición	2.185
Gestión de solicitudes a quejas, remitidas a Atención y Trámite de Quejas (ATQ)	1.889

Gestión	No. de Gestiones
Requerimientos de activación de mecanismo de búsqueda urgente	15
Intervenciones directas ante instituciones	1.574
Formatos de protección de bienes diligenciados	69
Acompañamiento a procesos de consulta previa	54
Misiones	622
Participación en jornadas de atención descentralizada	247
Participación en espacios interinstitucionales	1.359
Acompañamiento en mesas de participación	417
Solicitudes de activación de rutas de protección	28
Elaboración de documentos jurídicos (Tutelas y recursos de impugnación a fallos de tutela)	281

Fuente: Informes mensuales de actividades de defensores comunitarios y asesores de desplazamiento en la vigencia 2014.

Así mismo, se incrementó una Casa de los Derechos (en Buenaventura), para un total de tres (3) Casas de los Derechos en el 2014, en las cuales se han atendido 9.216 usuarios con énfasis en los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

A través del subproceso de atención especializada, la Defensoría del Pueblo garantiza el acompañamiento a comunidades afectadas por vulneraciones masivas y sistemáticas de DDHH e infracciones al DIH, se visibiliza la situación de vulneración de derechos de las mismas y se impulsa la respuesta de las entidades del SNARIV en materia de protección y garantía de los derechos de población en situación de desplazamiento forzado y/o en riesgo de serlo.

2.4 Proceso de investigación y análisis y proceso de magistratura moral

2.4.1 Informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 sobre su impacto en la situación de la población desplazada

Realización del “Informe sobre Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) y Ley 1448 de 2011”, que contiene los siguientes temas: Dinámicas del desplazamiento (desplaza-



miento-confinamiento), atención humanitaria de emergencia, vivienda, generación de ingresos, retornos y reubicaciones, mujer en situación de desplazamiento, políticas territoriales de atención al desplazamiento (Auto 383 de 2010).

Este informe fue entregado a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 a mediados del mes de mayo e integrado como un capítulo del Informe de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 al Congreso de la República.

Con ocasión de este documento se realizaron dos audiencias de presentación, una en la Corte Constitucional y otra en el Congreso de la República.

2.4.2 Informes de análisis y seguimiento de la gestión gubernamental para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional emitidas bajo el proceso de la Sentencia T-025 de 2004

- Informe ²“Actualización informe situacional de los integrantes del pueblo Embera - Katío y Chamí desplazados en Bogotá, retornados a Pueblo Rico y Mistrató en Risaralda y en proceso de reubicación”, en seguimiento al Auto 051 de 2013 - abril de 2014. Entregado a la Corte Constitucional en agosto de 2014.
- Informe “Seguimiento al Auto 196 de 2014 sobre situación de comunidades Embera-Katío de Chocó y Embera - Chamí de Risaralda”, se presentó a la Corte Constitucional en el mes de agosto de 2014.
- Informes de seguimiento a los casos de desplazamiento masivos y/o confinamientos ocurridos en los departamentos de Chocó (Alto Baudó, Bajo Baudó y San Juan), Valle del Cauca (Buenaventura) y Nariño (Barbacoas y Tumaco).
- Informe de seguimiento al Auto 092 de 2008, sobre la situación de las mujeres desplazadas, entregado a la honorable Corte Constitucional en mayo de 2014.



.....
2 De manera conjunta con el Defensor Comunitario de la zona.

Es de resaltar que la Corte Constitucional ha incorporado los análisis de estos informes en sus pronunciamientos, específicamente los Autos 073 de 2014 (en el que se adoptan “medidas de prevención, protección y atención de las comunidades afro de la región Pacífica del departamento de Nariño en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado), Auto 074 de 2014 (en el que se hace una solicitud de información al Gobierno nacional sobre las medidas desarrolladas para la prevención, atención y protección de la población desplazada del municipio de Buenaventura), y Auto 196 de 2014 (que solicita al Gobierno nacional información sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena), en el marco de seguimiento a la Sentencia T-025 2004 y los Autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013.

2.4.3 Elaboración de informes sobre la situación de derechos de la población en riesgo y desplazamiento forzado

- Informe “Situación de las comunidades étnicas y campesinas en riesgo, confinadas, desplazadas y retornadas”, del departamento de Chocó. Este informe se realizó para dar a conocer la situación de desplazamiento en este departamento y se presentó en audiencia Defensorial el 5 de octubre de 2014.
- Informe sobre “Las dinámicas del desplazamiento en el departamento de La Guajira”. Este informe da cuenta del desplazamiento forzado en La Guajira, se presentó en audiencia Defensorial en la ciudad de Riohacha el 10 de diciembre de 2014.

2.5 Proceso de divulgación y promoción. Cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario

En este proceso, se realizó difusión de los derechos de la población desplazada a partir de actividades de promoción y divulgación dirigidas a comunidades en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, y a servidores públicos y funcionarios (Secretarios de despacho responsables de la atención al desplazamiento, personeros y enlaces de víctimas, entre otros) con énfasis en los derechos de la población desplazada de conformidad con la legislación y la jurisprudencia vigentes.



2.5.1 Talleres locales de análisis de las políticas territoriales de atención al desplazamiento forzado y exigibilidad de derechos

Los talleres fueron concebidos como el medio a través del cual se divulgaban los contenidos de las políticas de atención al desplazamiento forzado por la violencia, con el fin de contribuir a cualificar la interlocución de las organizaciones de Población Desplazada (OPD) en los procesos de políticas públicas territoriales; estos también fueron diseñados como espacios para socializar y validar los análisis que surgen de los ejercicios de seguimiento a las políticas públicas de atención al desplazamiento que adelantan dependencias de la Defensoría del Pueblo, entre ellas, principalmente la Delegada de desplazados. La tabla 2 ilustra la gestión del equipo del nivel central de la Delegada durante 2014.

Tabla 2. Talleres para la divulgación de derechos y la exigibilidad de las políticas de atención a la población desplazada

Fecha	Sitio	Tema	No. de participantes
7 de marzo	Leticia	Criterios para el seguimiento y análisis de políticas públicas de atención a la población en situación de desplazamiento	80
28 de Marzo	San José del Guaviare		18
9 de junio	Unión Peneya, Caquetá		27
10 de junio	Curillo-Caquetá		17
18 de Junio	Mitú-Vaupés		18
23 de julio	Pereira		14
18 de septiembre	Tame		35
19 de septiembre	Arauca (Tame, Fortul y Saravena)		20
20 de septiembre	Arauca (Arauca, Arauquita, Puerto Rondón)		10
22 de septiembre	Bogotá, Bosa		25
24 de septiembre	Bogotá, Ciudad Bolívar		30
25 de septiembre	Bogotá, Suba		40
16-17 de octubre	Buenaventura		40
23 de octubre	Calamar, Guaviare		25
24 de octubre	El Retorno, Guaviare		40



Fecha	Sitio	Tema	No. de participantes
13 Mayo	Bogotá (grupo distrital de mujeres)	Vivienda digna	40
1 de Noviembre de 2014	Bogotá, Altos de Cazuca Casa de los Derechos		30
3 y 4 de Diciembre	Valledupar	Vivienda digna rural y urbana	20
11 al 21 de noviembre	Cartagena	Derechos mujeres desplazadas	40
18 al 14 de noviembre	San José del Guaviare		35
25 al 28 de noviembre	Bucaramanga		40
9 al 12 de diciembre	Yopal		40
18 al 21 de noviembre	Neiva	Identificación y prevención al desplazamiento forzado–mapa de riesgos–	36
25 al 28 de noviembre	Villavicencio		29
2 al 5 de diciembre	Montería		21
24 al 27 de noviembre	Santa Marta	Seguimiento Autos étnicos	25
3 al 6 de diciembre	Villavicencio		30
26 y 27 de Noviembre	Rionegro-Antioquia		70
11 y 12 de diciembre	Bucaramanga	Vivienda y reubicaciones	80

Fuente: Informes de actividades de asesores de la Delegada en la vigencia 2014.

La Delegada adelantó 27 talleres, que partían de un enfoque teórico-práctico con el fin de socializar los desarrollos jurídicos de orden legal y jurisprudencial que delimitan el alcance de las obligaciones estatales para con las personas en riesgo y situación de desplazamiento. Adicional, los talleres no solo eran espacios de instrucción, sino que contenían ejercicios de construcción dialógica, a partir de mesas de trabajo, entre los asistentes de diagnósticos sociales sobre la implementación de las políticas de atención al desplazamiento.



2.5.2 Foros regionales de análisis y seguimiento a las políticas públicas de atención a la población desplazada

El objetivo de los foros era impulsar ejercicios regionales de diálogo y análisis conjunto sobre las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado y sujetos de otros hechos victimizantes entre representantes de Organizaciones de Población Desplazada (OPD), organizaciones de víctimas y de la sociedad civil nacional e internacional, órganos de control, academia y entidades gubernamentales responsables de la gestión de las políticas de atención y reparación y la respuesta a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004. La tabla 3, presenta a continuación la estructura de los foros regionales.

Tabla 3. Foros regionales de política pública

Fecha	Sitio	Tema	No. de Participantes
20 y 21 de noviembre	Arauca	Análisis y seguimiento a las políticas públicas de atención al desplazamiento	60
11 y 12 de diciembre	San José del Guaviare		45
26 y 27 de noviembre	Rionegro, Antioquia		70
11 y 12 de diciembre	Bucaramanga	Vivienda y Reubicaciones	80

Fuente: Informes de actividades de asesores de la Delegada en la vigencia 2014.

Dado que en 2014, los gobiernos territoriales tenían un poco más de 2 años ejecutando política pública e igual tiempo de gestión de la Ley 1448 de 2011, además de 10 años de Estado de Cosas Inconstitucional, se decidió concentrar el énfasis de los foros en el análisis y seguimiento de las políticas territoriales y las nacionales.

La agenda temática de los foros se regionalizó y en este sentido, cada foro se concentró en unos ejes priorizados por cada Defensoría regional: en el oriente antioqueño el énfasis fue retornos, en Santander vivienda y retornos, en Guaviare fue el Auto 173 de 2012 (Pueblo Jiw) y estabilización socioeconómica y en Arauca el Auto 382 de 2010 (Pueblo Jitnu) y decretos de reparación étnica y políticas de estabilización socioeconómica.

Los foros hicieron visible y confirmaron las limitaciones de los actuales diseños y gestión de las políticas de atención para lograr el goce efectivo de derechos y las consecuencias de los actuales modelos centralizados del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); en particular, hicieron visible las *difíciles condiciones para el ejercicio del derecho a la participación efectiva de la población desplazada en los procesos de política pública territorial*.

En este campo, se observa que pese a los recientes desarrollos normativos en materia de participación efectiva, los cambios concretos de gestión han sido tímidos y no se ha logrado institucionalizar procesos de participación con incidencia en los procesos de política territorial y nacional que se aplica en las regiones.

Por lo anterior, persisten situaciones institucionales y de cultura política que no han permitido la democratización de los procesos de política pública que atañen a estas víctimas, de manera que estas no solo respondan a ejercicios de corte tecnocrático sino que reflejen en sí las demandas de la ciudadanía.



C.3. La orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado

3.1 En el marco de la asesoría y orientación

La Estrategia Psicojurídica de Orientación a Víctimas que implementan las defensorías regionales con direccionamiento técnico de la Delegada, se implementa mediante metodologías de abordaje individual y grupal que resultan complementarias y dan alcance a los procesos de orientación integral en forma diferencial.

En el año 2014, los equipos psicojurídicos de las Defensorías del Pueblo regionales orientaron a las víctimas sobre el ejercicio de sus derechos a la verdad y justicia a través del proceso de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), así como sobre las implicaciones de su reforma a través de la Ley 1592 de 2012, enfatizando en las nuevas condiciones para la reparación integral a través de la vía administrativa dispuesta por la Ley 1448 de 2011.

En relación con los derechos de atención, asistencia y reparación integral, las orientaciones individuales versaron sobre:

- La importancia de rendir la declaración para solicitar su inclusión en el Registro Único de Víctimas y de tener presente la fecha límite del 10 de junio de 2015 para declarar hechos ocurridos antes del 11 de junio de 2011 o, de ser el caso, de argumentar ante la UARIV, los motivos que le impidieron rendir la declaración en el tiempo establecido para tal fin por la ley.



- La información sobre las diferentes rutas, trámites y requisitos que permitan su asistencia en etapas anteriores y posteriores al registro, en materia de salud, educación, auxilio funerario, identificación y ayuda humanitaria inmediata, de emergencia y transición¹, como corresponde y como especifica la ley; así como sobre los tiempos y requisitos para la exigencia en el cumplimiento de tales procedimientos.
- Su derecho a los diferentes componentes de la reparación integral², los programas que los garantizarán y la forma de acceder, según lo disponga la UARIV.
- La posibilidad de ingresar al *Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas*³.
- Los documentos que pueden soportar sus pretensiones de reparación y que pueden resultar útiles para efectos de valoración en cada caso; haciendo énfasis en que este acopio de documentos no es una obligación, pero facilita los procedimientos en el Sistema.
- Los trámites y solicitudes tendientes a facilitar el ingreso de las víctimas a los programas de protección, cuando ello sea pertinente.

3.1.1 Modalidades de implementación de la estrategia psicojurídica

3.1.1.1 Modalidad individual

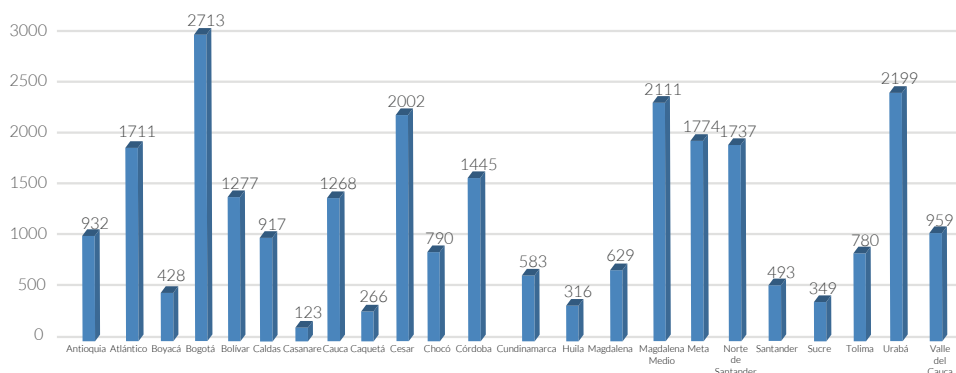
La orientación y asesoría individual permite identificar las necesidades de las personas que se acercan a la Defensoría del Pueblo y brindar una atención que

-
- 1 Para las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado se posibilitará el acceso a la ayuda humanitaria inmediata y, en el caso de la población desplazada a la inmediata, de emergencia y de transición, como lo establecen la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.
 - 2 De acuerdo con el hecho victimizante, las pretensiones de reparación de las víctimas y la concertación de las víctimas con la UAERIV en el marco del Plan Individual de Reparación Integral (PIRI).
 - 3 Artículo 137. Ley 1448 de 2011.



le permita a la víctima tener claridad sobre el proceso a seguir dependiendo de su situación particular en relación con la solicitud de registro, el proceso de reparación integral, las medidas de prevención y protección entre otras. Para la vigencia 2014, se realizaron un total de 25.802 orientaciones en 23 Defensorías Regionales.

Gráfica 1. Orientaciones individuales - 2014

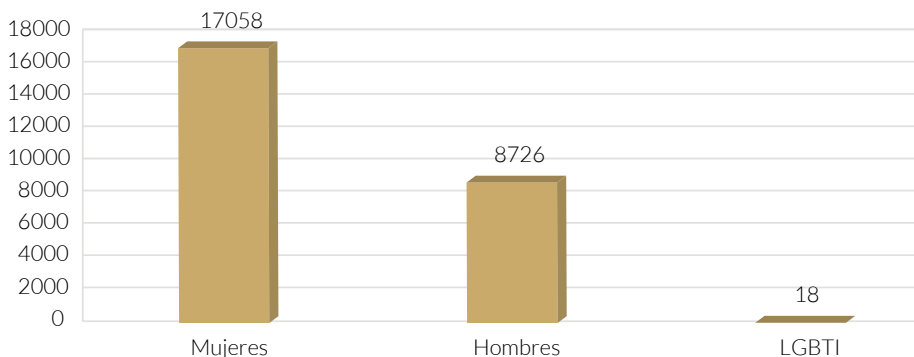


Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

De acuerdo a la información relacionada por las regionales, la tendencia de orientación psicojurídica a mujeres se mantiene respecto de los hombres orientados. Son las víctimas mujeres quienes acuden con mayor frecuencia a solicitar la orientación y la asesoría individual, lo que tiene relación con ser víctimas directas de algunos hechos victimizantes, pero también indirectas del homicidio o desaparición forzada de sus cónyuges, compañeros permanentes, padres, hermanos o hijos. Por otro lado, es importante señalar que aunque no se puede concluir que hay un mayor acceso a la institución por parte de la población LGBTI, sí hay un incremento de la atención de la Defensoría hacia esta población en relación con las personas atendidas en 2013.



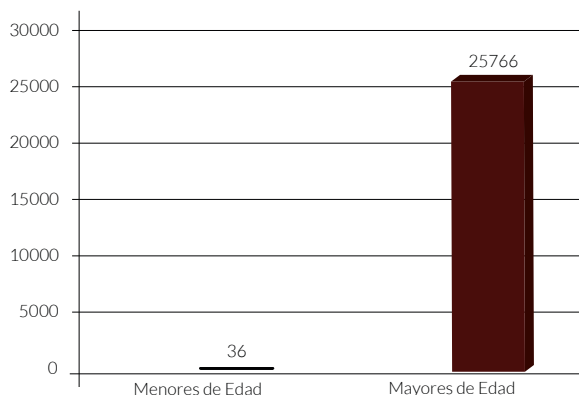
Gráfica 2. Orientación por género - 2014



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

La mayor parte de las personas que se acercaron en el transcurso de 2014 a la Defensoría del Pueblo para solicitar información sobre cómo acceder a los derechos que les asisten, cuentan con la mayoría de edad; sin embargo, se orientaron a algunos jóvenes que no habían llegado a los 18 años en cuanto al procedimiento específico a seguir de acuerdo a los términos que establece la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, con el fin de promover la protección de los derechos de los niños, niñas y jóvenes en el marco de la justicia transicional.

Gráfico 3. Orientación a menores y mayores de edad - 2014



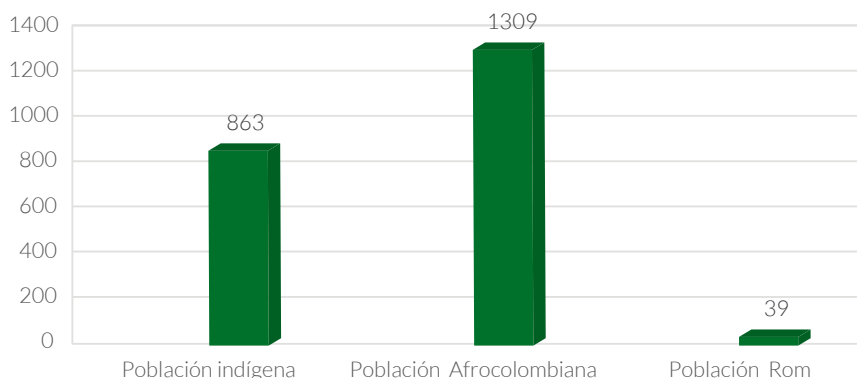
Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

La justicia transicional parte de los principios y derechos contemplados en la Constitución Política, dentro de la cual se establece que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, por lo que el compendio normativo para establecer los mecanismos de reparación integral incluyen el enfoque diferencial como elemento fundamental para construir la política pública que desarrolla los derechos de las víctimas reconocidos en la legislación.

En concordancia con lo anterior, dentro de los procedimientos definidos para la atención individual, se incluyen elementos del enfoque diferencial que le apuntan a la integración de las particularidades poblacionales de cada sujeto ya sea indígena, gitano, miembro de comunidad negra, afrodescendiente, raizal o palenquero.

De acuerdo con lo anterior, en las oficinas regionales de la entidad, en 2014, fueron realizadas las siguientes orientaciones psicojurídicas:

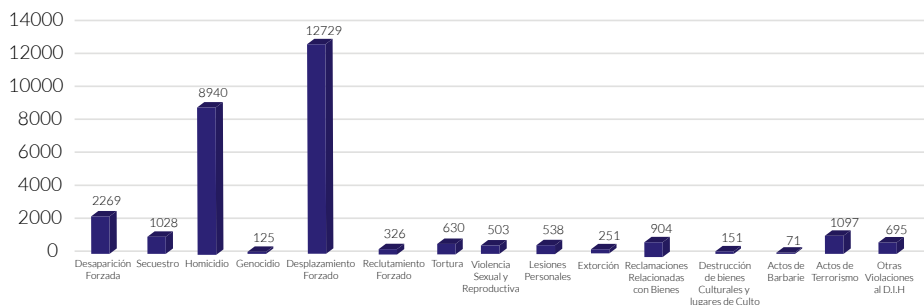
Gráfico 4. Población orientada individualmente que se autorice como perteneciente a grupos étnicos - 2014



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

Desde el año 2006 el desplazamiento forzado ha sido el hecho victimizantes mayoritariamente deportado por las víctimas en la orientación que se brinda en la entidad.

Gráfico 5. Orientación por conductas victimizantes - 2014



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

La violación al derecho a la vida y a la integridad física, materializada en el homicidio y la desaparición forzada (delito que afecta los derechos a la personalidad jurídica, la libertad y la integridad), son las conductas victimizantes que más se presentan de acuerdo a la información allegada por las víctimas. Posteriormente, se encuentran las violaciones a la libertad y a la integridad, por la comisión del delito del desplazamiento forzado y el secuestro principalmente. Sin embargo, preocupa a la Defensoría del Pueblo que los delitos contra la integridad sexual y reproductiva, la tortura y la extorsión no son visibilizados por los afectados, teniendo en cuenta que de acuerdo a la información conocida por la entidad sobre estas conductas son de mayor ocurrencia en el escenario del conflicto armado.

3.1.1.2 Modalidad grupal:

La orientación grupal en 2014 se desarrolló mediante diversas actividades grupales categorizadas en talleres psicojurídicos, grupos de apoyo y jornadas interinstitucionales. En el caso de los Talleres Psicojurídicos, se trató de la implementación de actividades cuidadosamente planificadas por los equipos psicojurídicos que responden a las necesidades de información y orientación que tienen las víctimas del conflicto armado interno sobre el proceso judicial o administrativo, contenidos que se han escogido y abordado en concordancia con las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, así como con los diferentes momentos de cada proceso.

Reconociendo la importancia que tiene en las víctimas el empoderamiento y apoyo mutuo para la resolución de problemas derivados de los hechos victimizantes, pero también en relación con la complejidad es de los procesos institucionales, los grupos de apoyo se constituyeron en una herramienta que permitió incentivar la participación de las víctimas en grupos pequeños (8 a 10 personas) que han sido afectadas por las mismas problemáticas o que comparten su pertenencia a un grupo poblacional vulnerable en particular y que pueden beneficiarse de la discusión interna de problemas, sentimientos y estrategias de afrontamiento alcanzando un clima de solidaridad y autocuidado. En ese sentido, los profesionales en psicología o trabajo social que hacen parte de los equipos psicojurídicos facilitaron la creación de diversos grupos y el desarrollo de procesos de comunicación y creación de lazos interpersonales entre sus diferentes miembros.

De otra parte, las jornadas interinstitucionales, coordinadas con otras entidades como la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de la Justicia y el Derecho, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), así como con entes territoriales de carácter regional o local, se desarrollaron para brindar una atención integral a las víctimas que no han tenido la posibilidad de establecer un contacto directo con la institucionalidad en sus municipios. En el marco de estas actividades, el papel de la Defensoría del Pueblo, estuvo circunscrito a la promoción y divulgación de los derechos de las víctimas, a la explicación de los procedimientos, requisitos y trámites para los distintos procesos ya sea para acceder a la reparación por vía administrativa y/o a la verdad y justicia por vía judicial, así como apoyar procesos de acopio documental para garantizar el acceso a la justicia de comunidades que por encontrarse en la periferia de los departamentos, ven restringido su acceso directo a las entidades para el ejercicio de los derechos que les asisten.

Todo el componente grupal es desarrollado por los equipos psicojurídicos, se aborda la socialización de la ley con las víctimas, la Ley 1448 de 2011, la Ley 975 de 2005 sus reformas, rutas y procedimientos que hacen posible transitar por los procesos judiciales y/o administrativos correspondientes para la reclamación de sus derechos de verdad, justicia, reparación, asistencia, atención, reparación integral, protección, entre otros.

En el transcurso de 2014 fueron adelantados 209 talleres psicojurídicos con la asistencia de 6.533 víctimas, 16 jornadas interinstitucionales que involucraron a 1.726 víctimas y dos grupos de apoyo que se desarrollaron con 14 participantes.



3.1.1.3 Modalidad descentralizada de orientación y recepción de la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

- a. Unidad móvil de atención y orientación a víctimas del conflicto armado. Estrategia descentralizada para la orientación y asesoría a las víctimas. Defensoría del Pueblo – Ministerio de Justicia y del Derecho.

Fotografía 1. Unidad Móvil en Chiquinquirá – Boyacá. Cortesía AUTORUN



En desarrollo de las responsabilidades asignadas por la Ley 975 de 2005 inicialmente, y ahora a partir de los mandatos conferidos a la Defensoría del Pueblo en virtud de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras⁴, la Institución, mediante la Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas, ha venido adelantando una estrategia encaminada a brindar información, asesoría, y asistencia a las víctimas buscando mitigar o reducir al máximo los posibles riesgos de revictimización a que se ven expuestas las personas cuando buscan el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

En el transcurso de 2014 la Defensoría del Pueblo, a través del circuito de atención, se acercó a las víctimas de los diferentes municipios visitados, mediante la información, orientación, acompañamiento psicojurídico y apoyo para los trámites que ellas

⁴ Ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

requieren como: (i) la toma de la declaración como requisito de acceso a los beneficios de la Ley 1448 de 2011, (ii) Orientación psicojurídica respecto de los procedimientos para acceder a los procesos judiciales o administrativos en su condición de víctimas y (iii) asistencia legal para la interposición de los recursos, derechos de petición y otros requerimientos jurídicos en reclamo de sus derechos a la población afectada por el conflicto armado.

Es así como esta estrategia que representa un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas adelantó, con el apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), un nuevo recorrido entre el 20 de enero y el 9 de diciembre de 2014 visitando (12) departamentos: Antioquia, Risaralda, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Meta, Casanare, Cundinamarca, Boyacá y Norte de Santander. En este recorrido fueron visitados 75 municipios⁵ entre los cuales se identificó una mayor asistencia de usuarios en Tame, Arauca (123), Puerto Boyacá, Boyacá (167), Pore, Casanare (88) y Pitalito, Huila (80). Los lugares donde fue diligenciado un mayor número de declaraciones fueron los municipios de Tame (105), Puerto Boyacá (117), Cúcuta (84) y Viotá (77).

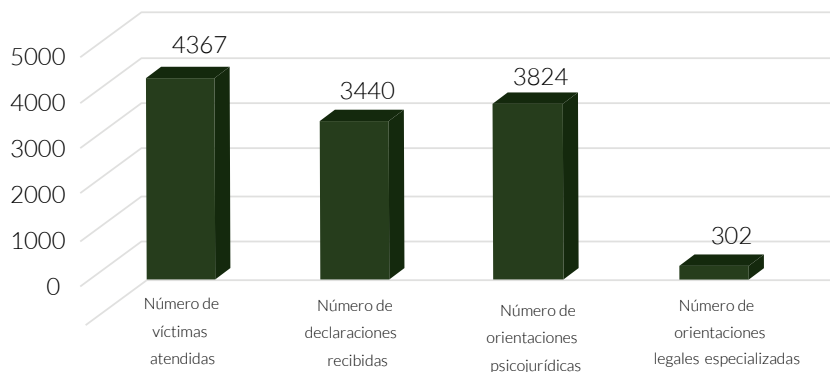
En desarrollo del recorrido de la Unidad Móvil en 2014⁶ se garantizó la atención a 4.367 víctimas, tomando 3.440 declaraciones y proporcionando 3.824 orientaciones psicojurídicas y 302 orientaciones legales. En este ejercicio la Defensoría del Pueblo movilizó 7 funcionarios promedio por jornada, direccionados técnicamente por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno, profesionales competentes e idóneos para brindar la atención especializada en los diferentes procesos de orientación psicojurídica a las víctimas que accedieron a los servicios de la Unidad Móvil.

5 Ver cuadros en Anexos 1 y 2.

6 En 2014 se desarrollaron la 5ª y 6ª fases de esta estrategia, iniciada en agosto de 2012.



Gráfico6. Gestión de la Unidad Móvil año 2014



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

En el marco de la gestión adelantada a través de la Unidad Móvil en 2014, se identificó que fueron, en su mayoría, mujeres cabeza de hogar quienes se acercaron a poner en conocimiento con mayor frecuencia hechos victimizantes como: el desplazamiento forzado, delitos contra la libertad y la integridad sexuales en desarrollo del conflicto armado, homicidio, desaparición forzada, la vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados, el secuestro y el despojo y abandono de tierras.

b. Jornadas descentralizadas de declaración

Las jornadas descentralizadas adelantadas en 2014 posibilitaron el apoyo a la gestión institucional en el orden regional y local, así como llevar los servicios defensoriales a la población víctima que no tiene la posibilidad de acceder de manera directa a la entidad por falta de conocimiento, por dificultades para el acceso a las ciudades capitales y por la imposibilidad de dejar sus trabajos cotidianos o el cuidado de los hijos para realizar los trámites requeridos por la ley.

En esa vigencia, la Delegada para la Orientación a Víctimas apoyó jornadas en los municipios de Palmira y Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca. En el primer caso, se apuntó al incremento de la gestión de la Personería Municipal que había puesto en marcha diversas acciones para recibir las solicitudes de inscripción



de las víctimas pero, dadas las limitaciones en recurso humano, había manifestado el represamiento de citas para rendir las declaraciones en el marco de la Ley 1448; en tal sentido, con el auspicio del Comité Internacional de la Cruz Roja, se realizó del 25 al 28 de marzo la jornada de atención a víctimas en el Coliseo de Ferias Álvaro Domínguez Vallecilla de la ciudad de Palmira, que arrojó como resultado la recepción de 260 declaraciones, así como actividades de orientación sobre el proceso de registro, sobre los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448, las diferentes medidas de reparación contenidas en la misma, los posibles resultados de valoración y las acciones que pueden ser interpuestas en caso de la negación de la inclusión en el Registro Único de Víctimas.

En el Puerto de Buenaventura se realizó una jornada descentralizada de atención defensorial cuyo propósito fue mitigar el nivel de subregistro que se presenta entre la población víctima y continuar con el cumplimiento de las órdenes proferidas por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 234 del 22 de octubre de 2013. Estas actividades se adelantaron los días 27, 28, 29 y 30 de octubre en las instalaciones de la Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo, recientemente inaugurada. Esta jornada permitió la atención de 888 personas, el diligenciamiento de 658 declaraciones, 145 asesorías y el apoyo para la presentación de 47 derechos de petición y para la elaboración de 2 acciones de tutela.

c. Jornadas de declaraciones con miembros de la fuerza pública

Fotografía 2. Jornada de declaraciones con miembros de la fuerza pública - Villavicencio



En 2014, la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado, participó a través de los equipos psicojurídicos de las Defensorías Regionales, en 11 jornadas descentralizadas de orientación a víctimas que hacen parte de la fuerza pública (ejército, armada, fuerza aérea y policía nacional), para posibilitar el conocimiento de sus derechos en el marco de la Ley 1448 y su declaración para ser incluidas en el Registro Único de Víctimas. Estas jornadas se adelantaron conjuntamente con la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Fotografía 3. Jornada de declaraciones con miembros de la fuerza pública - Ibagué



En el marco de estas jornadas fueron recibidas 1.542 declaraciones, en su mayoría a víctimas de minas antipersonal y municiones sin explotar, actos terroristas, lesiones y secuelas físicas y psicológicas.

Cuadro 1 . Declaraciones recibidas a miembros de la Fuerza Pública año 2014

Fecha Jornada	División	Ciudad	Número de declaraciones
27 y 28 de febrero	DIV 07	Medellín	83
10 y 11 de abril	DIV 06	Florencia	26
4, 5 y 6 de junio	DIV 01	Santa Marta	98

Fecha Jornada	División	Ciudad	Número de declaraciones
24 y 25 de junio	DIV 04	Villavicencio	103
14 y 15 de agosto	BR 13	Bogotá	99
28 y 29 de agosto	ARC	Coveñas	134
9 de septiembre	CMP	Bogotá	14
25 y 26 de septiembre	DIV 03	Cali	266
22, 23 y 24 de octubre	DIV 02	Bucaramanga	159
27 y 28 de noviembre	DIV 05	Ibagué	331
4 y 5 de diciembre	DIV 08	Yopal	236
Total			1542

d. Jornadas de toma de declaración de víctimas de violencia basada en género

Fotografía 4. Jornada de declaraciones con víctimas de violencia basada en género - Medellín



En adición a la citada estrategia, la Delegada de Orientación a Víctimas, desarrolla jornadas especiales de toma de declaración a mujeres víctimas de VBG en el marco del conflicto armado, jornadas solicitadas por organizaciones de mujeres o el equipo in situ de la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género. En el transcurso del año 2014, fueron realizadas cinco jornadas especiales en las que fueron tomadas 167 declaraciones por VBG.

Cuadro 2. Jornadas descentralizadas de toma de declaración a víctimas de Violencia en Género - 2014

Fecha	Ciudad	Solicitud realizada por	Número de declaraciones
20, 30 y 31 de octubre	Darién	Corporación Mujer Sigue mis Pasos	41
10 y 11 de Julio	Santa Marta	Defensoría Regional Magdalena	67
31 de julio y 1 de agosto	Medellín	Corporación Mujer Sigue mis Pasos	41
Noviembre de 2014	Bogotá	AFROMUPAZ y Defensoría Regional	18
Total			167

3.1.2 Orientación psicojurídica a víctimas que participan en el proceso de justicia y paz

El equipo de profesionales de las defensorías regionales, coordinado y direccionado técnicamente por la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, realizó acompañamiento psicojurídico a las víctimas para facilitar su participación en el proceso de justicia y paz. Este acompañamiento se efectuó antes, durante y después de algunas audiencias, especialmente frente a los incidentes de Reparación Integral, dados los avances en el proceso mismo por parte de la Fiscalía y la Magistratura. Hasta el mes de noviembre de 2014, se acompañaron 6.236 víctimas⁷, en el marco de 32 preparaciones para Incidentes, 14 audiencias de Incidentes de Reparación Integral y 2 audiencias de otras etapas procesales.

Los equipos psicojurídicos (psicólogos y abogados) de las regionales, se desplazaron a cada una de las audiencias en todo el país, directas (ciudades principales) o transmitidas (municipios donde residen el mayor número de víctimas), para realizar la orientación en los escenarios judiciales a los cuales asistieron postulados de los Bloques o Frentes: Libertadores del Sur, Bloque Cundinamarca, Calima, Magdalena Medio, Bloque Norte, Bloque Bananero, Bloque Central Bolívar, Resistencia Tayro-

⁷ Ver cuadro en Anexo 3.



na, Bloque Puerto Boyacá, Bloque Mineros, Bloque Pivijay, Frente Héctor Julio Peinado Becerra, Martín Sombra, Farc (Frentes 17, 21, 45 y 66), entre otros.

Durante las audiencias las víctimas compartieron con la Defensoría del Pueblo diversas percepciones frente a su participación en la Ley de Justicia y Paz, relacionadas con:

- Temor frente a la seguridad personal de ellos mismos y sus familias debido al cumplimiento de la pena alternativa de varios postulados en el proceso judicial.
- Inconformidad por las modificaciones a la Ley de Justicia y Paz, entendida como la Ley 1592 de 2012, en este sentido, la explicación de la excepción de inconstitucionalidad presentada por los representantes judiciales de la Defensoría del Pueblo representó una expectativa importante.
- Las víctimas afirmaron que continúan percibiendo la Ley 1592 de 2012 como una ley que ofrece más beneficios a los postulados que a las víctimas del conflicto armado interno.
- Las familias de las víctimas que han sido afectadas por la desaparición forzada afirmaron que, a la fecha, la mayoría continúa sin conocer el paradero de sus seres queridos y que, en ese orden de ideas, el derecho a la verdad no se ha visto satisfecho, así como tampoco se ha reflejado como un compromiso por parte de los postulados.
- Las víctimas de violencia basada en género, manifestaron su temor de participar en el proceso judicial, dado que consideran que faltan garantías de seguridad y tienen temor a las represalias de los grupos en contra suya y de sus familias.
- Algunas de las víctimas de desplazamiento forzado refirieron que no existen aún las garantías para el retorno a sus lugares de origen, dado que se han reorganizado nuevos grupos armados ilegales.
- Algunas de las víctimas que participaron en Incidentes de Reparación Integral manifestaron sentirse insatisfechas con las solicitudes de perdón de los postulados, considerando que no es una expresión real.
- Las víctimas expresaron su inconformidad por los extensos tiempos que implica el desarrollo del proceso, lo que no se traduce, en su opinión, en respuestas a sus casos o algún tipo de reparación.



Fotografía 5. Audiencia de incidente de reparación integral. Departamento del Cauca.



Respecto de los procedimientos y la participación de las víctimas en las audiencias se evidenció en 2014 que las dificultades técnicas en las transmisiones representaron una limitante para el ejercicio de su derecho a la verdad. Así, se presentaron inconvenientes como las constantes fallas en el sonido y la comunicación con los postulados, situación que se presentó con frecuencia, generando situaciones en las cuales las víctimas se vieron en la necesidad de manifestar sus dudas y afectaciones sin obtener una respuesta por parte de los postulados o no poder escuchar adecuadamente sus respuestas.

La no concurrencia de todos los postulados involucrados, sin las debidas explicaciones a las víctimas representó un importante obstáculo para la verdad, en tanto que, en ocasiones, no fue posible obtener la información completa sobre los hechos. A lo anterior, se sumó la constante cancelación de audiencias por razones relacionadas con dificultades en el traslado de los postulados o las comunicaciones, lo que no ocurrió con las víctimas, quienes procuraron por diversos medios hacerse presentes. Esto evidenció una afectación a su derecho a participar dado que residen en lugares lejanos o no cuentan con los recursos suficientes o el tiempo para asistir a las citaciones de nuevas audiencias.

3.1.3 Procesos específicos en relación con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La Defensoría del Pueblo en sus sedes regionales y, a través del direccionamiento técnico de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado



Interno, ha respondido a los diversos mandatos institucionales que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha establecido para la Entidad. Así, en el transcurso de 2014, las regionales y la Delegada desarrollaron, además de la orientación psicojurídica, actividades relacionadas con recepción de la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas y la asistencia legal especializada que requieren las víctimas en la exigencia de sus derechos.

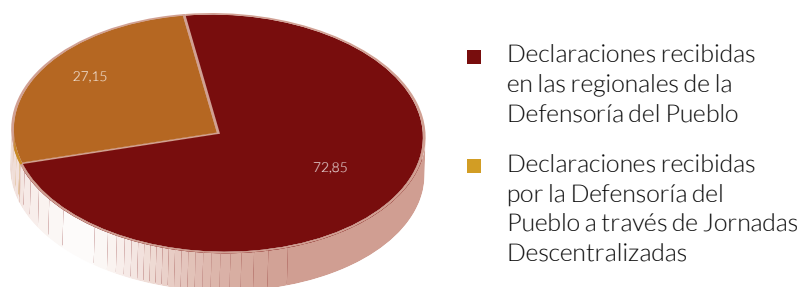
3.1.3.1 Recepción de la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas

Este aspecto resulta fundamental dentro de las actividades de orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno que adelanta la Delegada, dado que la inscripción en el Registro Único de Víctimas que administra la UARIV se constituye en la puerta de entrada al Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La recepción de las declaraciones ha sido adelantada por la Entidad mediante el trabajo de los distintos equipos psicojurídicos y los profesionales en declaración en las distintas sedes regionales y a través de las jornadas descentralizadas⁸.

En el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2014, la Defensoría del Pueblo recibió un total de 51.080 declaraciones, 13.869 de ellas en jornadas descentralizadas (27,15% del total). En las defensorías regionales fueron recibidas 37.211 lo que corresponde al 72,85% del total de declaraciones recibidas en la vigencia 2014.

Gráfica 7. Declaraciones recibidas en sedes regionales y jornadas descentralizadas - 2014



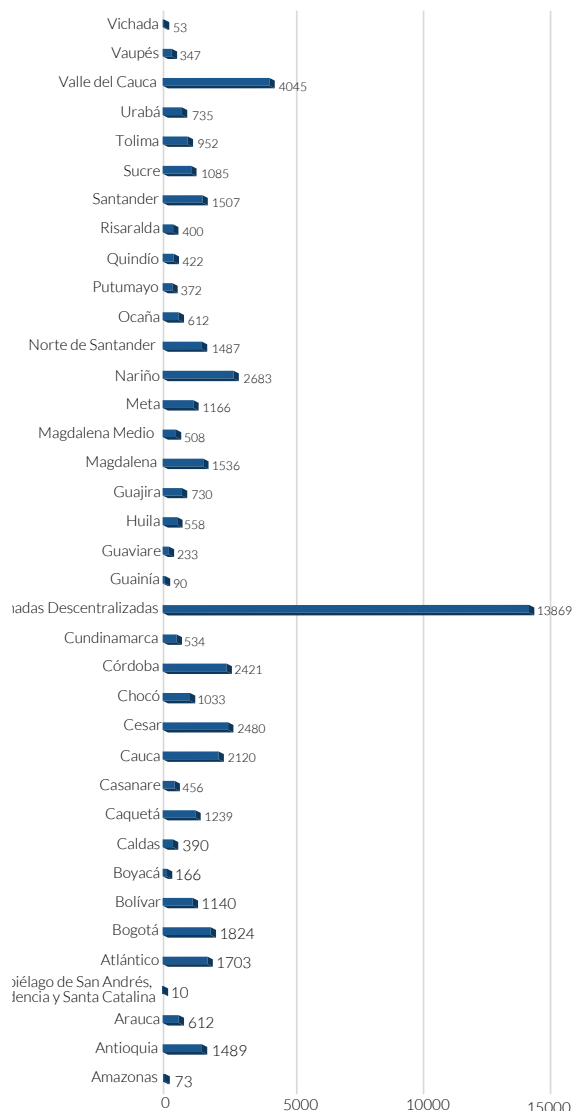
Fuente: Registro Único de Víctimas

⁸ Lo que en Registro Único de Víctimas se denomina Defensoría Móvil, es decir todo aquello que fue recibido de fuera de las sedes regionales.



En cuanto a las regionales que recibieron mayor número de declaraciones durante el 2014 sobresalen las regionales de Valle del Cauca (4.045), Nariño (2.683), Cesar (2.480), Córdoba (2.421) y Cauca (2.120). Al revisar los datos de las regionales que recibieron menor número de declaraciones se encuentran regionales como Boyacá (166), Guainía (90), Amazonas (73), Vichada (53) y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (10).

Gráfico 8. Declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo en la Vigencia 2014

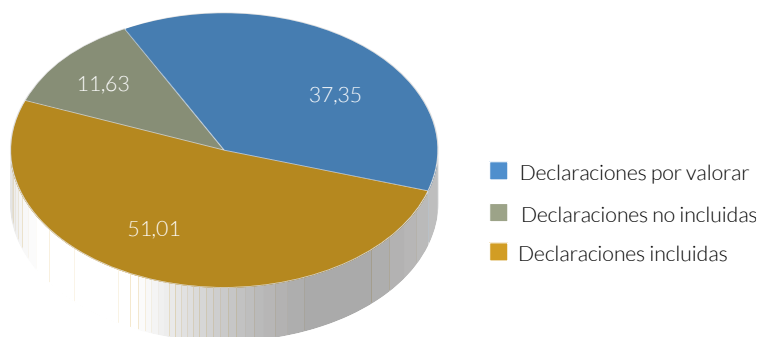


Fuente: Registro Único de Víctimas

Al examinar las declaraciones recibidas en 2014, es posible evidenciar que el mes de diciembre fue en el que un mayor número de víctimas solicitó la asistencia de la Defensoría del Pueblo para toma de declaraciones (6.721), en contraste con el mes de abril en el que se recibió el menor número (2.623).

Respecto al estado de valoración de las declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo durante el 2014 se encuentra que de las 51.080 declaraciones, fueron valoradas 32.001, de las cuales 26.056 fueron incluidas (51,01%) del total de declaraciones recibidas; mientras que 5.945 declaraciones fueron valoradas como no incluidas (11,64%). Lo anterior refleja que aún están pendientes por ser valoradas por la Unidad de Víctimas 19.079 (37,35%) de las declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo en 2014.

Gráfica 9. Declaraciones recibidas según estado de valoración - 2014



Fuente: Registro Único de Víctimas

Al revisar los hechos victimizantes reportados en las declaraciones, se encuentra que las 51.080 declaraciones recibidas por la Defensoría reportan en los relatos un total 66.264 eventos categorizados en los distintos hechos victimizantes reconocidos por la Ley 1448 de 2011. Cabe señalar que el número de eventos⁹ es distinto al número de declaraciones y al número de personas que sufrieron las victimizaciones.

⁹ Por evento se entiende la ocurrencia de un hecho victimizante a una persona en un lugar y en una fecha determinada, si bien un suceso puede afectar a varias víctimas, una víctima pudo haber sido afectada por hechos diferentes en tiempos y espacios diferentes.



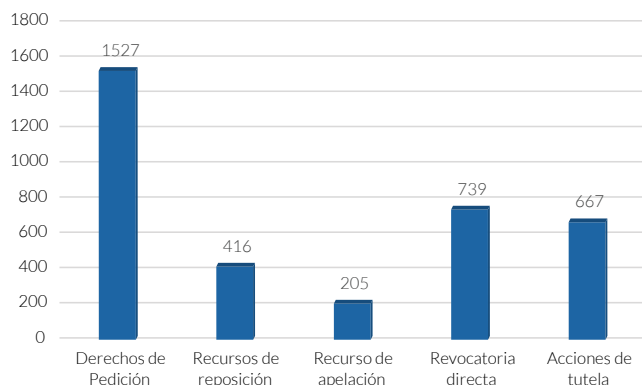
Los hechos victimizantes reportados con mayor frecuencia en las declaraciones recibidas por la Defensoría durante la vigencia son: Desplazamiento forzado con 38.202 eventos (57,65%), seguido de amenaza con 6.631 (10,01%), homicidio/masacre con 6.380 (9,63%), actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos con 4.503 (6,80%), secuestro con 2.995 (4,46%), y despojo y abandono forzado de bienes muebles e inmuebles con una frecuencia de 2.138 (3,23%). Estos eventos constituyen 91,78% del total de los reportados por las víctimas.

El 8,22% de los eventos restantes corresponden a los hechos victimizantes de delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desaparición forzada, minas antipersona, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, tortura y vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados.

3.1.3.2 Asistencia legal especializada

La Defensoría del Pueblo asiste legalmente a las personas para la interposición de recursos y acciones para la reclamación de sus derechos en la implementación de la Ley 1448 de 2011. En consecuencia, se acompaña a las víctimas en la elaboración de derechos de petición, recursos de reposición, apelaciones, tutelas y revocatorias directas.

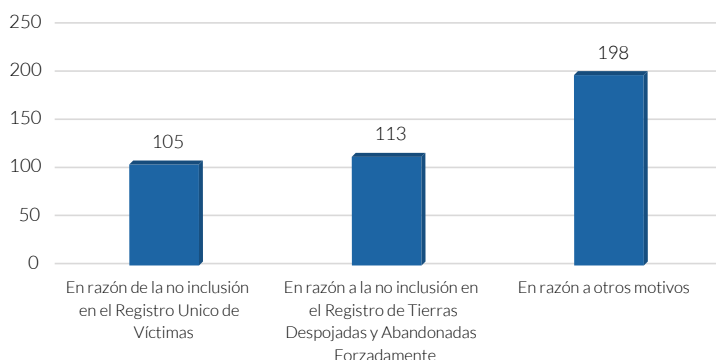
Gráfica 10. Recursos y acciones legales apoyados - 2014



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

Una de las asesorías legales más frecuentes son los recursos de reposición que interponen las víctimas que han solicitado su inscripción en el Registro Único de Víctimas, pero que han sido notificadas mediante acto administrativo como no incluidas. En ese sentido, en 2014 se apoyó la elaboración de 105 recursos de reposición por este motivo. Otros recursos de reposición se han motivado en la no inclusión en el Registro de Tierras y diversos temas referentes a los derechos de atención y asistencia contenidos en la ley.

Gráfica 11. Asesorías para la elaboración de recursos de reposición - 2014



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo

Por otro lado, la entidad apoyó la proyección de los derechos de petición y la solicitud de amparo, para requerir información sobre el estado de la valoración de su declaración ante la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas, entre otros, en total se apoyó la realización de 1.527 derechos de petición y 667 acciones de tutela.

3.1.3.3 Acompañamiento de los foros regionales de víctimas

En el marco de los diálogos adelantados entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en La Habana, Cuba, en el mes de junio de 2014, la mesa de conversaciones solicitó a Naciones Unidas y al Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, organizar y sistematizar tres foros regionales y un foro nacional; con el fin de recibir y sistematizar las propuestas de las víctimas del



conflicto armado sobre los temas de su interés en el marco de las conversaciones, particularmente en asuntos como: el reconocimiento de las víctimas, satisfacción de sus derechos, participación, reparación integral, garantías de protección a su seguridad, garantías de no repetición, reconocimiento de responsabilidad de sus victimarios, esclarecimiento de la verdad, y reconciliación, entre otros.

Los foros regionales fueron desarrollados en el mes de julio en las ciudades de Villavicencio (4 y 5 de julio), Barrancabermeja (10 y 11 de julio) y Barranquilla (17 y 18 de julio); el foro nacional se adelantó en la ciudad de Cali, en cercanías al municipio de Yumbo los días 3, 4 y 5 de agosto.

La Defensoría del Pueblo, articuló los esfuerzos de la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Delegada para los Derechos de los Indígenas y las Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y las Defensorías Regionales con sus equipos de profesionales. De tal manera, acompañó las diferentes mesas de trabajo en las que los participantes adelantaron reflexiones y expresaron sus interrogantes, inquietudes, sugerencias y exigencias. Además, se garantizó la orientación a los asistentes sobre sus derechos en implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y el Registro Único de Víctimas y, absolvió dudas sobre la aplicación de la Ley 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 2008 de reparación por vía administrativa¹⁰. En desarrollo de los citados foros se efectuaron 220 asesorías por parte de la entidad y se brindó apoyo a algunas de las víctimas asistentes en la elaboración de derechos de petición.

3.1.3.4 Acompañamiento a delegaciones de víctimas que participaron en la mesa de negociación en La Habana

La Mesa de Conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC - EP solicitó a la organización de las Naciones Unidas en Colombia, el Centro de Pensamiento y

.....
10 Decreto que perdió su vigencia en 2010, pero que habilitó la declaración y registro de víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado.



Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional, con el apoyo de la Conferencia Episcopal Colombiana realizar la selección y acompañamiento de las 60 víctimas que integraron las 5 delegaciones que asistieron a ella entre el 16 de agosto y el 15 de diciembre de 2014, así como la organización de los encuentros.

Atendiendo la solicitud de los organizadores, el Defensor del Pueblo acompañado y/o representado por el Delegado de Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado y por el Director de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos participó en cada una de las reuniones preliminares al desplazamiento de las delegaciones así como estuvo presente al momento de su regreso. En cada uno de estos escenarios, la Defensoría puso de presente la relevancia y significado de la participación de las víctimas presentes en estos históricos ejercicios y ofreció la permanente disposición de la entidad a nivel nacional y regional, para acompañarlas a su regreso de acuerdo con sus requerimientos.

3.2 En el marco del fortalecimiento del Ministerio Público

3.2.1 Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Orientación a Víctimas ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Ministerio Público para la Justicia Transicional (CNMPJT), presidida por el Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas y los Desmovilizados. Esta comisión sesionó en nueve oportunidades durante el 2014.

Como resultado del trabajo de dicha comisión, se aprobó el Plan de Acción Nacional que recoge las directrices de la Resolución 550 de 2013; se elaboró de manera concertada la herramienta de seguimiento a la justicia transicional para su aplicación en las comisiones y subcomisiones regionales de Ministerio Público para la Justicia Transicional; se definió la difusión y promoción del plan a nivel regional y, con el apoyo del Programa de Fortalecimiento a la Justicia en Colombia del PNUD, se acompañó a las comisiones regionales de Antioquia, Magdalena, Meta y Nariño y, se asesoró directamente a las comisiones de los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander, así como a las subcomisiones de Ocaña y Buenaventura.



En el mes de noviembre se realizó en Bogotá el encuentro de comisiones regionales del Ministerio Público para la justicia transicional cuyo objetivo fue Intercambiar experiencias regionales de seguimiento a la implementación de políticas públicas en materia de justicia transicional, buscando construir propuestas de mejoramiento, desde la cotidianidad de las actividades propias de las instituciones miembros de comisiones y subcomisiones.

En este evento se contó con la participación de las Comisiones regionales de Norte de Santander, Valle del Cauca, Nariño, Meta, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Bucaramanga, Tolima y Huila. Los temas que se trataron en el marco de esta congregación se relacionaron con: Coordinación interinstitucional, desarrollo de las secretarías técnicas, seguimiento y monitoreo de la implementación de políticas públicas, incidencia política, contexto político y proyección de las Comisiones Regionales durante 2015. Sobre los anteriores temas de reflexión se analizaron las principales problemáticas, se realizó la discusión sobre la construcción y propuesta de alternativas que fueran tenidas en cuenta por la CNMPJT para el 2015 y se esbozaron algunas soluciones a dichas situaciones.

3.3 En el marco del seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 de 2011

En su labor defensorial, la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas ejerció, en representación del señor Defensor del Pueblo, la secretaría técnica de la *Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. En su desarrollo procuró la articulación de las entidades y víctimas miembros de la colegiatura y proporcionó herramientas técnicas que facilitaron la planeación y ejecución de actividades, la congregación de las entidades y víctimas en desarrollo de sesiones y mesas técnicas y en actividades de seguimiento territorial, la solicitud de información a las entidades del SNARIV. Del mismo modo contribuyó permanentemente en la recopilación, archivo, análisis, organización, redacción y edición de la información relativa a la implementación de la ley y que se constituye en uno de los insumos esenciales para la elaboración del informe respectivo (Art. 201. Ley 1448 de 2011).



Fotografía 6. Portada Informe al Congreso de la República. Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 2013-2014



A tres años de expedición de la Ley 1448 de 2011, esta Comisión, conformada por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y por tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas hizo entrega del primer informe oficial en calidad de Comisión al honorable Congreso de la República (en los años 2012 y 2013 se entregaron informes de seguimiento por parte de los tres organismos de control en ausencia de los representantes de las víctimas cuya elección no se había materializado).

La representación de las víctimas estableció un importante precedente para este primer reporte formal de la vigencia 2013 – 2014, dado que la Comisión en su conjunto, se propuso una metodología de trabajo que garantizara la incorporación de la mirada de las víctimas beneficiarias de las diferentes políticas, programas, planes y proyectos en la implementación de la ley a nivel nacional y territorial.

Con el fin de adelantar un seguimiento riguroso, la Comisión se propuso la indagación de información mediante requerimientos elevados a diferentes entidades de nivel nacional, departamental y local del SNARIV y a través de visitas previas y formales en 31 municipios de las regiones del Urabá Antioqueño y el Magdalena Medio y de los departamentos del Meta, Putumayo, Magdalena y Bolívar. Esta focalización se efectuó sin perjuicio del análisis que la Comisión adelantó de manera general a partir del seguimiento de la ley a nivel nacional.



Las visitas previas tuvieron por propósito ampliar el conocimiento del contexto sociopolítico en el que se presentan las victimizaciones y residen actualmente las víctimas y, por otro lado, una mayor comprensión de la capacidad y disposición institucional para la implementación de la ley. Estos ejercicios fueron desarrollados por la Contraloría y los tres representantes de víctimas, quienes recopilaban información de las entidades del Ministerio Público en el terreno y las administraciones municipales y departamentales.

Las visitas formales, con una duración de tres días, incentivaron la participación de los representantes de diferentes mesas municipales y departamentales, quienes precisaron sus preocupaciones en torno a la implementación de la ley, inquietudes que fueron complementadas por las indagaciones de la Comisión a las entidades del SNARIV presentes. Estos ejercicios permitieron la identificación de problemáticas a focalizar y los correspondientes retos a asumir. De esta forma, la Comisión suscitó la firma de compromisos a los cuales efectuó seguimiento de forma permanente.

En este ejercicio es importante resaltar que si bien la Contraloría y la Procuraduría identificaron situaciones que ameritarían la apertura de mayores indagaciones para establecer responsabilidades fiscales o disciplinarias, la Comisión en su conjunto consideró de la mayor importancia impulsar paralelamente el desarrollo de las políticas públicas que dan alcance a la Ley 1448, tanto a nivel nacional como territorial, en un diálogo cordial y constructivo con las entidades que conforman el Sistema.

Al interior de la Entidad, la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas, adelantó el seguimiento a diversos temas relacionados con la implementación de los componentes de la Ley 1448 de 2011 referidos en el informe entregado por la Comisión al Congreso de la República, particularmente en lo relativo a: atención y asistencia, Registro Único de Víctimas, medidas para las víctimas residentes en el exterior, asistencia en salud y educación, generación de ingresos y generación de empleo, restitución de tierras, acceso a créditos y alivio de pasivos, indemnización, medidas de satisfacción, garantías de no repetición y reparación a sujetos colectivos no étnicos.

Con el fin de contar con la información necesaria para efectuar el análisis sobre la implementación de la ley en los referidos temas, la Delegada hizo uso de requerimientos a entidades del SNARIV de nivel nacional y, a través de las Defensorías Regionales, a



entidades de nivel territorial, a lo que se sumaron las encuestas de percepción de las víctimas sobre los programas de reparación integral. Esta información fue aportada para el desarrollo conjunto de los capítulos del informe de la Comisión de Seguimiento.

Adicionalmente la Delegada apoyó la recopilación de información de otras dependencias de la Entidad en temas del informe relacionados con: prevención y protección (Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y al DIH), la dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada (Delegada para los Derechos de la Población Desplazada) y participación (Dirección Nacional de promoción y Divulgación de Derechos Humanos).

3.4 En el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)

Como integrante del SNARIV, la Defensoría del Pueblo ha participado en numerosos escenarios de discusión de la política pública que da alcance al marco normativo de Justicia Transicional en Colombia. Particularmente la Delegada para Orientación a Víctimas, ha tenido injerencia directa en espacios creados por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como: el Subcomité de Medidas de Satisfacción, el Subcomité de Atención y Asistencia, Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, el Subcomité de Sistemas de Información, la Mesa de Trabajo para la Discusión de Casos de Difícil Valoración y, por primera vez, en el Subcomité de Coordinación Nación – Territorio, escenario al que fue posible asistir por solicitud que hiciera de manera directa el Delegado ante la secretaría técnica, ejercida por el Ministerio del Interior.

Estos espacios han permitido la intervención de la Defensoría en calidad de organismo de control y como parte integrante del sistema, frente a la necesidad de requerir de las entidades del ejecutivo la formulación de protocolos y procedimientos respetuosos de los derechos y necesidades de las víctimas.

De otra parte, en materia de protección, esta Delegada participó, por invitación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, en sesiones ordinarias del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas (CERREM) de Tierras.



Otros escenarios que abordan temas relacionados con los derechos de las víctimas con enfoque diferencial y en los que ha participado la Delegada son la Mesa de la Estrategia Interinstitucional de Casos de Impulso de la Violencia Basada en Género, la Mesa Interinstitucional de Estudios de Casos de la Situación de las Mujeres Afrocolombianas y la Mesa Interinstitucional de Desaparición Forzada.

A estos espacios se suma el papel de la Delegada en las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; así como en las mesas impulsadas por el Programa de Fortalecimiento a la Justicia en Colombia PNUD sobre participación efectiva de las víctimas en el Proceso de Justicia y Paz y sobre Orientación y Reparación de Sujetos Colectivos.

3.4.1 Subcomité de medidas de satisfacción

La participación de esta Delegada en el Subcomité ha redundado en las observaciones al desarrollo de todos los temas propuestos; sin embargo, han sido motivo de preocupación y constante intervención los cuellos de botella para la exención del servicio militar a niños, niñas y adolescentes víctimas, para el oportuno des-
acuartelamiento y en los trámites para la expedición de la libreta militar. En ese sentido, se han hecho múltiples observaciones al protocolo respectivo y se han hecho aportes en la revisión y ajuste en curso. Cabe anotar la importancia de la apuesta por incorporar el sistema de información Fenix, con el que se busca que las víctimas en cualquier lugar del país puedan solicitar la exoneración del servicio militar a través de internet; estrategia que será complementada con las jornadas que adelante la UARIV en los lugares en los que las víctimas no cuenten con conexión a internet.

3.4.2 Subcomité de coordinación nación – territorio

La asistencia de la Delegada en este espacio se dio por primera vez el 15 de diciembre. En desarrollo de esta última sesión del año, representantes de las alcaldías de Bogotá, Antioquia y Cali refirieron los avances en la estrategia nación-territorio



mediante la cual se busca: brindar servicios de asistencia técnica, apoyo financiero, coadyuvar a la coordinación territorial, así como a la territorialización de la gestión nacional y reforzar los controles administrativos en la implementación de las políticas públicas de víctimas.

La Delegada advierte de manera positiva la apuesta por el incremento de la cobertura de la estrategia nación-territorio del subcomité, que se ha propuesto pasar de un desarrollo en 23 municipios a una focalización de 200 adicionales para 2015.

Con el fin de efectuar un seguimiento riguroso de la gestión territorial en la implementación de la ley, cabe resaltar la herramienta para el fortalecimiento territorial presentada por el DNP; aplicativo On Line en el que el sistema indaga sobre la manera como está siendo construido el Plan de Acción Territorial, sus proyectos de inversión o sus proyectos de retorno, tratando de generar un proceso de autoevaluación en el que la entidad territorial identifique qué elementos no tuvo en cuenta realizar o incluir y, sugiriendo la forma de hacerlo.

3.4.3 Subcomité de atención y asistencia

En 2014 este Subcomité discutió su Plan Operativo Anual, en el cual se evidencia la incorporación de la propuesta de descentralizar el espacio, sugerencia hecha por la Delegada en diciembre de 2013. Como parte de la operativización de esta actividad, fue adelantado un subcomité descentralizado en el departamento de Putumayo.

Adicionalmente, en el transcurso de 2014 fue socializado el nuevo Protocolo de Asistencia Funeraria diseñado por la Unidad de Víctimas, documento al cual la institucionalidad asistente efectuó las respectivas observaciones.

En el segundo semestre del año la Delegada acompañó el desarrollo de la sesión territorial “Todos Somos Sistema”, jornada proyectada para procurar la articulación interinstitucional territorial con base en el reconocimiento previo de los diferentes mandatos institucionales.



3.4.4 Subcomité de sistemas de información

La labor de la Delegada en este subcomité se relacionó con la observancia al plan de acción definido para la vigencia. Dentro de los aspectos más relevantes alcanzados por el subcomité se encuentran: La definición y aprobación de un cronograma anual de trabajo para el 2014; La aprobación del documento que regula las políticas de manejo de información entre las instituciones y la aprobación del cronograma de trabajo que contempla dentro de sus acciones la realización de reuniones descentralizadas en departamentos como Risaralda.

3.4.5 Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición

En la vigencia 2014 en este subcomité se revisó la Ruta Colectiva de Protección Patrimonial. Adicionalmente, en cumplimiento de las acciones definidas en el POA 2014, se remitieron los documentos de recomendaciones en materia de protección colectiva de bienes patrimoniales y medidas de protección para líderes de restitución de tierras elaborados en las mesas técnicas respectivas.

3.4.6 Mesa de trabajo para la discusión de casos difíciles de valoración (Orden 8 del Auto 119 de 2013)

El propósito de esta mesa es hacer seguimiento a los casos de no inclusión individuales y masivos. Permitir identificar y sugerir alternativas para corregir prácticas y dinámicas institucionales. Examinar casos difíciles que generen dudas sobre si se deben o no ser considerados como situaciones de desplazamiento forzado.

Además de verificar que la Unidad de Víctimas revise de oficio las valoraciones de declaraciones en las que las víctimas de desplazamiento forzado fueron afectadas por los grupos post desmovilizados, durante el 2014 en el seno de esta mesa, se han presentado casos individuales y masivos relacionados con víctimas de los grupos post desmovilización, especialmente de desplazamiento, en virtud de lo ordenado por la Sentencia 119 de junio de 2013 proferida por la sala especial de seguimiento a la Sentencia T- 025. Por otra parte, la UARIV ha presentado una matriz para la valoración de casos especiales contemplando las variables más comunes con el fin



de generar fórmulas estandarizadas para valorar esos casos. En desarrollo de este subcomité, la Delegada participó haciendo evidentes sus apreciaciones desde el enfoque de los derechos de las víctimas.

3.5 Mesa interinstitucional de desaparición forzada

Con el auspicio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se creó desde 2008 un espacio de convergencia de entidades estatales como la Fiscalía, la UARIV, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, con organizaciones no gubernamentales como EQUITAS, el Equipo Colombiano de Investigaciones Antropológico Forenses (ECIAF) y organizaciones de víctimas como la Fundación Nidia Erika Bautista y Familiares Colombia; con el fin de hacer seguimiento e incidir en la política pública sobre desaparición forzada en el país. La mesa también fue escenario para la discusión y aportes a la propuesta de reglamentación de la ley sobre Desaparición Forzada en el país a cargo del Ministerio del Interior.

Durante la vigencia 2014, la Delegada aportó orientando sobre el proceso de toma de declaraciones a víctimas y apoyó a organizaciones No Gubernamentales como la fundación Nidia Erika Bautista para realizar jornadas de orientación a las víctimas y recepción de declaraciones.

3.6 Estrategia interinstitucional de casos de impulso de violencia basada en género

Por otra parte, la Entidad hace parte de la *Estrategia Interinstitucional de Casos de Impulso de Violencia Basada en Género* (VBG), que establece como objetivo visibilizar esta conducta e identificar barreras de acceso a la justicia que afectan a las mujeres víctimas en las entidades del orden local y departamental. En esta estrategia participan, además de la Defensoría del Pueblo, instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y de Protección Social y el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.



La Defensoría del Pueblo con la participación de las Delegadas para la Orientación y Asesoría a Víctimas, Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género y la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, adelantó diversos grupos focales con mujeres y lideresas, en los que fue posible indagar sobre las principales dificultades a las que se enfrentan al acercarse a alguna institución del Estado para poner en conocimiento sus casos.

En desarrollo de estos grupos focales se suministró información a las mujeres víctimas y lideresas sobre los derechos que les asisten y los mecanismos a los cuales podrían acudir para poner en conocimiento los hechos. La información suministrada por las mujeres y lideresas en tales grupos fue remitida al Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, que lidera el seguimiento a los compromisos adquiridos con las instituciones municipales y departamentales.

Esta información fue complementada con visitas a diferentes instituciones del orden local y departamental, identificando las rutas existentes para la atención a víctimas de VBG, estadísticas de atención y enfoques de intervención, con el fin de realizar recomendaciones que permitieran aumentar la credibilidad de las instituciones frente a las víctimas.

Durante el año 2014 se llevaron a cabo jornadas en los municipios de Cúcuta, Barrancabermeja, y Arauca, con la asistencia de 44 mujeres víctimas y lideresas de organizaciones de Derechos Humanos.

Cuadro 3. Jornadas de Orientación de la Estrategia de impulso de casos de Violencia basada en Género - 2014

Lugar del evento	Fecha	Numero de asistentes	Número de declaraciones
Barranca	28, 29 y 30 de abril	14	3
Cúcuta	26 de agosto	16	0
Arauca	11 al 13 de noviembre	14	3

Fuente: Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo.

Como resultado de la actividad desarrollada con los grupos focales se resaltan las siguientes conclusiones:

- Aún se presenta mucho desconocimiento entre las mujeres víctimas de VBG sobre sus derechos y los mecanismos para exigirlos.
- Se desconocen los derechos que tienen los hijos producto de violaciones, derechos contemplados en el artículo 181 de la Ley 1448 de 2011.
- Las mujeres manifiestan que sus derechos son vulnerados al momento de hacer las denuncias y que en el área de salud, específicamente de salud mental, manifiestan que los psicólogos no están preparados para hacer una intervención adecuada y, en muchas ocasiones, manifiestan sentirse revictimizadas.
- La mayoría de las mujeres se resisten con frecuencia a poner en conocimiento los hechos de los cuales fueron víctimas, por temor por su seguridad y por falta de profesionalismo y ética de funcionarios de algunas entidades públicas.
- La mayoría de las víctimas de VBG de los grupos focales no habían recibido atención médica y no se acercaron por razones relacionadas con sentimientos de vergüenza, temor, dado que sus familiares desconocen los hechos de los cuales fueron víctimas.

3.7 Comité de evaluación de riesgo y recomendaciones de medidas (CERREM) tierras

El Programa de Prevención y Protección del Estado colombiano tiene por objeto proteger los derechos humanos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo. Dentro del universo de personas a quienes se les otorga medida de protección se encuentran los líderes de tierras y los reclamantes de tierras víctimas del conflicto armado en Colombia.

La Defensoría del Pueblo es invitado permanente del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM), espacio que tiene dentro de sus funciones las de analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a



la población objeto de la medida de protección, recomendar al director de la Unidad Nacional de Protección (UNP) las medidas de protección, definir la temporalidad de las medidas, entre otras.

La Defensoría del Pueblo hace presencia permanente en las sesiones del CERREM, específicamente la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas hace presencia en el CERREM de Tierras, en el que son valoradas las recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar de los líderes de tierras y de reclamantes de Tierras víctimas del conflicto armado, mediante una labor de seguimiento y de recomendaciones funcionales acordes a la norma que regula el Programa de Medidas de Prevención y Protección que debe brindar el Estado colombiano a las personas objeto de dichas medidas.

En transcurso de 2014, la Delegada hizo presencia en 6 sesiones del CERREM de Tierras, convocadas de los meses de mayo, julio, agosto, septiembre, octubre y diciembre.



Anexo 1

Tabla 4. Gestión de la Unidad Móvil año 2014 - Fase 5

Departamento	Municipio	Mes	Fechas	Número de personas atendidas	Número de declaraciones recibidas	Número de orientaciones psicojurídicas	Número de orientaciones legales especializadas
Antioquia	Campamento	Enero	20 y 21	77	67	90	0
	Don Matías		23 y 24	61	29	55	4
	Granada		27 y 28	82	57	68	1
	Ciudad Bolívar		30 y 31	71	49	72	0
	Tarso	Febrero	3 y 4	10	7	11	0
	Támesis		6 y 7	46	31	48	6
	Caramanta		10 y 11	34	30	40	2
	La Pintada		13 y 14	39	23	47	9
Risaralda	Belén de Umbría	Febrero	17 y 18	79	69	73	0
	Mistrató		20 y 21	62	63	64	0
	Santuario		24 y 25	47	48	60	0
	Apía		27 y 28	39	44	60	0
	Guática	Marzo	11 y 12 (medio día)	42	40	56	4
	Quinchía		13 y 14	55	74	82	1
	Pueblo Rico		17 y 18	64	46	55	14
Chocó	Tadó	Marzo	20 y 21	48	52	53	0
	Itsmína		25 y 26 (media día)	76	28	60	11
	Condoto		27 y 28	59	45	61	7



Departamento	Municipio	Mes	Fechas	Número de personas atendidas	Número de declaraciones recibidas	Número de orientaciones psicojurídicas	Número de orientaciones legales especializadas
Valle del Cauca	Trujillo	Abril	31 de marzo y 1° de abril	67	55	102	3
	Buga La Grande		3y4	57	41	53	0
	Pradera		7y8	77	55	65	2
	Florida		10y 11	78	52	67	13
	Jamundí		21 y 22	72	45	54	0
Cauca	Silvia	Abril	24 y 25	73	58	73	0
	Puracé		28 y 29	61	50	61	1
Nariño	Taminango	Mayo	5 y 6	54	36	42	6
	Samaniego		8 y 9	78	49	55	3
	Ricaurte		12 y 13	61	42	56	6
	Ipiales		15 y 16	80	62	65	2
Huila	Pitalito	Mayo	27 y 28	80	32	33	1
	Garzón		29 y 30	47	42	45	2
	San José - Correg. La Plata	Junio	3 y 4	47	40	50	1
	Gigante		5 y 6	34	29	38	0
	Tello		9 y 10	37	29	36	1
	Baraya		12 y 13	22	11	11	0
Totima	Natagaima	Junio	16 y 17	64	50	62	2
	Espinal		19 y 20	22	20	24	2
	Líbano		24 y 25	60	53	61	2
	Fresno		26 y 27	51	36	47	1
	Mariquita		1 y 2	46	44	57	2
	Honda	Julio	3 y 4	37	20	34	3



Departamento	Municipio	Mes	Fechas	Número de personas atendidas	Número de declaraciones recibidas	Número de orientaciones psicojurídicas	Número de orientaciones legales especializadas
Meta	Puerto Gaitán	Julio	7 y 8	42	27	38	1
	Puerto López		10 y 11	43	36	41	2
	Cabuyaro		14 y 15	42	42	55	1
	Restrepo		17 y 18	36	34	45	5
	Barranca de Upía		21 y 22	51	34	50	5
Casanare	Villa nueva	Julio	24 y 25	50	46	50	1
	Monterrey		28 y 29	62	43	52	0
	Tauramena	Agosto	31 de julio y 1° de agosto	60	41	50	1
	Aguazul		4 y 5	40	34	51	5
Total 5ª fase				2722	2090	2678	133

Fuente: Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo.



Anexo 2

Tabla 5. Gestión de la Unidad Móvil año 2014 - Fase 6

Departamento	Municipio	Mes	Fechas	Número de personas atendidas	Número de declaraciones recibidas	Número de orientaciones psicojurídicas	Número de orientaciones legales especializadas
Meta	Puerto Rico	Agosto	21 y 22	66	63	0	4
	Puerto Lleras		25 y 26	50	46	46	10
	Fuente de Oro		28 y 29	52	46	39	13
	Vista Hermosa	Septiembre	1 y 2	74	46	66	1
	Acacías		4 y 5	66	64	68	0
Cundinamarca	Medina	Septiembre	8 y 9	27	15	20	9
	Paratebueno		11 y 12	31	26	3	4
Casanare	Recetor	Septiembre	15 y 16	77	73	73	3
Boyacá	Labranza grande	Septiembre	18 y 19	31	26	28	5
	Paya		22 y 23	20	16	26	3
	Pisba		25 y 26	28	18	22	8
Casanare	Pore	Septiembre	29 y 30	88	63	91	4
	Paz de Ariporo	Octubre	2 y 3	73	58	75	3
	Hato Corozal		6 y 7	66	63	2	2
Cauca	Tame	Octubre	8 y 9	123	105	3	6



Departamento	Municipio	Mes	Fechas	Número de personas atendidas	Número de declaraciones recibidas	Número de orientaciones psicojurídicas	Número de orientaciones legales especializadas
Norte de Santander	Cúcuta	Octubre	23 y 24	69	84	92	4
	Puerto Santander		27 y 28	50	46	63	5
	Villa del Rosario		30 y 31	64	55	75	4
	Patios	Octubre	4 y 5	64	63	79	3
	El Zulia		6 y 7	63	40	64	6
	Pamplona		10 y 11	62	30	14	10
Boyacá	Puerto Boyacá	Noviembre	18 al 21	167	117	159	32
Cundinamarca	Viotá	Noviembre	24 y 25	85	77	2	6
	Cabrera		27 y 28	24	17	26	5
	Fusagasugá	Diciembre	1 y 2	63	35	7	1
Boyacá	Chiquinquirá	Diciembre	4 y 5	50	35	0	15
	Paz del Río		9 y 10	12	3	3	3
Total 6ª fase				1645	1350	1146	169

Fuente: Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Defensoría del Pueblo.



Anexo 3

Tabla 5 Acompañamiento a víctimas en las etapas del proceso de Justicia y Paz - Año 2014

Fecha de Realización	Lugar de realización	Preparación de Incidente/Audiencia	Postulado -Bloque	No. De víctimas acompañadas
Enero	Tumaco (Nariño)	Preparación de Incidente	Guillermo Pérez Alzate Bloque Libertadores del Sur	60
Enero	Tumaco (Nariño)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Guillermo Pérez Alzate Bloque Libertadores del Sur	165
Marzo -Abril	La palma, Caparrapí y Yacopi (Cundinamarca)	Preparación de Incidente	Luis Eduardo Cifuentes Galindo (Bloque Cundinamarca)	24
Abril	Popayán (Cauca)	Audiencia (cancelada sin embargo los magistrados)	Elbert Veloza	70
			Bloque Calima	
	Yacopí (Cundinamarca)	Audiencia de Incidente de reparación integral	Luis Cifuentes, Carlos López, Narcizo Manrique y José Samudio	77
			Bloque Cundinamarca	
	Puerto Triunfo (Antioquia)	Audiencia de Incidente de reparación integral	Ramón Isaza-Magdalena Medio	209
	Barranquilla (Atlántico)	Reparación de Incidente	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	283
	Carmen de Bolívar (Bolívar)	Reparación de Incidente	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	340
	Cartagena (Bolívar)	Reparación de Incidente	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	131



Fecha de Realización	Lugar de realización	Preparación de Incidente/Audiencia	Postulado -Bloque	No. De víctimas acompañadas
Abril	Sincelejo (Sucre)	Reparación de Incidente	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	73
	Santa Marta (Magdalena)	Reparación de Incidente	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	150
	Cúcuta (Norte de Santander)	Reparación de Incidente	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	94
	Apartadó (Antioquia)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Elbert Veloza-Bloque bananero	30
Mayo	Cúcuta (Norte de Santander)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	273
Junio	Bucaramanga (Santander)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	234
	Cartagena (Bolívar)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Salvadores Mancuso-Bloque Norte	635
	Medellín (Antioquia)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	38
	Barrancabermeja (Santander)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	154
	Puerto Asís (Putumayo)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	137
	Pasto (Nariño)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	37
	Cali (Valle)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	43
Julio	Florencia (Caquetá)	Reparación de Incidente	Carlos Mateus Alias Paquita	117
	Puerto Asís (Putumayo)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar	88
	Santa Marta (Magdalena)	Reparación de Incidente	Arnulfo Santamaría	465



Fecha de Realización	Lugar de realización	Preparación de Incidente/Audiencia	Postulado -Bloque	No. De víctimas acompañadas
Julio	Santa Marta (Magdalena)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Hernán Giraldo	214
	Puerto Asís (Putumayo)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Bloque Central Bolívar	406
Agosto	Barranquilla (Atlántico)	Reparación de Incidente	Hernán Giraldo Bloque Norte Frente Pivijay	59
	Yopal (Casanare)	Reparación de Incidente	Martín Sombra	46
	Barrancabermeja (Santander)	Reparación de Incidente	Bloque Puerto Boyacá	4
	San José del Guaviare (Guaviare)	Reparación de Incidente	Ely Mejía Mendoza Alias Martín Sombra y Olímpo Sánchez Caro	4
	Mitú Vaupés	Reparación de Incidente	Ely Mejía Mendoza Alias Martín Sombra y Olímpo Sánchez Caro	17
Septiembre	Puerto Boyacá (Boyacá)	Reparación de Incidente	Bloque Puerto Boyacá	47
	Medellín (Antioquia)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Ramiro Vanoy alias Cuco Vanoy	260
	San Pablo (Bolívar)	Reparación de Incidente	Bloque Central Bolívar - Julián Bolívar	150
	Tarazá (Antioquia)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Bloque Central Bolívar - Julián Bolívar	191



Fecha de Realización	Lugar de realización	Preparación de Incidente/Audiencia	Postulado -Bloque	No. De víctimas acompañadas
Septiembre	Peque (Antioquia)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Bloque Central Bolívar - Julián Bolívar	234
	Medellín (Antioquia)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Bloque Central Bolívar - Julián Bolívar	49
	Medellín (Antioquia)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Bloque Central Bolívar - Julián Bolívar	74
Octubre	Bucaramanga (Santander)	Audiencia-versión libre	Pablo Emilio Quintero, Omar Cuadrado BCB	6
Nobiembre	Ibagué (Tolima)	Audiencia-Imputación y Aceptación de cargos	Frente FARC 17, 21,45 Y 66 Columna Marquetalia	68
	Ocaña (Norte de Santander)	Audiencia de Incidencia de reparación Integral	Frente Héctor Julio Peinado Becerra	84
	Arauca (Arauca)	Reparación de Incidente	Bloque Vencedores de Arauca	121
	Sitio Nuevo (Magdalena)	Reparación de Incidente	Bloque Pivijay-Frente Tomas Guillen	275
Total víctimas acompañadas				636

Fuente: Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Defensoría del Pueblo.



C.4. Derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

4.1 Situación crisis humana en Chocó

La Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, en coordinación con las Defensorías Delegadas para la Salud, los Indígenas y Minorías Étnicas, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, deduce que esta crisis ha ocasionado: i) presencia de dengue y cólera en el litoral San Juan; ii) fallecimiento de tres niños(as) por posibles causas de desnutrición en la Cuenca del Eje Cantábrica; iii) 15 casos de dengue, la muerte de tres niños y niñas en el Bajo Baudó; iv) muerte de 5 niños por desnutrición de seis comunidades indígenas en el Carmen del Darién y v) posibles muertes de 47 niños y niñas en el Alto Andágueda. Por lo anterior alerta sobre el incumplimiento por parte de instituciones departamentales en el seguimiento al plan de retorno de las comunidades indígenas Embera Katío en el mes de diciembre del año 2013 desde Bogotá, D.C.

En cumplimiento del Auto 051 de 2013 y 196 de 2014 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04, se realizó desplazamiento el día 11 de julio de 2014 al Alto Andágueda (zona 2), con el fin de verificar el cumplimiento del plan de retorno frente a las responsabilidades institucionales del orden nacional y departamental, de lo cual se evidenciaron graves situaciones que repercuten directamente en la satisfacción, cumplimiento y protección de los derechos humanos de los NNA de estas comunidades, y que comprometen gravemente su interés superior, evidentes en la vulneración sistemática de sus derechos a la salud, educación, vivienda, e identidad,



entre otros, y que se agrava por la ausencia de vías de acceso a estas comunidades, como la carencia de infraestructura adecuada y en general, de atención estatal.

- Se verificó que los niños(as) de esta comunidad, no son registrados al nacer, ni son registrados al fallecer (son sepultados sin ningún tipo de registro, más que el otorgado por la autoridad indígena), lo cual no es informado a ningún tipo de autoridad local invisibilizando así a esta población en su condición de ciudadanos y ciudadanas.
- Las autoridades indígenas reportaron la muerte de 20 niños y 12 niñas, entre 1 y 13 años por enfermedades prevenibles tales como (EDA) Enfermedades Diarreicas Agudas, (IRA) Infecciones Respiratorias Agudas e infecciones gastrointestinales. Lo anterior evidencia un problema grave en la situación de salud de esta población la cual se exacerba por la ausencia total de las autoridades competentes. Otra razón por la cual se presenta un alto índice de enfermedades prevenibles en NNA y personas adultas mayores es el hacinamiento crítico, la falta de agua potable, la convivencia con animales al interior de la casa en condiciones insalubres, alto desconocimiento de prácticas higiénico-sanitarias, inadecuada manipulación de los alimentos y basuras, entre otros.
- Se presenta una barrera lingüística ya que no hay manejo de la lengua propia de las comunidades indígenas y no hay traductores, lo cual imposibilita la atención adecuada por parte del personal médico del Centro de Salud de Santa Cecilia.
- Las comunidades indígenas no tienen recursos para trasladarse a los lugares donde hay atención en salud (centros de salud o IPS), sin embargo la IPS Santa Indígena tampoco ha realizado brigadas de salud ni actividades de promoción y prevención en la zona 2, esto genera una desatención e incumplimiento de las responsabilidades impartidas por la ley.
- Las madres gestantes y lactantes no cuentan con ningún tipo de control prenatal y son atendidas por parteras que no cuentan con las condiciones sanitarias adecuadas, convirtiéndose en un factor de riesgo de morbilidad para estas mujeres y el niño o niña que está por nacer. El gobernador de la comunidad Brisas, reportó el fallecimiento de un niño con ocasión del parto.



- De otra parte, los niños(as) no cuentan con un cuadro de vacunación o curva de crecimiento y desarrollo, aunado a lo anterior presentan signos de parasitosis intestinal severa, no cuentan con la atención de un profesional especializado pues no existen centros de salud ni elementos que permitan atender de manera efectiva las enfermedades prevenibles y en la mayoría de los casos, son atendidos por el Jaibaná de la comunidad.

Parte del incumplimiento de las entidades que tienen responsabilidades específicas en el plan de retorno, obedece al difícil acceso que se tiene a la zona por falta de vías y el alto costo del transporte, lo cual ha llevado a que adultos fallezcan en el trayecto Agüita-Cascajero, pues aproximadamente este es de 6 a 12 horas caminando.

Recomendaciones:

- En razón a que existe un alto grado de incumplimiento por parte de las Instituciones del Estado responsables del plan de retorno de la comunidad Embera Katio, se exhortó al ICBF, el cual no hizo presencia en la zona, para garantizar cobertura a la primera infancia (Cero a Siempre) a través de los programas de recuperación y apoyo nutricional, crecimiento y desarrollo.
- Se recomendó al ICBF que llegue a las comunidades de la Zona 2 con toda la oferta de programas de primera infancia, garantizando los componentes de: familia como eje fundamental; perspectiva de derechos y atención integral; equidad e inclusión social; Focalización y promoción de derechos.
- En esta misma dirección se hizo necesario que estas comunidades accedan a los beneficios de los programas presidenciales “Red Unidos” y “Familias en Acción”, los cuales garantizarían condiciones mínimas vitales de la población de niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores.
- Se solicitó a la Registraduría Nacional, que haga una comisión direccionada al registro de los niños y niñas que nacen al interior de la comunidad y no figuran en el sistema.
- Se requirió que el Ministerio de Educación asignara docentes con enfoque étnico-cultural que cumpla con las responsabilidades asignadas por la ley, y que se



proceda a hacer las adecuaciones locativas necesarias para garantizar el acceso al Derecho a la Educación de NNA en el Alto Andágueda.

4.2 Situación crisis humana en La Guajira

Se realizó visita a las comunidades de Malawinkat, Ciruelos, y Jiene del Municipio de Riohacha y 4 Rancherías del Municipio de Manaure: Hipuana, Arroyo Limón, Cunamáná, y Apartastuchimaná, en las cuales se identificó lo siguiente:

- Se registró una grave violación a los siguientes derechos de niños(as) y adolescentes: vida, salud, dignidad e integridad, al mínimo vital, alimentación, educación, potabilidad, entre otros.
- A pesar de que todas las comunidades indígenas están afiliadas a una EPS las actividades de promoción y prevención son insuficientes, siendo de manera reactiva y no preventiva. El Plan de Atención Colectiva no es suficiente para la atención de salud de niños(as), adolescentes y personas adultas mayores, incluso hay municipios críticos donde no se ha contratado el Plan de Atención Inducida.
- El 100% de las mujeres gestantes y lactantes contactadas en las comunidades manifestaron no recibir ningún beneficio por parte del Estado y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en adelante ICBF, Gobernación o Alcaldía, en materia de seguridad alimentaria y nutricional.
- Ausencia de programas de prevención y promoción en salud, es así cuando los niños(as) o las mujeres embarazadas requieren de los servicios de salud, se ven obligados a esperar si los remedios tradicionales hacen efecto, y cuando pueden salir de sus comunidades se dificulta el desplazamiento por la distancia (entre 3 y 6 horas) y los costos del transporte, estos enfermos particularmente niños(as) y adolescentes, se agravan durante el tiempo de espera y cuando llegan a los centros médicos se encuentran en grave estado de salud con complicaciones secundarias que en la mayoría de los casos conllevan a su fallecimiento.
- Se observó en todas las comunidades la presencia de embarazo en adolescentes y subsiguiente en niñas desde los once años de edad con uno o dos hijos(as) y en



estado de gestación, muchas de estas sin apoyo de su pareja, razón por la cual se emplean en el servicio doméstico o en oficios sin ninguna protección social.

- Los líderes y lideresas indígenas denuncian que en la Red hospitalaria pública y privada existe un déficit de intérpretes o hablantes de Wayúunaiki, hecho que impide una real comunicación con estas comunidades frente a síntomas, medicamentos y tratamientos, especialmente de niños(as).
- Los programas de recuperación nutricional adelantados por ICBF se centran en la recuperación de niños(as) y no de núcleos familiares. De hecho, el beneficio del apoyo nutricional termina siendo repartido a la totalidad de la familia perdiéndose la inversión en el mejoramiento de talla peso y de los niños(as) y adolescentes.
- Se evidencia la violación al Derecho a la Educación dadas las condiciones inadecuadas o inexistentes de infraestructura escolar, suministros de textos escolares, garantía y permanencia de docentes que hablen Wayunaiki, durante el año escolar, en las comunidades visitadas.

Teniendo en cuenta las situaciones encontradas por esta Delegada, se hizo necesario convocar reunión con la Red de Controladores de Salud, con el fin de hacer seguimiento y acompañamiento a los compromisos establecidos a las instituciones del orden nacional y regional.

Solicitud y análisis de contratos de recuperación nutricional del ICBF, Gobernación de La Guajira y Alcaldías municipales (Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia), se logró determinar que son contratos de corto tiempo los cuales oscilan entre 8 y 10 meses, no cuentan con garantías de sostenibilidad y continuidad, no existen criterios de focalización claros y precisos para la entrega de los complementos nutricionales, adicionalmente las entidades públicas que contratan no entregan a los contratistas minutas diferenciales como un derecho con carácter obligatorio a las comunidades indígenas, en la mayoría de los contratos la modalidad de contratación fue por vía directa, casi ninguno de los contratos se contempla como actividad específica la búsqueda activa y la detección de alertas en las comunidades; por último en ninguno de los contratos se contempla como estrategia de ejecución, la articulación entre operadores, sectores o instituciones competentes para el tema.



El día 9 de diciembre de 2014, en la ciudad de Riohacha se llevó a cabo la Audiencia Defensorial, la cual fue coordinada internamente por esta Delegada y en donde se hizo público el informe defensorial denominado “Crisis humana de La Guajira”, se exhorto a las entidades para que mediante las recomendaciones allí consignadas, procedieran a intervenir de manera inmediata.

4.3 Sistema de responsabilidad penal para adolescentes

En cumplimiento de las acciones de verificación sobre el estado de los derechos humanos de los(as) adolescentes, en el marco de la Comisión de Seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente¹ creada por el Congreso de la República, con fundamento en la Proposición número 077 aprobada el día 17 de julio de 2014, se adelantaron, conjuntamente con la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, 18 visitas defensoriales a Centros de Servicios Judiciales para Adolescentes (CESPA), Centros de Atención Especializada (CAE) y Centros Transitorios (CETA), en las ciudades de Bogotá, Cali, Villavicencio, Ibagué, Neiva y Cartagena. Estas visitas se desarrollaron tanto desde el punto de vista de inspección a la infraestructura y su incidencia frente al grupo poblacional específico y los fines pedagógicos de la sanción, como desde el punto de vista de la interacción pedagógica de los(as) adolescentes, como sujetos del SRPA, con el modelo de atención de los centros, indagando sobre el ejercicio de derechos a través de grupos focales con adolescentes y mediante entrevistas semiestructuradas con el personal encargado de la operación de los centros, diligenciando instrumentos previamente definidos.

Centro	Ciudad	Fecha de visita	Modalidad
El Redentor (masculino)	Bogotá	03/09/2014	CAE
Luis Amigó (femenino)	Bogotá	04/09/2014	CAE
Centro de Servicios Judiciales (mixto)	Bogotá	05/09/2014	CESPA
Valle de Lili (masculino)	Cali	15/09/2014	CAE
Valle de Lili (femenino)	Cali	15/09/2014	CAE
Buen Pastor (masculino)	Cali	16/09/2014	CAE
El Trébol (masculino)	Cali	17/09/2014	CETA

1 SRPA

Centro	Ciudad	Fecha de visita	Modalidad
Centro de Servicios Judiciales (mixto)	Cali	17/09/2014	CESPA
Agua Clara (masculino)	Villavicencio	24/09/2014	CAE
Agua Clara (femenino)	Villavicencio	24/09/2014	CAE
Centro de Servicios Judiciales (mixto)	Villavicencio	01/10/2014	CESPA
Hogares Claret (masculino)	Neiva	01/10/2014	CAE
Hogares Claret (femenino)	Neiva	09/10/2014	CAE
Politécnico Luis A. Rengifo (masculino)	Ibagué	09/10/2014	CAE
Centro de Servicios Judiciales (mixto)	Ibagué	10/10/2014	CESPA
Club Kiwanis Ciudad Musical (femenino)	Ibagué	10/10/2014	CAE
Asomenores – Turbaco (masculino)	Cartagena	19/11/2014	CAE
Asomenores – Zaragocilla (mixto)	Cartagena	20/11/2014	CETA

Fuente: Defensoría del Pueblo.

De esta manera y de acuerdo con la metodología, instrumentos y guías definidos, en perspectiva de derechos y protección integral con enfoque diferencial, se identificaron importantes situaciones de vulneración de derechos, frente a las cuales se han presentado requerimientos tanto a las autoridades del Sistema como a los operadores de los centros, continúa seguimiento a la fecha. De estos hallazgos, se destacan:

4.3.1 Respetto de la infraestructura

- La generalidad de los centros de reclusión de adolescentes opera en infraestructuras que no cumplen estándares mínimos internacionales y que en muchos casos se encuentran en peores condiciones que las cárceles de adultos, frecuentemente a manera de celdas, sin iluminación ni ventilación y muchas veces son insalubridad, o cuando menos con notable deterioro, lo que riñe con la dignidad humana y es contrario a la finalidad pedagógica de las sanciones, conforme lo ha establecido la ley. Existen, además, auténticas celdas de castigo o aislamiento,



cuyo uso es efectivo y constante se verificó en el trabajo con grupos focales de adolescentes. Todo esto impide el desarrollo de programas de educación efectivos que doten a los(as) adolescentes, que han entrado en conflicto con la ley penal, de una opción de vida productiva, una vez se reincorporen a la sociedad.

- No existen locaciones adecuadas para la detención transitoria de adolescentes, en tanto se define su situación jurídica, por lo que con contadas excepciones los(as) jóvenes deben permanecer por varios días en espacios reducidos, sin servicios sanitarios adecuados, ventilación, luz y ni siquiera colchonetas, a la espera de que se les asigne cupo en Centro Especializado, cuando ya se les ha indicado la medida de privación de libertad.

4.3.2 Respetto del modelo pedagógico y de atención:

- Imposición de sanciones que entorpecen la finalidad de las medidas, vulneran los derechos y afectan la dignidad humana, tales como la suspensión de visitas familiares y aislamiento de los(as) adolescentes en celdas de castigo, en condiciones degradantes e inhumanas. Se presentan además eventos de maltrato por parte de funcionarios(as) de policía al momento de la captura y por parte de educadores de algunos centros, durante la permanencia en los mismos, especialmente en aquellos con presencia de exfuncionarios(as) del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
- Insinuación y/o presión, por parte de Defensores(as) de Familia y de Defensores(as) Públicos, para que los(as) adolescentes se allanen a cargos.
- Deficiente y tardía atención en salud, lo cual es crítico en adolescentes con problemas de salud mental y quienes son medicados para tratamientos de consumo de sustancias psicoactivas, lo que se hace sin prescripción dada por el Sistema de Salud y sin alternativas de intervención terapéutica individual, familiar o articulación de acciones que favorezcan procesos pedagógicos.
- Actividades de formación académica, vocacional, técnica y deportiva deficientes en contenido, desarticuladas y restringidas en su acceso, por lo que no se garantiza el derecho a la educación, ni la formación para la productividad, como tam-



poco los fines pedagógicos, además de que se refuerzan estereotipos de género por discriminación en la participación de hombres y mujeres.

- Déficit de prácticas de justicia restaurativa y/o de aplicación del principio de oportunidad en situaciones en que éstas son viables legalmente.
- Prohibición de manifestaciones afectivas y restricción absoluta en el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.
- Ausencia de seguimiento frente al cumplimiento de la sanción por parte de los(as) jueces, lo que impide la gestión de medidas sustitutivas y ajustes en la intervención.
- Aplicación de sanción privativa de la libertad en situaciones no previstas por la ley y/o en desconocimiento de presupuestos normativos establecidos frente a los derechos de las adolescentes en gestación o lactancia.
- Falta de gestión de los(as) Defensores(as) de Familia en el trámite de acciones administrativas encaminadas a la garantía de derechos.
- Concepto de peligrosidad de los(as) adolescentes, por parte de los Defensores/as de Familia, Fiscales y Jueces, cuando en realidad se trata de precariedad en sus derechos y falta de oportunidades, lo que además lleva a consideraciones respecto de la privación de libertad como mecanismo para la garantía de derechos, al estar bajo el amparo institucional lo cual se constituye en una práctica de criminalización de la pobreza.

La Delegada en diciembre de 2014, por medio de su Informe defensorial denominado “Violaciones a los Derechos Humanos de Adolescentes privados de la libertad: recomendaciones para enfrentar la crisis del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes”, no encontró evidencia al cumplimiento de los fines del SRPA ni de las medidas de carácter pedagógico, específico y diferenciado, por lo que se han presentado recomendaciones:

- Clausura, cierre definitivo y/o demolición de todas las estructuras que puedan ser usadas como “celdas” de castigo o aislamiento para los(as) adolescentes, restringiendo además este tipo de castigos y unificando los manuales de con-



vivencia para todos los centros de internación, bajo parámetros de control de convencionalidad y constitucionalidad.

- Adelantar procesos de formación dirigidos a los actores y autoridades del SRPA en Política Pública y Derechos de Infancia y Juventud, doctrina de la protección integral, enfoque diferencial, criminología crítica, filosofía crítica del derecho, justicia restaurativa y teorías penales referidas a los límites del poder punitivo del Estado, entre otros temas.
- Garantizar la separación física de los jóvenes mayores de 18 años respecto de los menores de edad, para evitar la conflictividad y demás riesgos derivados de contactos diferenciales.
- Que ICBF formule una línea técnica que contemple y regule visitas conyugales de los(as) adolescentes y jóvenes mayores de 18 años de edad, en privación de libertad, quienes tengan constituida una familia y/o pareja estable.
- Que el ICBF formule y aplique una línea técnica de seguimiento que garantice la realización efectiva del proyecto productivo de los/las adolescentes egresados del SRPA, para evitar su reincidencia.
- Garantizar a los(as) adolescentes procesos académicos, ocupacionales, recreativos y deportivos, sostenibles, aún al término del cumplimiento de las sanciones y que contemplen enfoques diferenciales y con perspectiva de género.
- Que el ICBF refuerce la supervisión e interventoría a los operadores del SRPA, de modo que tenga verificación y seguimiento el cumplimiento de los objetivos del modelo pedagógico.
- Que se prohíba a los operadores del sistema el suministro de cualquier tipo de medicamento psiquiátrico y/o de manejo de conductas de ansiedad no prescrito por autoridad médica.
- Prohibir la construcción de nuevos centros destinados a la privación de libertad de adolescentes, con arquitectura penitenciaria o carcelaria, proponiendo en su lugar la construcción de infraestructuras adaptadas a la finalidad pedagógica de las medidas,



al tiempo que se adelanten, en los centros actuales, labores de mantenimiento para superar problemas de humedad y exposición de redes eléctricas o cualquier otra circunstancia que pueda generar riesgo a la salud de la población interna.

- Habilitar espacios individuales e independientes, exclusivamente para la comunicación de los(as) adolescentes con sus Defensores(as) públicos o de confianza, favoreciendo la presencia de Defensores(as) Públicos en los centros, tal como recientemente se implementó en la ciudad de Bogotá.
- Robustecer la intervención individual y familiar con los(as) adolescentes privados de libertad, de manera que se identifiquen y superen factores de riesgo, al tiempo que se fortalezcan e incrementen factores de protección.

Por último, es importante mencionar el acompañamiento e intervención que la Delegada para Infancia, Juventud y Adulto Mayor ha mantenido frente a la crisis presentada en el SRPA el 17 de noviembre de 2014 en el Centro Especializado “El Redentor”, lo que dio lugar a la reubicación de algunos de estos adolescentes y que ha requerido la articulación institucional y permanente seguimiento al cumplimiento del decreto distrital que para entonces se expidió.

4.3.3 Proceso de formación en sistema de responsabilidad penal para adolescentes

La Delegada elaboró contenido metodológico y temático de Diplomado presencial (120 horas) sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el cual inicialmente estará dirigido a Defensores(as) Públicos de las Regionales Bogotá y Cundinamarca de la Defensoría del Pueblo y contara con la certificación de la Universidad Nacional de Colombia y el apoyo de Unicef.

4.3.4 Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado

En el transcurso del año 2014, fueron elaborados dos informes relativos a esta problemática: el primero, titulado “Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y



Adolescentes: análisis de la política pública con enfoque étnico”, hace una evaluación de la política pública de prevención del reclutamiento ilícito el cual ofrece una caracterización del estado actual de las formas de violencia perpetradas en contra de niños(as) y adolescentes en el marco del conflicto armado, de otra parte se elaboró un segundo informe, titulado, “Reclutamiento ilícito en Buenaventura: caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes e indígenas, víctimas de reclutamiento ilícito”, describe y denuncia la dramática situación de la infancia y la adolescencia de este municipio. Documentos que fueron lanzados públicamente el día 15 de diciembre de 2014.

Dentro de los hallazgos, en términos de caracterización de la situación de la infancia víctima en el marco del conflicto, se encontró que:

- Los mecanismos para reclutar a niños(as) y adolescentes son de distintos tipos: desde el ofrecimiento de dinero y de posibilidades de una mejor vida, hasta el empleo de la amenaza, la fuerza y la coacción para lograr reclutarlos al grupo armado, permitiéndoles manipular armas o suministrándoles sustancias psicoactivas a través de alimentos o dulces, para generar en ellos(as) adicción y de este modo controlar su voluntad.
- Adicionalmente, muchos niños(as) permanecen solos durante el día en sus casas, ya que sus madres, padres y/o cuidadores están trabajando en lugares alejados de los centros urbanos, realizando labores de minería, lo que hace que sean más vulnerables, situación que se agrava por la ausencia de una oferta estatal de infraestructura de apoyo a la crianza y la socialización por parte del ICBF- y de las entidades de protección adscritas a las administraciones locales.
- En cuanto a niños(as) y adolescentes indígenas y afrodescendientes, son los más afectados; varios personeros señalaron que en algunas comunidades afrodescendientes, no existe presencia de jóvenes entre los 10 años y los 25 años de edad, pues sus familias prefieren sacarlos de la comunidad por temor a que sean reclutados, o incluso prefieren migrar a otros lugares.
- Principalmente los niños(as) y adolescentes son utilizados en los centros urbanos, para transportar, expender droga y cobrar extorsiones, situación que ha generado desplazamientos forzados intraurbanos, puesto que muchos padres y madres han



preferido marcharse con su familia a otros barrios para evitar la persecución de estos grupos. De otra parte, organizaciones no gubernamentales indicaron que las niñas y las adolescentes son utilizadas por estos grupos en actividades de cocina, lavado de ropa y la más crítica de todas, explotación sexual comercial.

De otro lado, respecto de la evaluación de la política pública de prevención del reclutamiento, se identificó lo siguiente:

- Autoridades que normativamente tienen competencia en la atención y prevención del reclutamiento (Gobernaciones, Alcaldías, Personerías, e ICBF) en las entrevistas realizadas por esta delegada, evidenciaron no reconocer que todo reclutamiento es forzado, toda vez que justifican que cuando la víctima se vincula de forma voluntaria, no debe ser considerado víctima.
- Se identificó que la existencia de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y la Violencia Sexual del Gobierno Nacional, es desconocida por parte de funcionarios(as) del orden territorial y municipal.

Como resultado adicional de la gestión de esta Delegada, se destaca la activación de rutas de protección de niños(as) y adolescentes en situación de riesgo de reclutamiento en la ciudad de Quibdó, a través de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, de la cual la Defensoría del Pueblo hace parte, como la realización de acciones humanitarias, y el acompañamiento humanitario en el traslado de dos adolescentes indígenas NASA víctimas de reclutamiento ilícito por parte de las FARC, del municipio de Toribío (Cauca), a la ciudad de Bogotá.

Adicionalmente, la Delegada con el apoyo de Unicef, elaboró el informe defensorial denominado “Justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia”, el cual será presentado por el Defensor del Pueblo como insumo para la discusión en la mesa de negociación.

4.3.5 Niños, niñas y adolescentes víctimas o en riesgo de desplazamiento

En el transcurso del segundo semestre del año 2014, se realizaron visitas a los municipios de Villavicencio (Meta), Mocoa (Putumayo) y el Charco (Nariño), como municipios



piloto, en donde se realizaron encuentros participativos con niños, niñas y adolescentes en riesgo o víctimas de desplazamiento, para la evaluación de la política pública para la atención a la infancia, en coordinación con las Defensorías del Pueblo Regionales de los Departamentos del Meta, Putumayo y Nariño, y la ACNUR. Se cuenta con un documento diagnóstico, el cual será publicado en el segundo primer semestre de 2015.

4.3.6 Niños, niñas y adolescentes víctimas de quemaduras con pólvora

Esta Delegada en coordinación con la Delegada de Salud, la Seguridad Social y Discapacidad lideraron la campaña comunicativa de alto impacto denominada “Esta Navidad no queme la alegría”, con la cual se puso en marcha el uso preventivo de la pólvora por los derechos humanos, y la importancia que representa adoptar las acciones preventivas, ante el uso y manipulación de juegos pirotécnicos.

Adicionalmente, esta Delegada hace parte activa del Comité Nacional Intersectorial de lesiones por Pólvora, desde el cual se establecieron las pautas para la prevención del uso de la pólvora, se iniciaron las reuniones para la vigilancia intensificada que amerita la situación ante la temporada decembrina, se consolidaron las cifras reales de víctimas de quemaduras por el uso y manipulación de la pólvora, de los cuales 398 fueron personas menores de 18 años, según lo determinó el ICBF, en el periodo comprendido entre el 1° de diciembre de 2014 y 16 de enero de 2015.

4.3.7 Protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad

La Delegada para la Infancia, Juventud y el Adulto Mayor en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ejecutó el proyecto denominado: “Promoción, Garantía y Empoderamiento de niños(as), adolescentes y jóvenes en riesgo de reclutamiento en sus derechos humanos por medio de escenarios de paz y resolución de conflictos”, el cual contó con el apoyo de las Defensorías Regionales de Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca.

El objetivo de este proyecto fue aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo, en lo que



respecta a la garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de niños(as), adolescentes y jóvenes:

	Nna ²	Docentes	Familias	Funciona- rios(as)
Ipiales	180	35	30	25
Cúcuta	250	20	22	22
Ocaña	120	40	27	15
San miguel	80	20	18	10
Planadas	120	35	15	15
Cali	100	20	20	20
Buenaventura	60	15	10	8
Bogotá	250	25	30	30
Soacha	240	20	29	25
Total	1400	230	201	170

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Se contó con la participación de 1.400 niños(as), adolescentes y jóvenes, los cuales fueron empoderados en el ejercicio de sus derechos y deberes en contextos familiares y comunitarios de protección integral; factores de vulnerabilidad; espacios y/o entornos protectores identificados y fortalecidos, procesos de participación, toma de decisiones e incidencia. Por otra parte, se capacitó a 201 madres, padres y cuidadores/as, 230 docentes y 170 funcionarios(as), en promoción de denuncia de algún tipo de violencia en contra de niños(as) y adolescentes; pautas de crianza e identificación de casos de acoso y ciberacoso escolar.

En el marco de este proyecto se elaboró la cartilla pedagógica denominada: “Previ- niendo y actuando frente al acoso y ciberacoso escolar: dirigida a padres, madres y/o cuidadores”.

2 Niños, niñas y adolescentes.



4.4 Red de Infancia y Adolescencia en el marco de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)

En el marco de la V sesión de la Red de Infancia y Adolescencia, se acordó con la totalidad de los miembros de la Red que con base en la metodología de informe defensorial de Colombia “*Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*”, 2008, se produjera documento conceptual y metodológico que recogiera esta experiencia exitosa y que se convierta en referente obligado para los futuros informes defensoriales sobre derechos de infancia y adolescencia que se produzcan en el marco de la FIO.

Para tal efecto la Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor de Colombia elaboró un primer documento, el cual se trabajó conjuntamente con el equipo de la adjuntía para Derechos de Infancia y Adolescencia de Perú, trabajo que se llevó a cabo por medio de un taller de carácter conceptual y metodológico, dando origen al documento “Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en infancia y adolescencia”, el cual fue acogido exitosamente en su totalidad por su rigurosidad, pertinencia y alto contenido técnico, metodológico y conceptual. El documento será publicado por la FIO en el primer semestre del año 2015.

4.5 Gestión defensorial frente a la afectación en salud relacionada con la vacuna del VPH

La Delegada para Infancia, Juventud y el Adulto Mayor, en articulación con la Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, efectuaron acompañamiento y asesoría frente a la situación de salud presentada por adolescentes en el municipio de El Carmen de Bolívar, luego de que les hubiera sido aplicada la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano – VPH-gestión que se orientó a la identificación integral de la causa de los síntomas y el restablecimiento de la salud, en garantía de los derechos de las niñas, desde su consideración como sujetos de especial protección constitucional; así como para promover acciones interinstitucionales y recomendaciones para la atención y prevención en salud, reconociendo la vacuna contra el VPH como una ganancia para las mujeres en el marco de la política nacional de salud sexual y reproductiva, por lo que está incluida en el Plan de Atención Inte-



gral –PAI y el Plan Ampliado de Inmunizaciones, como mecanismo de prevención del cáncer cervicouterino, lo que se constituye en factor de garantía no solo del derecho a la salud, sino además de los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes, cuando tratándose de un tema de salud pública se ha logrado su aplicación gratuita a cargo del Estado.

En este contexto se hizo acompañamiento a reuniones que se adelantaron entre las diferentes instancias de salud y entre representantes del municipio y de las familias de las niñas y el Ministerio de Salud, dada la reiteración de los síntomas y con fundamento en los informes presentados por la Defensoría Regional, planteando, entre otras, las siguientes recomendaciones:

Garantizar y restablecer el derecho a la salud de las niñas y adolescentes, lo que implicaba necesariamente:

- Atención en salud oportuna, integral, continua, resolutive y de calidad, según los síntomas, signos y causales subyacentes, directas e indirectas.
- Remisión y manejo de las pacientes, cuando por su condición se requiera, o los servicios locales de salud sean insuficientes.
- Reforzar el personal médico de atención de urgencias y de consulta especializada del municipio, para satisfacer la necesidad local y para objetivar y registrar cualificadamente cada uno de los casos nuevos o su recurrencia.
- Restablecer la salud de las niñas y adolescentes y su bienestar físico, mental y social, cuando esto sea del caso, destinando los recursos suficientes de manera directa o a través de las entidades competentes.
- Realizar el seguimiento y evaluación necesarios para garantizar este completo restablecimiento de sus derechos y bienestar.
- Realizar las investigaciones necesarias con mayor rigor e imparcialidad para que, sin lugar a dudas, se establezcan las causas inmediatas, directas e indirectas, que han llevado a la situación presentada, para cada uno de los casos, lo que implica:



- Ampliar las premisas de investigación, más allá de tratar de identificar los argumentos que nieguen la relación causal con la vacuna contra el VPH.
- Definir el tipo de alerta y/o amenaza que corresponde a la situación de salud pública de Carmen de Bolívar, de tal manera que se planeen, programen y ejecuten las acciones y recursos públicos correspondientes y permanentes, hasta restablecer los derechos de las niñas, adolescentes y familias, que han sido afectadas.
- Establecer, de manera concordante, el sistema de registro, vigilancia y reporte periódico del comportamiento, general e individualizado, de cada uno de los casos.

De esta manera se conformó un comité de seguimiento interinstitucional, con participación de la Defensoría del Pueblo, para seguir la implementación de las acciones, como de hecho se viene dando a la fecha, dado que algunas familias se han trasladado con sus hijas a la ciudad de Bogotá en busca de atención médica especializada, que les ha ofrecido el Hospital San José Infantil.

4.6 Niños, niñas y adolescentes víctimas de acoso y ciberacoso escolar

Desde la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la misma ley de Infancia y Adolescencia se establecieron las normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños(as) y los adolescentes; se garantizó el ejercicio de sus derechos y libertades y se estableció lo necesario para su restablecimiento. Desde esta perspectiva se expidió la Ley 1620 de 2013, que creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar -SNCE- y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.

Dicha ley contiene un pacto de convivencia ciudadana entre los niños(as) y adolescentes no solo en el sistema escolar sino también en la sociedad y la familia y para ello: i) establece con claridad la población a la cual va dirigida; ii) incorpora en su estructura el bloque de constitucionalidad como herramienta de aplicación y de interpretación, iii) establece las directrices para hacer efectivos los derechos humanos de convivencia de los niños(as) y adolescentes iv) responsabiliza al Ministerio de Edu-



cación Nacional del desarrollo doctrinal de la protección integral de los niños(as) y adolescentes y v) crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar.

No cabe duda que el Sistema de Convivencia Escolar y Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, solo se materializa en la concurrencia de la familia, los establecimientos educativos, la sociedad y el Estado, con los cuales se desarrolla el principio de corresponsabilidad, mediante la claridad y el entendiendo de manera particular, de quiénes son los sujetos que integran ese foco de responsabilidad y cuáles son las obligaciones recíprocas. De esta manera se establece que los sujetos activos son los niños(as) y adolescentes quienes tienen que ser privilegiados permanentemente por su especial vulnerabilidad.

Esta Delegada, ha logrado establecer que se requiere garantizar una orientación cualificada, oportuna y no revictimizante a los niños(as) víctimas de violencia escolar, es por ello que el proyecto se orientó a la identificación y prevención de las prácticas naturalizadas de uso abusivo del poder y la violencia hacia niños(as) y adolescentes, así como fortalecer la promoción de una cultura de derechos humanos, que implique no solo la difusión de información sobre los mismos, sino estrategias de promoción de derechos, la garantía del goce efectivo de los mismos y la prevención de su vulneración, que permitan incidir en las percepciones e imaginarios de las personas, construyendo un nuevo “sentir, pensar y actuar” frente y sobre las violencias hacia la niñez y la adolescencia. Lo anterior, a partir del análisis de acciones cotidianas y de información del contexto, las cuales sustentan prácticas naturalizadas de uso de la violencia y prácticas sociales susceptibles de concienciación³ y transformación.

De otra parte, la conformación de los Comités de Convivencia Escolar deben garantizar la protección integral de los estudiantes de las instituciones educativas de pre-escolar, de educación básica y media del país, ya sean públicas o de carácter privado, asimismo deben fortalecer a estas instituciones como entornos protectores y seguros, donde se estimule un clima de convivencia, se fomente la educación para la paz y se oriente el ejercicio de la ciudadanía basada en el reconocimiento de los derechos, la promoción del goce efectivo de los mismos y la prevención de las vulneraciones, es por ello que a través de las Regionales de la Defensoría del Pueblo se presta asistencia técnica para la promoción y divulgación del -SNCE- y da recomendaciones para

3 Freire, Pedagogía del Oprimido. 2005.



la articulación de la Ruta de Atención Integral guiándose por las disposiciones de los artículos 29 al 34 de la Ley 1620 de 2013 y el capítulo II del título IV del Decreto reglamentario 1965 del 11 de septiembre de 2013.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha intervenido de manera activa en la ruta de atención de los Comités para la Convivencia Escolar a nivel Departamental, haciendo énfasis que esta ruta debe garantizar la aplicación de los principios de protección integral, teniendo en cuenta: el derecho a no ser revictimizado; el interés superior de los niños(as) y adolescentes; la prevalencia de los derechos; la corresponsabilidad; la exigibilidad de los derechos; la perspectiva de género y el goce efectivo de los derechos de niños(as) y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, como se definen en los artículos 7 al 13 de la Ley 1098 de 2006. Asimismo, se deberá garantizar el principio de proporcionalidad en las medidas adoptadas en las situaciones que afecten la convivencia y la protección de datos contenida en la Constitución, los Tratados Internacionales y la Ley 1581 de 2012.

La Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor considera pertinente y necesario que las acciones de los Comités Escolares para la Convivencia Escolar a nivel territorial deben contar como mínimo con los siguientes ejes de acción:

- Promoción de Derechos Humanos: Generar el mejoramiento de la convivencia y el clima escolar con el fin de fomentar un entorno favorable para el ejercicio, real y efectivo de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.
- Se consideran acciones de promoción las políticas institucionales que promueva la participación de la comunidad educativa en la definición de actividades a desarrollar en el ámbito educativo en pro de generar un entorno favorable para el ejercicio real y efectivo de los Derechos Humanos, sexuales y reproductivos en el ámbito escolar.
- Prevención de vulneraciones de los Derechos Humanos: Intervenir oportunamente en los comportamientos que afecten negativamente la realización efectiva de los derechos humanos, sexuales y reproductivos en el contexto escolar.



- Atención de niños(as) y adolescentes víctimas de acoso y ciberacoso escolar: asistir oportunamente a los integrantes de la comunidad educativa en situaciones que afectan la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Se recomienda realizarlo mediante la implementación y aplicación de los protocolos internos de las instituciones educativas que cuenten con la coordinación de las entidades que hacen parte del SNCE.
- Seguimiento y evaluación de las estrategias de prevención, promoción y atención, desarrolladas por los actores e instancias del SNCE.

4.7 Elaboración y lanzamiento de publicaciones especializadas en materia de infancia

- Compilación normativa internacional y nacional en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes. 30 de abril de 2014.
- Papel del acceso a la justicia en la superación de la discriminación - hacia niños, niñas y adolescentes. 30 de abril de 2014.
- Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en infancia y adolescencia. (lanzamiento 2015)
- Informe Defensorial: Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes: análisis de la política pública con enfoque étnico. 15 de diciembre de 2014
- Reclutamiento ilícito en Buenaventura: caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes e indígenas, víctimas de reclutamiento ilícito. 15 de diciembre de 2015.
- Estado Actual de los Derechos Humanos de los(as) Adolescentes privados de la libertad en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). (lanzamiento 2015.)
- Justicia transicional: voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia. (lanzamiento 2015.)



4.8 Derechos Humanos de Personas Adultas Mayores

La Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor y a partir de la Resolución Defensorial Número 064 emitida el 22 de enero de 2014 relacionada con la Atención prioritaria a discapacitados, adultos mayores y mujeres embarazadas, ha adelantado las siguientes acciones durante el año 2014:

- Se ha brindado atención prioritaria y especializada a personas adultas mayores de 60 años, vía telefónica, presencial y en visita domiciliaria que presentaron situaciones de vulneración de sus derechos humanos; personas mayores que fueron atendidas por el equipo interdisciplinario de la delegada en mención con el fin de asesorarles y apoyarles en los trámites, procedimientos y actuaciones que se tenga a lugar.
- Conjuntamente con la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, se elevó Derecho de petición de información al Dr. Alejandro Gaviria, Ministro de Salud y Protección Social el 15 de enero de 2014, solicitando informar sobre las acciones adelantadas por la entidad desde la expedición de la Ley 1251 de 2008 en procura de proteger, promover y defender los derechos humanos de los adultos mayores; con base en la respuesta enviada por el Ministerio de Salud y Protección Social del 8 de agosto de 2014, el Defensor del Pueblo instauró un nuevo requerimiento al considerar que la primera respuesta enviada por el Ministerio no era satisfactoria ni célere.
- Se ha elaborado una presentación y documento de trabajo y análisis demográfico y conceptual que permiten ampliar el conocimiento sobre en el envejecimiento y la vejez en Colombia, desagregando los datos por los 32 departamentos y el Distrito Capital; presentaciones y documentos que se han compartido con: Defensorías Regionales de Guainía y Antioquia, Magistrado de la Sala de Familia del Tribunal de Bogotá, Iván Alfredo Fajardo Bernal; profesora Elisa Dulcey-Ruiz de la Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano, el envejecimiento y transcurso de la vida y también fue enviado a la Comisión Séptima del Congreso de la República en razón a la invitación a citación de control político Proposición No. 23 del 22 de octubre de 2014.



- Se viene adelantando el *Protocolo especializado para la protección y defensa de los derechos humanos de la vejez* el cual tiene por objetivo: Diseñar e implementar una ruta que de manera clara y precisa, contenga los caminos, acciones y responsables de la protección, defensa y garantía de los derechos humanos de las personas mayores de 60 años en Colombia, de tal manera que permita informar y orientar sobre el tema a funcionarios y funcionarias de las entidades estatales garantes de los derechos, así como a las personas mayores y a la ciudadanía en general.



C.5. Gestión defensorial en el acompañamiento a los sujetos colectivos étnicos en su condición de víctimas del conflicto armado interno

La Defensoría delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas, ha sido fortalecida en cuanto a la capacidad institucional para desarrollar las obligaciones de la entidad en relación con la defensa de los derechos de los grupos étnicos.

De igual manera, la Defensoría delegada ha implementado el Modelo de Acompañamiento a los grupos étnicos víctimas del conflicto armado interno, el cual es aplicado por los profesionales en todas las fases en que la Defensoría del Pueblo debe intervenir en calidad de verificador del respeto de los derechos propios de estos grupos y de aquellos establecidos en los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 sancionados para reparar integral y colectivamente a los sujetos de reparación colectiva étnicos.

Como resultado de este trabajo se han podido establecer las siguientes acciones dividido por los componentes del acompañamiento integral a los grupos étnicos en relación con la misión y competencia de la entidad.

5.1 Derecho de los grupos étnicos al registro

El Formulario Único de Declaración para sujetos colectivos étnicos, es la puerta de entrada para aquellas comunidades víctimas del conflicto armado interno y los factores subyacentes o vinculados, que les permitirá mediante la formulación de



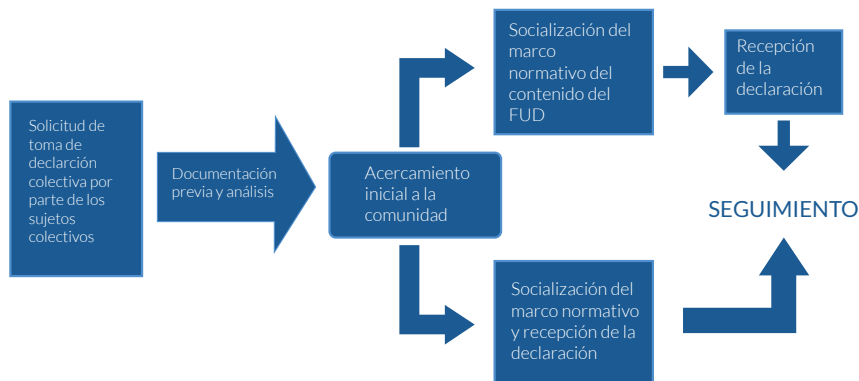
un plan de reparación colectiva, la transformación de su situación de vulnerabilidad y marginalidad, no solo por los daños y afectaciones que han vivido, sino por el abandono histórico del Estado. En este sentido, la Delegada se ha desplazado con su equipo del nivel nacional y regional, a 69 comunidades entre pueblos indígenas y comunidades negras y afrocolombianas a diligenciar el FUD colectivo étnico, con la participación de más de 1.000 personas, en territorios del Pacífico colombiano como las comunidades del Río Puricha en el Municipio de Bagadó (Choco), más de 10 consejos comunitarios de Buenaventura. El Pueblo kankuamo en la Sierra Nevada de Santa Marta, consejos comunitarios de la jagua de Ibirico en Cesar, el Pueblo Wayúu en la Alta Guajira, el Pueblo Ette Enakka en Magdalena, el Pueblo Pijao en el Tolima, el Pueblo Betoy en Arauca, la Comunidad Kanalitojo en Vichada y pueblos bastante alejados de nuestra geografía, como el Resguardo Caño Mochuelo en los municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal (Casanare), compuesto de 9 distintos pueblos indígenas (Sikuani, Saliba, Tsiripo, Wipijiwi, Amorua, Maiben, Wamonae, Yamalero, Yaruro), el Pueblo Sikuani en Cumaribo (Vichada), entre otras comunidades.

Teniendo en cuenta las responsabilidades del Ministerio Público en cuanto al derecho al registro, la Defensoría delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ha desarrollado un modelo de acompañamiento fundamentado en la normatividad y la jurisprudencia, a partir del enfoque diferencial étnico, ha establecido los lineamientos y directrices que fundamentan la labor de orientación y asesoría de esta población sobre sus derechos y los mecanismos de exigibilidad.

5.1.1 Avances en el Modelo de Acompañamiento a los Grupos Étnicos en el marco de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011

El marco normativo y la jurisprudencia para grupos étnicos que reconocen las múltiples victimizaciones en desarrollo de la justicia transicional se remontan al año 2009 con la expedición de los autos 004 y 005. El surgimiento de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 para la reparación colectiva a los grupos étnicos, exigió que la Defensoría delegada desarrollara un modelo específico para el acompañamiento de los grupos étnicos víctimas para la solicitud de la inscripción en el RUV.





5.1.1.1 Documentación previa y análisis

Los profesionales especializados para realizar el proceso de recepción de la declaración colectiva a grupos étnicos, adelantan un proceso de documentación previa al diligenciamiento del FUD colectivo, con el fin de contar con un conocimiento pleno del contexto de la victimización del sujeto colectivo étnicos.

5.1.1.2 Acercamiento inicial a la comunidad

Posterior a la documentación previa y análisis de la información obtenida, la Defensoría Delegada para las Minorías Étnicas realiza un acercamiento inicial el cual tiene por objetivo explicar el rol de la entidad en la ruta de acceso al registro y en ese sentido concertar y programar la socialización del FUD a la comunidad solicitante y en algunos casos la recepción de la declaración en una misma jornada.

5.1.1.3 Socialización del marco normativo del contenido del FUD

Con este taller de socialización del marco normativo y de los componentes del FUD se busca que las comunidades tengan claridad frente a sus derechos y a las dinámicas y contenidos del formulario, en términos del alcance, responsabilidad de la Defensoría, tiempo de valoración ante la Unidad para las Víctimas, resolución de inclusión en el registro colectivo étnico y finalmente, inicio de la caracterización de daños para la construcción y formulación del plan de reparación integral.



Por otro lado, se le explica a la comunidad que la entidad le hará seguimiento a la solicitud de inscripción en el registro para la reparación colectiva, en cuanto al resultado del acto administrativo que define si la comunidad es incluida o no en el RUV, toda vez que la Defensoría del Pueblo apoya a las comunidades para interponer los recursos administrativos de la vía gubernativa frente a la decisión judicial.

5.1.1.4 Recepción de la Declaración

a. Encuadre del sujeto colectivo étnico

En un primer momento se hace un resumen colectivo de los conceptos y elementos relevantes abordados en el taller de socialización, a fin de encuadrar a la comunidad y disponerla para la narración de los hechos que victimizaron al sujeto colectivo étnico.

b. Construcción línea de tiempo sobre los hechos de vulneración

Durante el día primero, se desarrolló un trabajo de construcción conjunta con cada uno de los grupos de apoyo de cada uno de los nueve (9) pueblos y sus comunidades presentes. Ello en el entendido de que las comunidades y sus líderes manifestaron que la narración de los hechos no debía hacerse por cada pueblo presente sino que, debía ser un solo documento narrativo que contuviera todos los hechos que de manera transversal vulneraron el territorio colectivo y sus miembros.

c. Diligenciamiento del FUD para sujetos colectivos étnicos

Esta actividad, se llevó a cabo luego de la socialización y construcción de las distintas líneas de tiempo de cada pueblo.

5.1.1.5 Seguimiento

Una vez cumplidos los tiempos de valoración determinados en los Decretos Ley, la entidad inicia el seguimiento a dicho proceso. Durante este periodo, se mantiene contacto con la comunidad el cual permite conocer si esta ya ha sido notificada mediante la entrega del acto administrativo y en ese sentido asesorar y orientar al sujeto colectivo étnico sobre cómo se debe proceder de acuerdo a los términos que define la Ley y de cada caso particular.

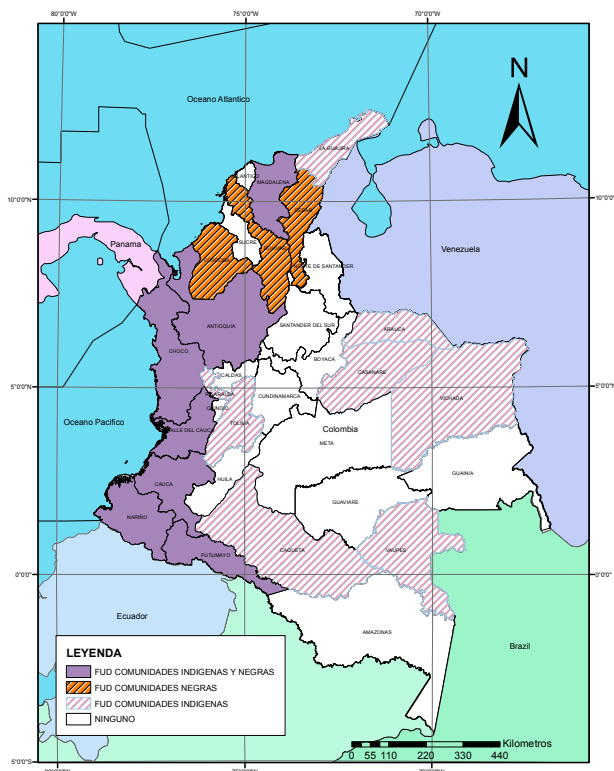


Una vez es notificado el sujeto étnico, la Defensoría del Pueblo a través de los equipos especializados para el acompañamiento a los grupos étnicos, participa como Ministerio Público en la fase de concertación y el desarrollo del proceso de consulta previa de los Planes de Reparación Colectiva que se formulen con los sujetos colectivos étnicos.

5.1.2 Procesos de Diligenciamiento del formato Único de Declaración para grupos étnicos

De acuerdo al mandato legal establecido en los Decretos Ley sobre el derecho al registro, la Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público desarrolló un total de 73 procesos para el diligenciamiento del FUD colectivo en distintas zonas de la geografía nacional, una vez en agosto de 2014, la UARIV expidió el Formato Único de Declaración para grupos étnicos (ver mapa 1).

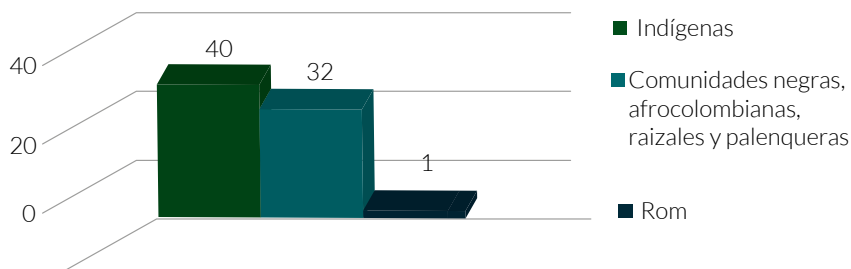
Mapa 1. Etnias fud Colectivo



Para diligenciar el Formato Único de Declaración, la UARIV se capacitó al equipo especializado de la Defensoría Delegada. A partir de la capacitación a los funcionarios en territorio, la Defensoría del Pueblo y la UARIV generaron acuerdos interinstitucionales, con el fin de normalizar la situación de 8 consejos comunitarios, 1 comunidad negra, 7 comunidades indígenas y 1 kumpaina, sujetos colectivos que habían sido inscritos en el RUV, bajo la modalidad de inscripción por oferta tomada por la UARIV del Decreto 4800 de 2011.

Además del cronograma concertado con la UARIV, la Defensoría Delegada ha realizado las siguientes acciones en el marco de su obligación legal y constitucional (ver gráfica 1):

Gráfica 1. Diligenciamiento de FUD 2014



Fuente Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas.

De otra parte, resulta relevante el ejercicio de toma de declaración realizado con la comunidad palenquera de San Basilio, ubicada en el municipio de Mahates en el Departamento de Bolívar, toda vez que el hecho de ser una de las dos comunidades palenqueras que quedan en Colombia¹, las tensiones existentes entre líderes de esta comunidad y las diversas posturas de la institucionalidad municipal frente al ejercicio de toma de declaración, permiten concluir lo acertado y exitoso que resultó la realización de esta actividad, sobre todo en materia de garantía de derechos de esta comunidad.

¹ La Comunidad Palenquera de San José de Uré (Córdoba) que aún no es reconocida como tal por el Estado colombiano, lo cual será una de las exigencias que esta comunidad realizará en el marco de la concertación del PIRC.

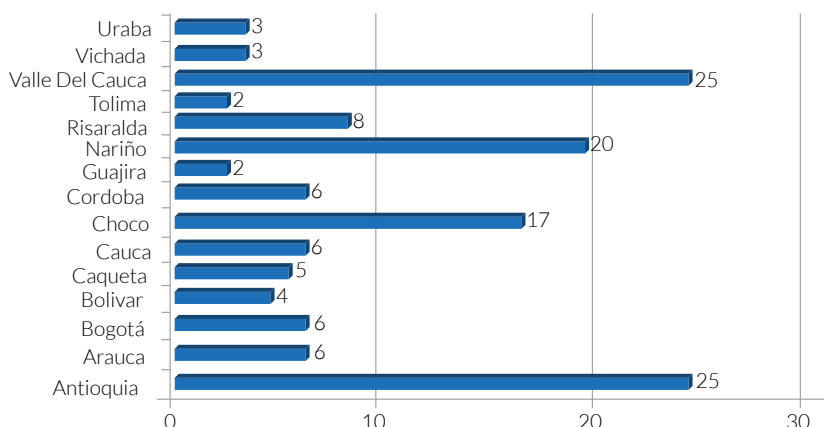


5.2 Talleres de socialización de los Decretos Ley Étnicos, Derecho al Registro-RUV y contenidos del FUD colectivo étnico

Como parte de la labor de acompañamiento a los grupos étnicos la Defensoría Delegada para Indígenas y Grupos Étnicos ha realizado los talleres de difusión de los Decretos Ley y otros contenidos complementarios. La socialización del marco normativo y la jurisprudencia que promueven el respeto y garantía de los derechos de los grupos étnicos a la luz del Derecho Internacional y como parte de la aplicación de los mecanismos de la justicia transicional, es un elemento fundamental en el fortalecimiento y empoderamiento de las comunidades a nivel organizativo.

Por lo anterior, durante la vigencia 2014 se realizaron estas actividades en 15 departamentos con una alta influencia poblacional étnica (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Talleres difusión de los decretos étnicos



Fuente Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas

Dentro de los procedimientos y lineamientos construidos por la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, se desarrollan los talleres de socialización y difusión de los Decretos Ley conforme a la pertenencia étnica del sujeto colectivo abordados, el objetivo de este espacio es brindar claridades conceptuales frente aquellas nociones de los Decretos Ley Étnicos que se consideran más rele-

vantes para garantizar q espacio de toma de declaración sea comprendido por los asistentes, así como también contribuir a la formación de las comunidades respecto de los derechos reconocidos por los pronunciamientos legislativos para la protección y reparación de estos grupos.

Entre las temáticas que abordan estos talleres se encuentran:

Contexto de la expedición de los Decretos Ley de Víctimas, los hitos normativos

Concepto de víctimas, daño individual, daño colectivo, daño individual con efectivo colectivo

Derecho al territorio, derecho a la autonomía e integridad política y organizativa

Derecho a la integridad étnica y cultural

Derecho a la consulta previa, libre e informada

Enfoque diferencial étnico

Protección lingüística

Medidas de reparación colectiva

Algunos de estos talleres se han concentrado en dos temas específicos: el derecho al registro en el RUV y su trámite, y la explicación sobre el contenido del Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro de Sujetos de Reparación Colectiva-FUD ÉTNICO, pues en ocasiones se concierta con las comunidades realizar este taller y tomar la declaración en una misma visita, lo cual implica optimizar el tiempo destinado para cada actividad.

De otra parte, en algunas ocasiones se ha contado con la participación de profesionales de las territoriales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), o de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), quienes participan en los talleres explicando cada uno desde su competencia la Ruta de Reparación de Derechos Colectivos o la Ruta de Reparación de Derechos Territoriales, respectivamente.





Finalmente, la metodología utilizada para la realización de estos talleres o charlas, ha sido un proceso creativo y autónomo de los profesionales líderes de cada departamento, partiendo de la información metodológica brindada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al inicio de la ejecución del Proyecto. Algunas de tales metodologías son los juegos tradicionales como el kukurubá en Comunidad Étnica de Bolívar, juego de naipes con conceptos clave, el árbol de la restitución, el árbol de la vida, la mochila de la reparación, etc.

5.2.1 Acompañamiento en los procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)

La Defensoría del Pueblo ha acompañado 5 procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de las Comunidades Étnicas, cuatro en el departamento del Cauca y uno en el departamento de Córdoba, en el marco de los cuales se ha desarrollado diversas acciones.



Durante el mes de agosto de 2014 se participó en la reunión de instalación de la consulta previa del PIRC, o como lo ha denominado la propia comunidad PIRKK (Plan Integral de Reparación Colectiva de Kitek Kiwe), espacio donde se conformaron mesas de trabajo con enfoque diferencial, con el fin de avanzar en la caracterización del daño, trabajo necesario para concertar las medidas de reparación con posterioridad.

En el mes de octubre se apoyó a la comunidad en la construcción de la Ruta Metodológica la cual se denominó “*Propuesta Caminar*”, y para la ejecución de la misma, la UARIV aprobó unos recursos económicos² considerables. Dicha ruta está integrada por la realización de varias actividades definidas por la propia comunidad, indispensables, en la reconstrucción de los daños sufridos por esta comunidad.

Dentro de estas actividades se acordó que un grupo de la comunidad integrado por representantes de distintos sectores de la misma, realizarían una visita al río Naya, lugar donde ocurrió la masacre en el año 2001, y que de la misma se levantaría un registro en video con el fin de compartir la experiencia con el resto de la comunidad. Así mismo, los adultos mayores realizarían una visita a Tierradentro, los jóvenes a Tóez, Caloto y Santander de Quilichao³, y finalmente las mujeres realizarían una visita a Pance.

Para el mes de noviembre de 2014 fueron presentados los resultados de las actividades realizadas por integrantes de la comunidad, con base en los cuales se elaboró el documento de caracterización del daño. En esta oportunidad, se trabajó en la revisión y ajuste de dicho documento, y en vista de que el mismo presentó algunos deficiencias de fondo, y que existían muchas dudas sobre el contenido de este documento por parte de la institucionalidad como de la comunidad, fue necesario contemplar una nueva reunión para el mes de diciembre, en la cual se revisaría la versión final del documento diagnóstico de daños y afectaciones, y de ser viable se aprobaría.

Finalmente, en el mes de diciembre se realizó la jornada de revisión y ajustes del documento de caracterización del daño, y el mismo fue aprobado, quedando pendiente la aprobación por parte del Ministerio del Interior de este documento pues ningún representante de esta institución se hizo presente, al tener que atender la instalación del proceso de consulta previa del PIRC correspondiente a otra comunidad.

.....
2 Un total de \$102.500.000.

3 Lugares donde parte de la comunidad debió alojarse de manera temporal.



5.2.2 Resguardo Indígena de Jambaló (Cauca)

Para el mes de septiembre de 2014 se acompañó el proceso de instalación de la consulta previa del PIRC correspondiente a la comunidad del Resguardo Indígena de Jambaló, proceso con serias críticas, toda vez que la UARIV incluyó en el Sujeto Colectivo de Reparación (SCR), la parte urbana, cuando esta no hace parte del Resguardo pues se trata de una propiedad privada.

Por parte de la Defensoría del Pueblo se realizó una charla sobre el derecho fundamental a la consulta previa y algunos contenidos relevantes del Decreto 4633/11, lo cual se consideró necesario y pertinente para garantizar que la comunidad comprendiera el objetivo de la reunión y el alcance de la misma.

5.2.3 Resguardo indígena de Toribío, Tacueyo y San Francisco (Proyecto Nasa)

El 12 de diciembre de 2014 la Defensoría del Pueblo participó en la reunión de instalación de la consulta previa del PIRC de estas comunidades. El propósito de esta reunión era llegar a un consenso respecto de la metodología para recaudar la información que permitiera la caracterización del daño y la posterior construcción del PIRC.

Se concertó la ruta metodológica de la siguiente manera:

- a. La realización de un trabajo por bloques veredales y la definición de las personas de la comunidad que llegaran a las veredas.
- b. A través de mingas de recorrido veredales, llegar casa a casa, haciendo énfasis en el tema de derechos.
- c. Enmarcar el trabajo a realizar bajo la lógica del Plan de Vida.

5.2.4 Comunidad Negra de San José de Uré (Córdoba)

Durante los días 21 y 22 de noviembre de 2014 se instaló el proceso de consulta previa del PIRC correspondiente a la Comunidad Negra del Palenque de San José de Uré, el cual fue acompañado por el profesional Iván Delgado. Durante la primera jornada de este ejercicio se realizaron la socialización y aclaraciones respectivas



sobre el derecho fundamental a la consulta previa en general, y la consulta previa de los PIRC, del Decreto 4635/11 y el Auto 005/09. De otra parte, se establecieron acuerdos sobre la metodología según la cual se llevaría a cabo la consulta previa del PIRC de esta comunidad.

Con posterioridad la Delegada de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior, explicó a la comunidad el trabajo que se iba a realizar frente a lo cual surgieron múltiples dudas por parte de los presentes en la reunión. En el desarrollo de esta concertación se realizaron tres propuestas con el fin de establecer la metodología de trabajo:

1. Desarrollar el trabajo a partir de las directrices institucionales.
2. Realización de un espacio autónomo y luego avanzar en la concertación.
3. Metodología de mesas temáticas.

Así las cosas, la comunidad acuerda trabajar en el espacio autónomo la propuesta metodológica de abordaje de los mínimos para la elaboración de caracterización en el marco del Auto 005 de 2009 y los daños contemplados en el Decreto Ley 4635 de 2011, por lo tanto, se abre el espacio autónomo. Posteriormente, la comunidad manifiesta el interés de presentar una contrapropuesta metodológica, plantea la importancia del espacio, y de su continuidad. Consideran que el tema de la caracterización del daño es delicado y presentan una propuesta metodológica a desarrollar, indicando actividades y fechas en las que las mismas se realizarán.

La Unidad de Víctimas concierta inicialmente la metodología planteada por la comunidad, es decir, trabajar inicialmente por mesas con la participación del número de personas que la comunidad decida, de la misma manera se les muestra un ejemplo para que tengan una idea del proceso que se va desarrollar en cada una de las mesas temáticas.

En el mes de diciembre de 2014 se avanza en la preconsulta acordando temas metodológicos. Para ello la comunidad se divide en 3 mesas de trabajo y en cada una de estas se aborda la discusión de 3 daños específicos, a saber:



- Daños psicosocial y organizativo. En esta mesa se propuso trabajar en grupos etarios y poblacionales diferentes: niños, jóvenes, adultos mayores, población LGBTI y discapacitados.
- Daño cultural y discriminación. Se propone trabajar en dos categorías: trabajos productivos y prácticas folclóricas. Plantean que se realicen trabajos por dos corregimientos durante un paseo de olla, para hablar de la pesca, agricultura, y minería artesanal. También se propuso un festival que se pueda realizar por corregimiento, que incluya la gastronomía, folklore, bailes típicos, peinados, etc. En cada corregimiento se escogerá uno de los colegios-esuelas, en donde se presente la muestra cultural para que los niños, niñas, adolescentes participen, siendo de gran importancia la participación de las Maestras Ancestrales.

Una vez realizada la actividad referida, la comunidad presenta la siguiente propuesta metodológica y recomendaciones:

- a. El ingreso al territorio requerirá por parte de los líderes y grupos de apoyo la realización de un primer trabajo de comunicación en todos los corregimientos para poder continuar con el trabajo en conjunto con la Unidad de Víctimas y la Defensoría del Pueblo.
- b. Se realizarán encuentros de tradiciones y costumbres con los maestros y maestras ancestrales en los corregimientos. También un encuentro de comida típica de la comunidad de Uré.
- c. Se desarrollarán talleres que aborden la identidad por la Comunidad Negra en San José de Uré.
- d. Se efectuará el encuentro con los niños, niñas y adolescentes denominado “Pintando a Uré”, de igual forma se llevarán a cabo torneos deportivos que involucren a esta población.
- e. Se propone realizar un encuentro con mujeres alrededor del fogón, para conversar con ellas, el cual se denominará “Cosas de Mujeres”. También se realizará un encuentro de hombres musical e instrumental.



- f. Se presenta una propuesta para la población LGTBI y las personas con discapacidad, la comunidad se dará a la tarea de ubicar esta población en su territorio en aras del respeto por la diversidad.

5.3 Gestión de recursos

5.3.1 Recursos del Presupuesto General de la Nación, Proyecto de Inversión 2014

Teniendo en cuenta la necesidad de realizar adecuaciones institucionales para mejorar la capacidad institucional en atención a la aplicación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 para la reparación integral de los grupos étnicos. La Defensoría Delegada presentó el proyecto de inversión “Implementación de la Estrategia de Atención y Asesoría a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos y de seguimiento al cumplimiento de los Decretos Ley en el año 2012, para desarrollar en las vigencias 2013-2014.

La consecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación permitió la contratación de profesionales presentes en las regionales de Arauca, Bogotá, Caquetá, Risaralda, Quindío, Vaupés, Tolima, Vichada, Chocó, Valle del Cauca, Nariño y Antioquia. Estos profesionales desarrollan las acciones institucionales por medio de las cuales se da cumplimiento a las ordenanzas de los Decretos Ley en relación con la recepción de la declaración, la solicitud de medidas cautelares, la promoción y divulgación de los derechos de los grupos étnicos víctimas del conflicto armado interno, la presentación de requerimientos a las instituciones responsables de la implementación de las medidas de reparación colectiva, el acompañamiento a los procesos de consulta previa en el marco de la reparación colectiva y el seguimiento a la implementación de los Decretos Ley por parte de las entidades obligadas en la formulación e implementación de las políticas públicas para tal fin.



5.3.2 Recursos de Cooperación Internacional, Convenios Interinstitucionales

5.3.2.1 Organización Internacional para las Migraciones

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), celebró en el año 2014 el Convenio que busca brindar Fortalecimiento a la Defensoría del Pueblo para el adecuado acompañamiento y orientación defensorial a los sujetos colectivos étnicos en su condición de víctimas. Uno de los objetivos de este proyecto es contribuir al acceso efectivo de las víctimas individuales pertenecientes a los grupos étnicos y los sujetos colectivos en relación con su derecho a la reparación integral con enfoque diferencial étnico a través del fortalecimiento institucional de la Delegada de Asuntos Étnicos de la Defensoría del Pueblo.

Para esto se realizó la contratación de profesionales especializados en asuntos étnicos en 8 regiones: Córdoba, Sucre, Urabá Antioqueño, Cauca, Chocó, Bolívar, La Guajira y Bogotá, y en cada una de estas zonas fueron seleccionados unos municipios para focalizar las actividades a realizar en el marco del desarrollo del proyecto. Además, este proyecto apoya el proceso de formación del equipo de trabajo en terreno de la Delegada y a la fecha se han realizado 2 Jornadas de Capacitación en las que se han fortalecido y profundizado los conceptos en que se fundan los Decretos Ley Étnicos, así como otros derechos de los grupos étnicos cuyo manejo resulta útil y necesario para el adecuado desempeño de funciones.

En el marco de este proyecto se han recepcionado cerca de 32 declaraciones de sujetos colectivos étnicos en el Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro de Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos -FUD-, se han realizado 27 talleres de socialización de los Decretos Ley Étnicos, en los cuales han participado más de 1.000 personas integrantes de distintos grupos étnicos, entre otras actividades realizadas que redundan en el objetivo del proyecto de fortalecer a la Defensoría del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones legales establecidas por los Decretos Ley de Víctimas.

La Defensoría Delegada consideró indispensable construir unos lineamientos específicos para abordar el trabajo con los grupos étnicos en materia de violencia sexual. En particular los delitos contra la integridad sexual y reproductiva son silenciados e invisibi-



lizados debido a los imaginarios sociales, creencias, etc., los cuales de manera recurrente conducen a la estigmatización y discriminación de las personas que son víctimas de estos delitos. Por lo general en el caso de los pueblos indígenas se ha observado que con mucha dificultad mencionan haber sido víctimas de estos delitos. En particular en el caso de las comunidades negras, afrodescendientes, se evidencia una mayor disposición de quienes han sufrido la victimización para hablar y exponer la situación.

5.3.2.2 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En desarrollo del convenio firmado entre la Defensoría del Pueblo y el PNUD, se realizó la contratación de profesionales para brindar asistencia a los grupos étnicos en las regiones de Magdalena, Tumaco, Meta y Bogotá, en los temas relacionados con:

- Capacitación de los sujetos étnicos frente al acceso y restitución de sus derechos, tanto colectivos como individuales.
- Toma de declaración para la entrada al registro étnico.
- Asesoría y orientación jurídica en términos de acciones y recursos legales necesarios para la garantía de acceso al registro étnico y al registro de tierras.
- Solicitud de medidas cautelares ante los jueces de restitución de tierras para la protección del derecho al territorio por amenaza al mismo.
- Velar por el cumplimiento del derecho a la consulta previa de los sujetos étnicos en la aplicación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral. La asesoría y orientación a los grupos étnicos se realizó sobre el acceso al registro y diligenciamiento del FUD, la realización de talleres de socialización de los Decretos Ley.

De igual manera, en cumplimiento del mandato legal de la Entidad, la Defensoría Delegada logró la contratación de tres (3) profesionales que conforman el equipo de trabajo para la solicitud de medidas cautelares, mediante el acopio y análisis de la información, identifica las afectaciones territoriales y los sujetos colectivos afectan-



do en su derecho al territorio para determinar la presentación de la medida cautelar ante el juez de restitución de tierras competente.

5.3.2.3 Apoyo del Gobierno suizo

Con el auspicio del Gobierno Suizo la Defensoría Delegada logró desarrollar tres ejercicios de encuentro regional con un total de 19 consejos comunitarios.

Este proceso de reflexión promovido por la entidad al interior de los grupos étnicos que participaron tuvo tres objetivos fundamentales:

1. Generar un espacio de intercambio de experiencias en el ejercicio de los derechos colectivos étnicos de cara a los componentes de la política pública de atención, asistencia, reparación integral, restitución de tierras y participación de las Comunidades Negras afrocolombianas a partir de un proceso de formación y conocimiento a través de la observación reflexiva.
2. Retroalimentar y empoderar a los participantes en los temas que deben ser fortalecidos para una mejor acción de reclamo frente a sus derechos a la autonomía, el territorio y la consulta previa.
3. Construir un documento diagnóstico de la situación de los consejos comunitarios en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca y Antioquia, como sujetos étnicos de reparación colectiva a través de las memorias plasmadas por los líderes y representantes, con el fin de contar con una herramienta de incidencia en la política pública contenida en el Decreto Ley 4635 de 2011.

El resultado de este ejercicio se sintetiza en la necesidad de realizar un acompañamiento constante y sistemático que trascienda la realización de capacitaciones hacia una labor pragmática para el reconocimiento de estas comunidades como sujetos étnicos de reparación colectiva. En este sentido la labor de acompañamiento y seguimiento dadas las limitaciones presupuestales que tiene la Defensoría del Pueblo y su misión constitucional, debe concentrarse en mover a la institucionalidad encargada con su oferta estatal y coadyuvar las demandas de derechos con el fin de que el aparato estatal cumpla en términos de verdad, justicia y reparación integral



C.6. El ejercicio de los derechos colectivos y del ambiente

6.1 Informes y recomendaciones defensoriales relacionadas con el derecho humano al agua y los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

6.1.1 Casanare, Yopal

Desde el año 2012 se inició seguimiento al municipio de Yopal considerado vulnerable por la problemática que afrontan cerca de 120.000 personas, debido al desabastecimiento y la mala calidad del agua y discontinuidad en la prestación del servicio de acueducto, causados después del colapso de la planta de tratamiento acaecido en el mes de mayo de 2011.

Durante la vigencia 2014, ante la presencia del virus de Hepatitis A, adenovirus y enterovirus, evidenciada por el Instituto Nacional de Salud en los análisis de los meses de junio y agosto de la misma anualidad, la Defensoría del Pueblo exhortó a las autoridades locales a garantizar a la población de la zona rural el derecho humano al agua en su componente de calidad, por cuanto, durante el 2013 y el primer trimestre de 2014, diez (10) acueductos comunitarios presentaron muestras con riesgos altos o inviábiles sanitariamente. En el mismo sentido, se asistió a espacios para conocer la problemática, los planes de contingencia para el abastecimiento del mínimo vital de agua potable y el acompañamiento en las mesas de trabajo para el levantamiento del paro promovido por el Movimiento Cívico por el Agua.



Fotos 7-9. Puntos públicos de abastecimiento de agua potable



Fuente: Defensoría del Pueblo

Foto 10. Bocatoma Q. La Tablona. Fotos 11-12. Planta Modular - La Vega



Fuente: Defensoría del Pueblo.



6.1.2 Nariño, Tumaco

La Defensoría del Pueblo denunció los problemas de abastecimiento de agua de la zona rural y urbana del municipio de San Andrés de Tumaco, ligados al hurto de hidrocarburos y a los atentados al Oleoducto Transandino (OTA), que generan derrames en las fuentes hídricas (ríos Caunapi, Míea, El Rosario, Güisa, Yalapi, entre otros); situación que podría afectar y vulnerar los derechos a la salud, a la vida y al agua de unos 190.000 habitantes. De acuerdo con información suministrada por la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), las causas más relevantes son los atentados terroristas al oleoducto transandino, las perforaciones al mismo para la sustracción de los hidrocarburos, las refinerías ilegales y la destrucción de estas refinerías por parte de la fuerza pública. Durante el primer semestre de 2014, la fuerza pública evitó 81 atentados, identificó 613 válvulas ilícitas y 274 piscinas ilegales; así mismo destruyó 178 refinerías ilegales¹; situación que según el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y Corponariño ha desbordado su capacidad institucional para atender la situación.

Las personas que habitan junto a la vía que conduce de Pasto a Tumaco, desde el municipio de Altaquer, ven vulnerados su derecho humano al agua, ya que no tienen disponibilidad del recurso hídrico ni disponen de plantas de tratamiento; en atención a esta situación, la alcaldía de Tumaco decretó la emergencia ambiental y acordó con el Comité Ambiental organizado por la comunidad:

- Suministrar agua en carrotanques.
- Dotar de tanques de almacenamiento a las comunidades.
- Construir pozos profundos.
- Efectuar jornadas de salud.
- Construir un acueducto veredal en la zona afectada.
- Desarrollar un estudio sobre los daños ambientales causados.

1 Corponariño. Oficio No. 8317, Asunto: Acciones realizadas por Corponariño- derrame de hidrocarburos en el departamento de Nariño. 19 de noviembre de 2014.



La Defensoría del Pueblo hizo una visita in situ, con el ánimo de evidenciar la situación y requerir a las autoridades concernidas, a fin de establecer las responsabilidades a nivel local, regional y nacional, exhortando a las diferentes instituciones a trabajar articuladamente, en procura de salvaguardar los derechos de estas poblaciones; ya sea por vías administrativas o judiciales.

Fotos 13-14. Derrames de hidrocarburo en Tumaco



Fuente: Defensoría del Pueblo.

6.1.3 La Guajira

La Defensoría del Pueblo elaboró el Informe Crisis Humanitaria en La Guajira. Acción Integral de la Defensoría en el departamento, como producto de una verificación in situ, en el que se identificó la grave situación de Derechos Humanos en el departamento, el cual cuenta con una población de 930.143 habitantes que corresponde 54,7% a urbana y 45,3% a rural. Respecto a la situación de abastecimiento de agua y de saneamiento básico, se señala que es crítica ya que no se garantiza a la población el derecho humano al agua en condiciones de accesibilidad, disponibilidad



y calidad; lo cual demuestra que no han existido políticas claras y proyectos efectivos orientados a dar una solución estructural al tema del agua y del saneamiento básico, ampliando aún más, los índices de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y disminuyendo las posibilidades de desarrollo de las comunidades.

Teniendo en cuenta que: (i) ninguno de los 15 municipios hace disposición adecuada de los residuos sólidos ni un tratamiento efectivo de las aguas residuales, (ii) el abastecimiento de agua no es continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, (iii) no se han logrado las coberturas necesarias para atender el mínimo vital requerido en el derecho humano al agua, (iv) en la capital se vierten las aguas residuales directamente al mar Caribe sin tratamiento previo, la tubería de entrega está colapsada, generando erosión y deterioro del suelo, (v) municipios como Albania y Hatonuevo contaminan el río Ranchería, en la audiencia defensorial que se llevó a cabo en la ciudad de Riohacha, se hizo énfasis en que la realización efectiva del derecho al agua potable y al saneamiento básico, contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por cuanto posibilita el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar general de la población y la vida digna.

Lo anterior derivó en recomendaciones al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Gobernación, al Gestor del Plan Departamental de Agua (PDA), y a las Alcaldías para: i) Optimizar los sistemas de acueducto y construir los necesarios para las zonas que no cuentan con el servicio y mejorar el tratamiento de aguas residuales, ii) emprender acciones de cierre, clausura y restauración ambiental, de las áreas utilizadas como botaderos de residuos; iii) adoptar sistemas de distribución equitativa de agua a la población mediante carrotanques, sólo como medidas de choque y coyunturales, en donde se incluyan las necesidades de la comunidad.

En lo concerniente a la Contraloría General de la República, se le sugirió: i) realizar seguimiento a los recursos destinados al PDA y vigilancia especial al Proyecto de Construcción de la Represa del río Ranchería.

En cuanto a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira), se le sugirió: i) establecer un plan de trabajo para evaluar la incidencia real de las actividades de minería en la disponibilidad de agua del departamento, así como en los conflictos socioambientales derivados de esta actividad; ii) entregar un informe en donde se analice el uso del recurso hídrico otorgado a través de las concesiones de



agua para el uso minero-energético, agrícola y ganadero en el departamento, iii) realizar un inventario regional de aguas subterráneas y formular e implementar planes de manejo de aguas subterráneas.

6.1.4 Chocó

En razón a que el Chocó es uno de los departamentos más ricos en recursos hídricos del mundo, donde la gran mayoría de la población no vive dignamente, por cuanto, entre otras cosas, no tienen acceso al agua en condiciones de calidad para el consumo humano, lo que se refleja en el índice de necesidades básicas insatisfechas que es de 81.9; la Defensoría del Pueblo profirió la Resolución No. 064 de 2014: “Crisis humanitaria en el departamento del Chocó”, producto de una visita in situ a los municipios de Quibdó, Condoto, Atrato, Lloró e Istmina, en donde se corroboró: (i) bajos porcentajes de cobertura en acueducto de 22,5%, por lo cual el restante 77.5% debe suplir sus necesidades básicas con agua del río y aguas lluvias. En alcantarillado de 15,9%, lo que hace que el restante 84% de las aguas servidas sean vertidas directamente a los cuerpos de agua sin ningún tipo de tratamiento, por último el servicio de aseo en la zona urbana es de 32% y en la zona rural es de 6%, los residuos que no se disponen en rellenos sanitarios ni botaderos, son vertidos directamente a los cuerpos de agua y/o quemados; (ii) La existente cultura de autoabastecimiento de agua lluvia recogida a través de canaletas de zinc, las cuales están en contacto con roedores y polución, entre otros agentes nocivos; de igual forma, los tanques en los cuales se almacena el líquido no son objeto de higiene rigurosa; cabe así mismo mencionar que el agua tomada del río está contaminada por vertimientos de aguas residuales, por la disposición de residuos sólidos y por el producto de la actividad minera, en especial por el mercurio.

En la audiencia defensorial llevada a cabo en la capital del departamento, se hicieron recomendaciones orientadas a que se garantice el derecho humano al agua de esta población, el cual es indispensable para la vida, la salud y la realización de otros derechos humanos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia. Se exhortó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Gobernación del Chocó, al Gestor del Plan Departamental de Agua y a los Alcaldes Municipales a: (i) optimizar los sistemas de acueducto y de tratamiento de agua potable que se encuentran actualmente en funcionamiento y a la construcción



de un sistema para el caso de las zonas que no cuentan con el servicio; (ii) construir sistemas de tratamiento de aguas residuales; (iii) mejorar y/o cambiar las redes de distribución; (iv) emprender acciones de cierre, clausura y restauración ambiental, de aquellas áreas utilizadas como botaderos de residuos sólidos, y (v) implementar programas de educación ambiental, que tengan amplio cubrimiento en la población. En cuanto a la Contraloría se le conminó a adelantar una actuación especial de fiscalización de los recursos, los proyectos y los contratos para el sector agua y saneamiento básico en el departamento del Chocó.

6.1.5 Santander

El sitio de disposición final de residuos sólidos denominado “El Carrasco”, localizado al suroccidente de Bucaramanga, operó de 1973 a 1985 como un botadero a cielo abierto. En 1998 la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), aprobó el Plan de Manejo Ambiental presentado por la Empresa Aseo de Bucaramanga S.A. ESP, para la recuperación ambiental del relleno sanitario “El Carrasco”. En este sitio se disponen residuos provenientes de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y otros². La CDMB autorizó la disposición final de residuos hasta el 10 de agosto de 2011. A partir de esa fecha, la Alcaldía declaró la emergencia ambiental, por tal razón la CDMB se vio obligada a permitir la operación de “El Carrasco” a pesar de su inviabilidad técnica y ambiental, no obstante, la CDMB ha declarado abiertamente, que “El Carrasco” se debe clausurar en la medida que no es un relleno sanitario debidamente licenciado, que tiene orden judicial por parte del Tribunal Administrativo de Santander para su cierre definitivo y que no cumple con los requerimientos legales ni ambientales según el Decreto 838 de 2005.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), asumió la evaluación y control ambiental del proyecto “Recuperación ambiental del relleno Sanitario El Carrasco”, adelantado por la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP., con el fin de adoptar las medidas administrativas a que haya lugar.

2 Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Rionegro, El Playón, Surata, Charta, Santa Bárbara, California, Matanza, Tona, Vetas y Zapatoca.



Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de los fallos judiciales, la Defensoría Regional Santander convocó al Comité de Verificación, y solicitó informes sobre las actividades que se han ejecutado de cara a la consecución del sitio donde se dispondrán los residuos sólidos, así como un cronograma que establezca los tiempos reales para dicho propósito. Igualmente, se llevaron a cabo visitas al sitio de disposición, en las cuales se pudo evidenciar que hay vertimiento de lixiviados a la quebrada “El Carrasco”. En el marco de una mesa de trabajo se acordó visitar posibles sitios de disposición final, lo cual se llevó a cabo. Pese a que se han evaluado y contemplado alternativas posibles para la disposición final de los residuos sólidos, los municipios que actualmente disponen en “El Carrasco”, no cuentan con una solución para la disposición final de sus residuos.

6.1.6 Informe “Análisis de la política pública de residuos sólidos domiciliarios en Colombia desde un enfoque de Derechos Humanos”

En este documento se presenta la importancia de incorporar el manejo de los residuos sólidos al análisis y evaluación de las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, dada su estrecha relación tanto con los derechos a la salud, al agua, al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas, entre otros, como con las políticas de desarrollo sostenible, debido a que el aumento de la población y los elevados niveles de consumo generan presión sobre los recursos naturales disponibles. El inadecuado manejo de los residuos sólidos puede generar contaminación del recurso hídrico a nivel superficial y subterráneo (acuíferos), poniendo en riesgo el ambiente y la salud de las comunidades, al incidir en la ocurrencia, magnitud y prevalencia de las enfermedades que afectan a grupos poblacionales, especialmente vulnerables como menores de edad, mujeres y ancianos. Así, los estándares de Derechos Humanos tendrán que guiar los programas y las políticas públicas.

El informe señala las obligaciones del Estado en relación con el manejo de los residuos sólidos domiciliarios, describe los lineamientos de política pública con la finalidad de identificar las competencias y roles de los diferentes actores. El análisis del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de las mencionadas políticas, permite evaluar si a estas se incorporan los principios de Derechos Humanos. Finalmente, define un modelo de evaluación del cumplimiento del derecho al saneamiento básico.



6.2 Informes y recomendaciones defensoriales relacionadas con la explotación de recursos naturales en Colombia

6.2.1 Explotación de níquel en Cerro Matoso

El complejo minero industrial de Cerro Matoso opera desde hace cerca de 33 años, está compuesto por una mina a cielo abierto de níquel y el complejo industrial para su transformación, los cuales se encuentran en jurisdicción del municipio de Montelíbano, en el departamento de Córdoba y su área de influencia se extiende a los municipios de La Apartada, Puerto Libertador y Uré.

El caso de la explotación de níquel se remonta al año 1963 cuando se firmó el Convenio 866 para la exploración y explotación de los yacimientos de níquel en un área de 500 hectáreas por el término de treinta (30) años, luego se cambió a 25 años, prorrogables otros 5 años más. En 1970 el Gobierno nacional concesionó su explotación al consorcio norteamericano Chevron-Hanna, luego, a partir de 1997, Cerro Matoso se convirtió en un proyecto privado del grupo anglo-australiano BHP Billiton. El complejo minero-metalúrgico de Cerro Matoso inició actividades en 1982, año en el cual se dio inicio a los 25 años concesionados para la explotación, pero en 1996 se acordó una prórroga por el término de cinco (5) años. Paralelamente, Cerro Matoso fue titular del Contrato 1727 de 1971, con un área de 186 hectáreas. El último contrato firmado con la empresa fue el contrato 051-96M de 1996 en un área superior a las 218.000 hectáreas, el cual incluyó las concesiones anteriores a partir de la expiración. Mediante el otrosí No. 1 de 2002 se redujo el área contratada a 52.164 hectáreas. Desde el 1º de octubre de 2012 Cerro Matoso cuenta solo con el Contrato de Exploración y Explotación en virtud de aporte No. 51-96, cuya duración se extiende hasta el 1º de agosto de 2029.

La prórroga del contrato en el 2012, generó una gran polémica a nivel local y nacional, tanto por la inclusión y extensión de los términos de los contratos anteriores, como por el tema de la licencia, permisos ambientales y por las contraprestaciones económicas al Estado y a las comunidades.

La Defensoría del Pueblo hizo una revisión de la prórroga del contrato, evaluó en campo el estado de las comunidades, la operación de la mina y de la planta y se aten-



dieron algunas de las quejas, que en su gran mayoría se referían a las afectaciones producidas por presuntos manejos inadecuados de las emisiones. Esto quedó plasmado en el informe: “Explotación de níquel. Proyecto Cerro Matoso-Montelíbano-Córdoba”, el cual fue socializado con las comunidades y las autoridades competentes.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo celebró una audiencia defensorial en la ciudad de Montería para mostrar los resultados del citado informe, que contiene entre otras las siguientes conclusiones: (i) no hay claridad sobre la vigencia de la licencia ambiental para la operación del proyecto, la cual data de 1981 cuando las condiciones eran totalmente diferentes; se puede considerar que el instrumento de seguimiento y control ambiental no está actualizado a la situación real; (ii) no sólo la explotación y transformación de níquel pueden impactar en la región, la explotación ilegal de oro en la cuenca del río San Jorge es bastante nociva desde el punto de vista ambiental; (iii) la región del Alto San Jorge es rica en recursos naturales no renovables pero su población es pobre y en algunos casos extremadamente pobre; sin desconocer los esfuerzos del trabajo social que hace la empresa. La explotación de níquel no ha cambiado esta situación.

Como parte del informe y en presencia de las entidades convocadas, se hicieron las recomendaciones pertinentes para avanzar hacia el pleno reconocimiento de los derechos de la población: (i) a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), realizar estricto seguimiento al proyecto y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el acta de octubre de 2013; (ii) a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS), ejercer el debido control a las diferentes actividades mineras de oro en la cuenca del río San Jorge; (iii) a la Agencia Nacional de Minería (ANM), dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el acta de octubre de 2013; (iv) al Ministerio de Salud, liderar el estudio para verificar técnicamente los determinantes de salud de las comunidades, y (v) al Incoder, definir prontamente el proceso de constitución del Resguardo Sinú del Alto San Jorge. También se solicitó a las autoridades municipales hacer un estricto control de las actividades mineras ilegales en su jurisdicción.

6.2.2 Páramo de Santurbán

La Defensoría del Pueblo ha realizado acompañamiento a los habitantes de los municipios de Vetás, California, Matanza y Tona, ubicados en el departamento de



Santander, quienes han manifestado su preocupación por la falta de oportunidades laborales y la precaria situación en la que se encuentran desde antes de que se expidiera la Resolución 2090 de fecha 19 de diciembre de 2014, por medio de la cual se delimitó el Páramo de Santurbán.

Ante los reiterados requerimientos de los campesinos y mineros que por muchos años encontraban su sustento en la agricultura y la extracción del metal precioso (oro), y que hoy se topan con un panorama desolador, donde el desempleo juega un papel preponderante³, esta Defensoría actuando como garante de los Derechos Humanos y velando por la conservación de los recursos naturales, ha desempeñado un papel de mediación entre las comunidades, autoridades y empresas. Esto con el objetivo de instar a las diferentes entidades y de manera mancomunada trabajar en las soluciones que favorezcan a los santandereanos mediante un acompañamiento permanente en las diferentes prácticas sin desconocer el deber que tiene el Gobierno de velar por la conservación del páramo, principal fuente hídrica del departamento de Santander y parte de Norte de Santander.

6.2.3 Amazonas

La Defensoría ha llevado a cabo seguimiento y acompañamiento a los pobladores de los departamentos más afectados como consecuencia de la minería ilegal indiscriminada. Entre los departamentos que sobresalen por su afectación, se encuentra el Amazonas, que por la complejidad geográfica y tupida vegetación, presenta dificultades en los procesos de vigilancia y control por parte de las autoridades.

Lo agreste del terreno y la ausencia de presencia del Estado, ha favorecido la presencia de actores armados ilegales quienes han propiciado y favorecido la explotación ilegal de recursos naturales, contaminando de esta forma fuentes hídricas esenciales como los ríos Caquetá, Putumayo y Cothue, afectaciones

3 De acuerdo con la situación descrita por el Alcalde del municipio Vetás en oficio enviado a esta Defensoría en el cual advierte que al mes de agosto del 2014, se presentaba un número de 527 mujeres y 369 hombres desempleados y que en el municipio de California la tasa de desempleo oscilaba en un 80%.



ambientales que repercuten en la pérdida de biodiversidad de fauna íctica y terrestre.

La Defensoría del Pueblo, ha participado en el Comité extraordinario de Justicia Transicional y Consejo de Política Social, convocado por la Gobernación y ha hecho seguimiento al fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 10 de febrero de 2014, que ordena la presencia de la Defensoría en el municipio de Puerto Libertador, igualmente, se llevó a cabo una visita de campo en el mes de marzo del mismo año con el objetivo de garantizar los derechos de la población afectada. De otra parte, a nivel regional, ha participado en diferentes eventos sobre la problemática y la formalización de la minería en Colombia.

6.3 Prevención de Desastres

6.3.1 Laderas de Barranquilla

En ejercicio del poder de vigilancia y control del Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, convocaron el día 22 de agosto de 2014, a una Audiencia Pública de Seguimiento y Control al cumplimiento de las recomendaciones, establecidas en la Resolución Defensorial No. 063 emitida el 24 de febrero del mismo año, denominada “Problemática de los sectores ubicados en la ladera suroccidental de Barranquilla”, en la cual además del Defensor del Pueblo, se contó con el Viceministro de Medio Ambiente, la Viceprocuradora General de la Nación, la Alcaldesa de la ciudad de Barranquilla, al igual que otras autoridades y la presencia de los habitantes de los barrios de la ladera.

En este espacio fue expuesta la amenaza de desastre, la cual afecta un área aproximada de 3.041 hectáreas de la ladera suroccidental, equivalente al 19,7% del territorio de la ladera. La Defensoría del Pueblo evidenció frente a las autoridades concernidas y a la comunidad en general, que hay 3.241 viviendas en destrucción severa en los 11 sectores priorizados y 10.912 viviendas en destrucción parcial. La jornada destacó la precaria situación socioeconómica de los habitantes de estos sectores, la deficiente planificación del uso del suelo, los procesos de urbanización



acelerada con asentamientos informales en zonas marginales de ALTO RIESGO, la afectación del ecosistema a través del incremento en la cantidad de desechos sólidos y líquidos que generan la contaminación de suelos y cuerpos de agua aledaños a estas comunidades, entre otros.

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría del Pueblo designó un equipo con el objeto de establecer con la comunidad las necesidades apremiantes de cada sector y ponerlas en conocimiento de la Alcaldía y demás autoridades, con el fin de que se adelanten las gestiones correspondientes y se dé cumplimiento a los compromisos adquiridos, en defensa de los derechos de la comunidad de las laderas de Barranquilla.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo, adelantó visitas a diferentes sectores brindando apoyo a la comunidad afectada:

- Sector de Campo Alegre (Colinas Campestres I y II).
- Altos del Campo.
- Mirador de Campo Alegre – seguimiento Sentencia T-501/2012 (La constructora Marval ha pagado un 95% de la vivienda).
- Ciudad del Sol I y II, reunión con la Procuraduría y seguimiento a la Acción de Tutela T- 970-2009, que cursa en la Corte Constitucional y donde la Defensoría del Pueblo está estudiando la posibilidad de impulsar un Incidente de Desacato de la tutela referenciada anteriormente.
- Ciudad Jardín Puertas del Caribe, se instruyó a la comunidad sobre el procedimiento administrativo, para que las personas que cumplan los requisitos de ley, apliquen para la exoneración de impuestos de los inmuebles situados zona de alto riesgo.

Del mismo modo, se llevó a cabo gestiones y seguimientos en los sectores de Villa del Rosario, Cuchilla de Villate, Las Américas y demás barrios afectados dando cumplimiento a nuestra labor de vigilancia, control y protección de los Derechos Humanos.



6.4 Eventos y audiencias defensoriales para la promoción y divulgación de los derechos económicos sociales, culturales, colectivos y del ambiente

6.4.1 Audiencia defensorial: “Acciones para el Impulso del Derecho Humano al Agua en Colombia: Una Mirada al Sector Agua Potable y Saneamiento Básico”.

La Defensoría del Pueblo celebró audiencia, con el propósito de socializar el informe defensorial: ‘Acciones para el impulso del derecho humano al agua en Colombia: una mirada al sector agua potable y saneamiento básico’, en el que se establecen problemáticas generales del sector, las cuales se relacionan a continuación:

Generales

- Ausencia de un cuerpo jurídico propio. Multiplicidad de sistemas jurídicos y marcos institucionales.
- Regímenes jurídicos y técnicos no acordes a la realidad del país.
- Ausencia de control y vigilancia de los planes, esquemas básicos de ordenamiento territorial.
- Transformación empresarial “de papel”.
- Ausencia de gerencia técnica y administrativa.
- Destinación inadecuada e irregular de recursos financieros.
- Ausencia de memoria institucional en el sector público.

Por componente del Derecho Humano al agua

- Disponibilidad.
 - Trámites ambientales engorrosos y discrecionales.
 - Tensión entre lo ambiental y los servicios públicos domiciliarios.
 - Ausencia de contenido conceptual de continuidad mínima.
 - Mínimo vital indeterminado.
- Accesibilidad.
 - Tiempo en la ejecución de las obras.



- Estado de las redes y los sistemas de distribución.
 - Propiedad de los predios en donde se realizan las captaciones de agua.
 - Características socioculturales de las obras.
 - Ausencia de cobro de los servicios.
- Calidad.
 - Procedimientos complicados.
 - Potabilización, distribución y medición.
 - Calidad (características físicas, químicas y biológicas), en relación con los requisitos humanos.

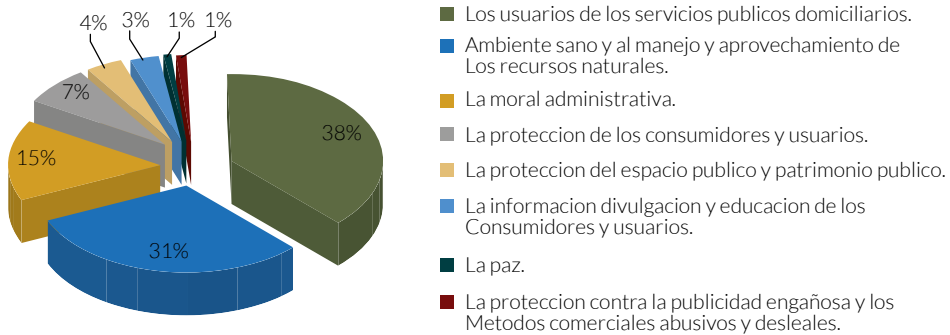
Este documento fue divulgado en presencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al cual se le hicieron algunas de las recomendaciones como organismo rector de la política pública de este sector y socializado con las entidades concernidas.

6.5 Atención por parte de las defensorías regionales

Durante el año 2014 se tramitaron 2.064 quejas relacionadas con derechos colectivos, las cuales fueron gestionadas por las Defensorías Regionales. El derecho más vulnerado es el relacionado con los usuarios de los servicios públicos con un 38%, seguido del derecho al ambiente sano y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el 31%, un 15% de las quejas fue por vulneración al derecho a la moralidad administrativa, un 7% relacionado con la protección de los consumidores y usuarios y un 9% de otros derechos.



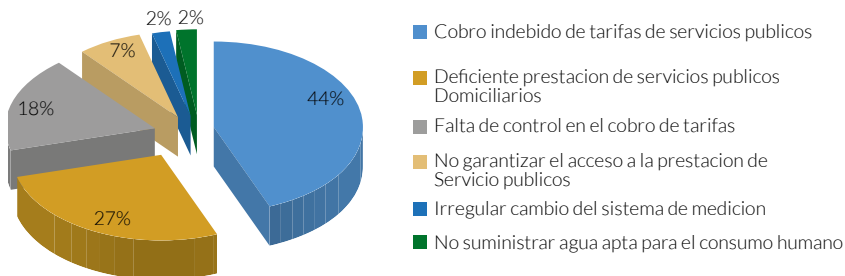
Gráfica 1. Número de casos por temas relacionados con los derechos colectivos



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Las conductas vulneradoras relacionadas con los usuarios de los servicios públicos domiciliarios estuvieron ligadas principalmente con cobros indebidos de las tarifas con un 44% de las quejas; el 27% corresponde a la deficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, el 18% relacionado con la falta de control en el cobro de las tarifas, el 7% por no garantizar el acceso a los servicios públicos, un 2% por irregular cambio en el sistema de medición y el mismo porcentaje por no suministrar agua apta para el consumo humano.

Gráfica 2. Número de casos relacionados con los usuarios de los servicios públicos domiciliarios



Fuente: Defensoría del Pueblo.



En cuanto a las conductas vulneratorias relacionadas con el derecho a gozar a un ambiente sano, el 54% de las quejas versan sobre las afectaciones al ambiente con influencia en los lugares de residencia y trabajo de las personas.

Tabla 1. Número de casos relacionados con el derecho a un ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales

CONDUCTAS	TOTAL
Contaminación del ambiente del lugar de trabajo o residencia que implica ser molestado o expuesto a injerencias arbitrarias en el ámbito de la esfera privada.	348
Ausencia de estrategias para la prevención y control de deterioro ambiental.	122
No garantizar el derecho a un ambiente o no adoptar medidas para obtener el mejoramiento de la calidad de vida.	45
Contaminación del ambiente, recursos naturales como ríos y cuencas hidrográficas.	33
No acatar las normas ambientales y de salud necesarias para garantizar una adecuada gestión de los residuos.	21
No prestar eficientemente los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales con desconocimiento del deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.	20
Deficiencia o no aplicación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.	18
Permitir la contaminación del agua, el suelo o el aire.	15
No fomentar la educación ambiental.	9
Falta de participación de las comunidades indígenas para autorización de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.	4
Irrespetar la diversidad étnica y cultural de la Nación, no garantizar o atentar contra un modelo económico de subsistencia o no proteger el entorno natural de la comunidad indígena.	4
No armonizar la producción económica y el entorno que le sirve de sustento, para satisfacer sus propias necesidades.	3
Permitir o construir viviendas en lugares contaminados o próximos a una fuente de contaminación.	4
TOTAL	646

Fuente: Defensoría del Pueblo.



C.7. Actividades desarrolladas por la defensoría delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad

7.1 Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008

Como se ha anunciado en este informe, esta sentencia marca un hito en el desarrollo y protección del derecho a la salud, ya que establece órdenes dirigidas a las entidades competentes, destinadas a lograr la efectiva protección del derecho a la salud. La misma fue resultado de 21 acciones de tutelas, interpuestas por ciudadanos a quienes se les había vulnerado el derecho a la salud y, por una acción interpuesta por la EPS Sanitas en contra del Ministerio de la Protección Social (MSPS), con el objetivo de que se establecieran reglas claras de recobro ante el Fosyga.

Durante el 2014, la Defensoría del Pueblo realizó, de conformidad con lo ordenado en la sentencia:

Respecto a la Orden 18, para esta entidad no es clara la forma y el procedimiento operativo con el cual se están incluyendo las sugerencias y peticiones de las inclusiones del Plan Obligatorio de Salud (en adelante POS), a nivel nacional y local. Consideró la Defensoría que el proceso debía ser más abierto y cualificado, para que se creara una cultura efectiva del derecho participativo en materia de salud. Adicionalmente, propuso dar un uso más amplio y divulgativo de las oportunidades que ofrece la web, lo que obligaba a formular mecanismos para el diseño y seguimiento metodológico a la estrategia pedagógica con la cual la sociedad participaba, reflejándose así, los resultados de su intervención.



Frente a las observaciones del proceso de evaluación e inclusión de tecnologías, en la que participa el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (en adelante IETS), la Defensoría del Pueblo consideró que siendo el MSPS quien decidía finalmente en dicho proceso, este debería hacerse más transparente y abierto, presentando públicamente, los criterios con los cuales se toman las decisiones de evaluación e inclusión.

Con ocasión a la Orden 19, su cumplimiento está dirigido tanto al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) como a la Superintendencia Nacional de Salud (SNS). Respecto a las propuestas del MSPS sobre el tema, es claro que el registro y notificación de negaciones debe cambiar la forma actual de su realización, el cual debe acompañarse de un sistema de auditorías y, además, de un sistema de actuaciones inmediatas que impida y solucione cualquier conducta anormal que ponga en riesgo la salud y la vida de los ciudadanos en el sistema de salud, y que además, permita actuaciones administrativas y/o disciplinarias inmediatas sobre las entidades y responsables de conductas violatorias del derecho a la salud.

En cuanto al cumplimiento de esta orden por la Superintendencia, para la Defensoría aún persisten las violaciones continuas del derecho a la salud por parte de las EPS, ante la ausencia de un esquema de vigilancia y de acciones de control, de investigaciones administrativas y sanciones de las negaciones injustificadas a los beneficios a que tienen derecho los ciudadanos. Permanecen los problemas de información, la ausencia de investigaciones administrativas y sanciones para las faltas que comenten los aseguradores frente al esquema mismo de registro y reporte y no hay seguridad en la naturaleza de las negaciones.

En este sentido, reconoce la Defensoría del Pueblo los esfuerzos institucionales para el logro de una protección efectiva del Derecho a la Salud, pero para un ciudadano, afiliado o usuario, en cualquiera de sus roles, es necesario contar con la protección institucional suficiente y oportuna al momento de presentar una necesidad que deba ser satisfecha mediante la prestación de servicios y, desafortunadamente, el modelo actual no satisface ni los resultados propuestos, ni la protección a que tiene derecho, mediante un sistema de información que de manera oportuna y continua esté garantizando la actuación inmediata de las instituciones en la protección de su derecho fundamental a la salud.

Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo insiste, que el MSPS y la SNS orienten un esfuerzo concreto a que las acciones regulatorias de política pública y las corres-



pondientes de vigilancia y control, se articulen hacia el conocimiento de todas las conductas violatorias al derecho a la salud que cometan no solo los aseguradores, sino cualquier otro agente en el sistema, al momento de la prestación de los servicios en salud. El cambio de esquema deberá contener auditorías continuas, así como el uso de tecnologías informáticas que conduzcan a la superación de la situación de violación del derecho a la salud por negaciones injustificadas de los servicios.

Orden 20. Cumplimiento del MSPS y de la SNS. Ambas entidades, centraron las respuestas en el Auto 249 de 2013. En esta orden, la Defensoría del Pueblo reiteró la necesidad de los dos avances metodológicos para el cumplimiento de la misma: El sistema de auditorías sobre fuente primaria y el diseño de una herramienta para medir potencialmente la gestión de las IPS.

En cuanto al sistema de auditorías, la Defensoría reconoció el esfuerzo institucional por mejorar la calidad, suficiencia y confiabilidad de la información para el ordenamiento, bajo una metodología rigurosa de recolección, la cual, deberá evaluarse con los resultados de la misma.

Respecto a la Orden 21, la Defensoría consideró que la Base Única de Afiliados (en adelante BDUA), continúa presentando fallas de inconsistencias, ocasionadas por la fiabilidad de algunas fuentes, EPS, y reporte de fallecidos. Por otra parte, la integridad de la oferta de servicios es insuficiente en muchas zonas del país y se discute sobre el menor financiamiento por Unidad de Pago por Capitación (UPC), para los menores de 15 años, con relación a los mismos grupos etarios del Régimen Contributivo, cuando sus determinantes y necesidades en salud son mayores. Para la Defensoría, es necesario evaluar las necesidades de inversión en oferta de servicios para garantizar, junto con un financiamiento por UPC ponderado, los principios de atención que se necesitan para una oferta integral, continua y de calidad del POS unificado para los menores de 15 años en el país.

En relación a la Orden 22, para la entidad la disminución de negaciones POS es muy baja para el esfuerzo realizado, ya que fue de un 0,9% según informe realizado por la Defensoría del Pueblo, presentándose tutelas por negaciones POS en el Régimen Subsidiado. Además, según lo observado, se han trasladado las negaciones que antes eran NO POS a negaciones POS del Régimen Subsidiado y, su capacidad de oferta continúa siendo insuficiente. En esta orden, reitera la Defensoría que los estu-



dios de equilibrio actuarial no garantizan por sí solos el acceso equitativo, en iguales condiciones de disponibilidad, suficiencia, continuidad y calidad, a los afiliados del Régimen Subsidiado.

Respecto a la Orden 23, persisten las deficiencias de información, en suficiencia y calidad, originadas en las EPS y la falta de correctivos y sanciones oportunas ante la violación de este derecho. Uno de los aspectos que estableció la Defensoría del Pueblo fue la ausencia de implementación de la jurisprudencia respecto a la aplicación de sanciones a las EPS, como se anota en las observaciones.

Con ocasión al cumplimiento de la Orden 28, la principal dificultad presentada para la Defensoría, fue el esquema propuesto, con base en la responsabilidad funcional de las EPS y la autorregulación, ya que la importancia de una implementación efectiva en cumplimiento a esta orden, sobrepasa las consideraciones morales sobre derecho y apuntaría a que los ciudadanos sean la fuente primaria de información para la regulación del sistema.

Con relación a la Orden 29, persiste el problema en los sistemas de información, respecto a la confiabilidad y débil capacidad institucional de las entidades territoriales para el cumplimiento oportuno de sus competencias. Las causas son estructurales al modelo y a la capacidad regulatoria y de control de la SNS. El déficit de oferta, la necesidad de inversión y las deudas acumuladas del sistema de salud, ponen en duda el logro de un sistema igualitario en cobertura de condiciones de calidad y probabilidad de curación, para iguales necesidades de salud, entre los afiliados al Régimen Contributivo y al Régimen Subsidiado.

Respecto a la Orden 30, no se han solucionado los problemas estructurales del modelo y se ha centrado únicamente la atención en los estudios de equilibrio actuarial del sistema para dar fe de su sostenibilidad, sin dar una mirada más amplia al modelo y al sector. Aunque los esfuerzos institucionales para regular el sistema y propender por la reducción de las tutelas, como un síntoma de las fallas del mismo, es un esfuerzo técnico bien fundamentado, siendo los resultados de tutelas no favorables a estos esfuerzos.

Por último y con ocasión a la Orden 32, la Defensoría considera que a pesar de los esfuerzos realizados por el Consejo Superior de la Judicatura, la función de coor-



dinación técnica, sigue siendo débil. El programa presentado en el 2013 relaciona elementos comunes con los del 2012 y, aunque está bien estructurado, no presenta metas de cobertura necesarios para cumplir con los objetivos propuestos, así como resultados de un proceso de evaluación, dentro de los diagnósticos de necesidades. Por tal motivo, esta entidad recomendó la creación de una coordinación técnica que incluya dentro de los diagnósticos de necesidades, el volumen de decisiones que se enfrentan con ocasión de la aplicación de la Sentencia 760 de 2008.

7.2 Investigación y publicación: La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2014

Dentro de la responsabilidad que tiene la Defensoría del Pueblo de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos, mediante acciones integradas de promoción, ejercicio, divulgación, protección, prevención y defensa, es deber de la Entidad realizar el seguimiento continuo a las distintas formas que puedan atentar contra su materialización.

En los últimos años, los derechos a la salud y a la seguridad social han sido los más vulnerados por parte de los distintos actores del sistema de seguridad social en el país, razón por la cual la Defensoría del Pueblo continuó con el análisis de las tutelas interpuestas durante 2013, con el fin de verificar el avance o retroceso en la efectividad de estos derechos. Para ello, presenta el octavo informe de la serie la Tutela y el derecho a la salud, ampliado al análisis del derecho a la seguridad social.

Durante 2013, a pesar de los esfuerzos de los distintos actores del sector para mejorar el sistema (proyecto de reforma, actualización y unificación del POS, control a medicamentos, entre otros), los resultados denotan un lento avance en la protección efectiva del acceso a los servicios de salud, ya que los usuarios se ven en la necesidad de interponer tutelas para lograr la protección y efectividad en sus requerimientos.

Este informe demostró, una vez más, que la credibilidad de la acción de tutela por parte de los ciudadanos, sigue en aumento y refleja su efectividad para la protección de los Derechos Humanos. La experiencia colombiana evidencia que el ejercicio de la acción de tutela retornó la voz al ciudadano inerte y le reconoció garantías, por encima de otros medios de protección, encontrando que los Jueces de la República



han dado la razón al 81% de los ciudadanos que han tenido que recurrir a esta acción judicial, lo que indica su alto nivel de pertinencia.

Los resultados encontrados por la Defensoría del Pueblo en 2013, muestran que los colombianos tuvieron que acudir a 454.500 acciones para evitar vulneraciones de cualquier derecho fundamental, de las cuales 115.147 tutelas fueron interpuestas para reclamar violaciones al derecho a la salud.

Resulta significativo que el 70% de las solicitudes ya estaban incluidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS), cuyos contenidos están previamente pagados a través de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), lo que acentúa aún más la flagrante violación al derecho fundamental a la salud.

Según el número de tutelas, por cada 10.000 habitantes, en 2013 se presentó un incremento del 5,84% pasando de 91 a 96 acciones judiciales por cada diez mil habitantes. Este ritmo de crecimiento de la interposición de tutelas en Colombia, es superior al incremento de la población. Cada 63 segundos se interpone una acción de tutela en Colombia.

Las tutelas en salud en 2013 se incrementaron en 0,73%, a pesar de la unificación del POS en los dos regímenes. Cada 4 minutos se interpone una acción de tutela que invoca el derecho a la salud. Los lugares que concentran el mayor número de tutelas en salud, fueron: Antioquia (21,74%), Bogotá (11,59%), Valle del Cauca (10,76%), Caldas (6,74%) y Santander (6,28%). En 890 municipios se interpuso al menos una tutela que invocaba el derecho a la salud y en 475 de ellos, se constituyó como el derecho más invocado.

De acuerdo al número de tutelas por cada 10.000 afiliados: Coomeva (50,8), Golden Group (50,5), Comfenalco Antioquia (47,1), Nueva EPS (42,4) y Aliansalud (35,1) se constituyen como las cinco entidades que presentan el indicador más alto. Las tutelas contra las Secretarías de Salud disminuyeron, por cuanto se direccionaron a las EPS del Régimen Subsidiado como servicios POS, con ocasión de la unificación de este.

Las tutelas que invocaron el derecho a la salud contra Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), se incrementaron en 21,88% y las instituciones más tuteladas fueron:



Fundación Médico Preventiva, Cosmitet, Clínica General del Norte y Médicos Asociados, IPS que prestan sus servicios al Magisterio.

Dentro del grupo de las Administradoras de Riesgos Laborales, Positiva es la ARL con el mayor número de tutelas en salud con una participación del 50,3%.

En el régimen contributivo, en promedio en una misma tutela se encontraron 1,98 solicitudes, y son los exámenes paraclínicos los servicios con la media más alta (2,8). Los contenidos más frecuentes en las tutelas fueron tratamientos (26,18%), seguido de medicamentos (15,92%), citas médicas (11,47%), cirugías (9,41%) y prótesis, órtesis e insumos médicos (9,06%). Las solicitudes por procedimientos y prótesis, órtesis e insumos médicos, tuvieron incrementos significativos del 37,56% y 23,38%, respectivamente.

Las tutelas para reclamar otros servicios relacionados con salud continúan elevadas, especialmente en transporte, viáticos, pago de incapacidades y licencias de maternidad.

En régimen subsidiado se verificó que a raíz de la unificación del POS ocurrida a partir de julio de 2012, aumentaron las solicitudes POS del Régimen Subsidiado. Los contenidos más frecuentes fueron los tratamientos con un 28,72%, seguido de citas médicas especializadas (17,46%) y medicamentos (16,42%).

Por su parte, el derecho a la seguridad social es el quinto derecho más invocado en las tutelas. Las regiones que más invocaron este derecho fueron Bogotá (20,85%), Antioquia (17,20%), Valle del Cauca (13,61%), Santander (6,59%) y Atlántico con (5,19%).

Las entidades más demandadas fueron el ISS/Colpensiones con el 31,69%, seguido de Coomeva (8,14%) y SaludCoop (6,29%). El grupo conformado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, concentra el 41,77% de las tutelas que invocan este derecho, seguido de las EPS del Régimen Contributivo con 28,25%.

Las solicitudes más frecuentes contra las Administradoras de Fondos de Pensiones fueron el pago de mesadas pensionales y el reconocimiento de la pensión de vejez, mientras que lo solicitado a las EPS del Régimen Contributivo es el pago de incapacidades y de licencias de maternidad. Las tutelas contra la UGPP se incrementaron en 264,79%, respecto al 2012.



7.2.1 Estudio sobre los recobros en salud

En cuanto al estudio sobre los recobros, la Defensoría del Pueblo consideró que los recobros constituyen un riesgo financiero y de conductas violatorias al derecho a la salud por parte de los aseguradores del sistema. Para la realización del estudio, la Defensoría solicitó en reiteradas ocasiones las bases de datos al Ministerio de Salud y Protección Social, sin ser entregadas por esta instancia.

Por lo anterior, se recurrió a los datos consolidados de la Superintendencia de Salud y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI), correspondientes al período 2008 a 2013.

Los resultados preliminares del estudio permiten hacer referencia, en este informe, sobre cuatro conclusiones principales:

- Los recobros son parte sustantiva y permanente de los ingresos de los aseguradores y, por ello su presupuestación y la viabilidad financiera de estas entidades. Recuerda la Defensoría del Pueblo que más del 70% de las tutelas interpuestas por el sector salud corresponden a servicios contenidos en el POS.
- La magnitud del monto de los recobros se explica por la naturaleza del asegurador (público, sector asegurador, cajas de compensación o cooperativas), y la situación patrimonial. Recuerda la Defensoría del Pueblo que más de 8 millones de afiliados se encuentran en aseguradores intervenidas por la Superintendencia de Salud.
- La situación presentada hace pensar que la sostenibilidad del modelo es incierta en la medida de las fallas persistentes de regulación y control del gobierno, que dieron pie al pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008.
- Cualquier política gubernamental que, basada en el solo criterio de gasto, promueva la pérdida de aseguramiento de los ciudadanos en su derecho fundamental a la salud, es injustificada.

Para la Defensoría del Pueblo, en relación con el seguimiento realizado a los recobros, en el país, se hace necesario adelantar una reflexión institucional y de carácter político,



referida a analizar el actual modelo de aseguramiento y el desempeño de los aseguradores, así como un examen riguroso del cumplimiento y capacidad de las funciones gubernamentales de regulación y control, especialmente en el tema de los recobros.

7.3 Acciones Interinstitucionales

7.3.1 Red de Controladores en Salud

La Red de Controladores en Salud surgió a través de un convenio interadministrativo de apoyo celebrado entre el Defensor del Pueblo Nacional y el Superintendente Nacional de Salud, dentro del marco del trabajo armónico y articulado descrito en la Ley 1438 de 2011.

La Red busca adoptar en forma oportuna las medidas encaminadas a prevenir que la ocurrencia de situaciones impida el acceso efectivo a los servicios de salud y la indebida disposición de los recursos, entre otros.

Durante el año 2014, la Defensoría en conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud (Supersalud), adelantaron acciones que permitieron contar con información tomada directamente en terreno, de manera oportuna y confiable, a través del traslado de los funcionarios del nivel central de ambas entidades, que con el apoyo de los defensores regionales, fuentes base de la información, se gestionaron acciones de corto y largo plazo, todas encaminadas a la atención en salud con oportunidad, calidad e integralidad de todos los usuarios del sistema. Se adelantaron reuniones de red en:

- **Red Amazonas.** Problemas con el sistema de referencia y contrarreferencia, empoderamiento a Secretaría de Salud Departamental (SSD), escasa capacidad de la Institución Prestadora de Servicios en Salud (IPS) de la zona, no funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE), no entrega o entrega incompleta de medicamentos, entre otros.
- **Red Chocó.** Muerte de menores indígenas en la zona del Alto Andágueda del municipio de Bagadó, problemas de acceso a servicios de salud, falta de personal médico, no acceso de brigadas de salud a zonas apartadas, entre otras.



- **Red Guajira.** Muerte de niños indígenas con ocasión a problemas de desnutrición, sepsis de origen gastrointestinal y/o síndromes de dificultad respiratoria secundaria a neumonías, con grados avanzados de abandono. Problemas de agua potable, que en conjunto con las altas temperaturas ambientales, dificultan el control de desechos y basuras al igual que las excretas; así como problemas de abandono social, hambre, inseguridad alimentaria, condiciones higiénico-sanitarias deplorables, falta de saneamiento básico, entre otras.
- **Red Girardot.** Insuficiencia de red de prestadores, problemas con oportunidad y sistema de referencia y contrarreferencia.
- **Red Cesar.** Problemas en la atención de pacientes con cáncer.
- **Red Córdoba.** Problemas de mortalidad materna, donde se inició investigaciones por parte de la Supersalud y se establecieron planes de mejoramiento.
- **Red Ibagué.** Situación problemática Hospital Federico Lleras, en especial a la atención de niños con cáncer.
- **Red San Andrés.** Denuncia de pacientes remitidos a Barranquilla y Medellín, sin que la entidad de aseguramiento asumiera los costos de regreso.
- **Red Antioquia.** Problemas con flujo de recursos, colapso en el sistema de urgencias y problemas con primer nivel de atención.

7.3.2 Observatorios Interinstitucionales

La Defensoría del Pueblo y las asociaciones de usuarios de las distintas patologías lideran los observatorios, que buscan garantizar el derecho a una atención integral y de calidad de los pacientes. Igualmente, vinculan a otras entidades del sector público como el Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud, Instituto Nacional de Salud, la Cuenta de Alto Costo, con el fin de lograr mejorar la calidad y oportunidad en la atención de estos usuarios.



La misión de los Observatorios es la incidencia en las políticas públicas en pro de mejorar la atención integral en la prestación de los servicios de grupos vulnerables de la sociedad civil. En el momento, existen cuatro (4) observatorios que son:

- Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil (OICI).
- Observatorio Renal Interinstitucional (ORI).
- Observatorio Interinstitucional de Enfermedades Huérfanas (ENHU).
- Observatorio Interinstitucional de Cáncer de Adultos (OICA).

Como resultados de la gestión adelantada en el año 2014, es posible señalar la organización de la sociedad civil a través de una instancia plural, conformada por representantes de algunas asociaciones que trabajan por las diferentes patologías en el país, abierta a la participación de otras entidades públicas y privadas, cuyo interés es el de colaborar de manera armónica y eficiente en la formulación de las políticas públicas, que contribuyan con la atención en salud oportuna y de calidad de los colombianos.

Ha habido avances en temas de información de las diferentes enfermedades y trabajo en mesas técnicas para la formulación de políticas públicas. Al respecto, uno de los resultados, es la expedición de la Circular 004 de 2014 por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sobre la regulación de las bases presupuestales de los prestadores de servicios en salud en el país.

Es importante resaltar, el interés de la sociedad civil en trabajar con la Defensoría del Pueblo en temas de salud, gracias a la credibilidad institucional.

Como metas, en este escenario, se plantea que los Observatorios se establezcan y perduren en el tiempo, como una instancia que en los niveles local, regional y nacional contribuyan, en primer lugar a la generación de políticas que permitan la atención integral de los pacientes, reduciendo los índices de morbilidad evitable, convirtiéndose en un referente nacional e internacional para todos los grupos de interés en estas patologías.



En el marco del trabajo promovido en este frente por la Defensoría del Pueblo, se realizó la consecución de recursos por parte de la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad para la publicación de una cartilla sobre derechos en salud de los pacientes con cáncer, que será distribuida en el año 2015 en las Defensorías Regionales en el país.

Con este material, se pretende la promulgación de derechos y deberes de los pacientes con diagnóstico de cáncer, así como el conocimiento de las nuevas normas que regulan el tema del cáncer en el país, dada la importancia de empoderar a los usuarios en salud a través de estas herramientas, con el fin de que puedan exigir sus derechos y cumplir con sus deberes como actores del sistema de salud.

7.3.3 Acciones en seguridad social: Pensiones y riesgos laborales

Durante el año 2014, la Defensoría del Pueblo en el eje de pensiones desde el inicio de la operación de Colpensiones y, de conformidad con lo expuesto en los autos 110 y 320 de 2013 y autos 130 y 259 de 2014, dio a conocer las principales fallas de dicha entidad en el reconocimiento y pago de pensiones y otras prestaciones.

Así mismo, la Entidad impulsó recomendaciones para superar los problemas estructurales del régimen de prima media y entre los principales problemas denunciados se destacan la acumulación de expedientes y la transferencia de los mismos del ISS en liquidación a Colpensiones, el desconocimiento del derecho de petición y la obligación de responder los mismos de manera oportuna, clara y completa; la falta de priorización de las solicitudes; la historia laboral de los afiliados sin la totalidad de las semanas verdaderamente cotizadas, el incumplimiento de fallos de acción de tutela e incumplimiento de sentencias judiciales, entre otros.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo sostiene mesas técnicas de manera periódica con Colpensiones, con el principal objeto de hacer seguimiento a las quejas y reclamos interpuestos por los usuarios que acuden a esta Entidad para que seamos sus intermediarios.



De otro lado, la Delegada para la Salud, Seguridad Social y Discapacidad, ha hecho un acompañamiento al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, en la entrega de expedientes y otras series documentales a Colpensiones.

Finalmente, se formalizó la elaboración de la cartilla “Lo básico que usted debe saber sobre el régimen de prima media con prestación definida”, esta cartilla contribuirá a comprender mejor el funcionamiento del Sistema General de Pensiones, cuyo fin consiste en proteger al individuo frente a las contingencias de invalidez, vejez y muerte. En la cartilla se abordan de manera general los procedimientos ordinarios que el usuario debe conocer para solicitar de manera exitosa y efectiva el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

En materia de riesgos laborales, la Defensoría Delegada desarrolló, como parte de sus acciones en promoción y divulgación, la publicación de la Cartilla “Todo lo que usted debe saber sobre el Sistema General de Riesgos Laborales”, en el marco de la serie de derechos de los usuarios en salud y seguridad social.

El contenido de esta cartilla da cuenta de las generalidades del Sistema General de Riesgos Laborales, el plan de beneficios, la cobertura material y en riesgos del trabajo, así como aquellas propias en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La propuesta pedagógica de la cartilla le permite a los ciudadanos conocer las obligaciones y derechos que como trabajadores tienen, así como aquellas propias de los empleadores en el Sistema General de Riesgos Laborales, comprendido de manera clara la calificación de origen y porcentaje de pérdida de la capacidad laboral y las sanciones establecidas para el incumplimiento de las obligaciones del Sistema General de Riesgos Laborales.

7.4 Mecanismo independiente para la promoción, protección y supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el país

La Defensoría del Pueblo, en el año 2014 inició los trabajos, como integrante del Mecanismo Independiente para la Promoción, Protección y Supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el país, en conjunto



con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la sociedad civil, conforme lo estipula el artículo 30 de la Ley 1618 de 2013, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, para adelantar seguimiento a las medidas de índole legislativa, administrativa y presupuestal para aplicar la referida ley.

Del seguimiento que se realice, el Mecanismo debe presentar ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el primer informe sobre la actuación del Gobierno para cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley 1618 de 2013, en tal virtud, se dio inicio a un trabajo de recopilación de información y análisis con las 36 Defensorías Regionales del Pueblo, tendientes a contar con información relevante sobre la situación de derechos de la población con discapacidad.



C.8. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género

La Defensoría delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género, en el marco del Plan estratégico institucional (Resolución 1014 de 2013), y de acuerdo a su propósito (Art. 2 de la Resolución 063 de 2014) de promover, divulgar y defender los derechos humanos consagrados en el marco internacional y nacional para las mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, víctimas de diversas formas de violencia y/o discriminación, realizó en el año 2014 las acciones que se presentan a continuación.

8.1 Cultura de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

8.1.1 Fortalecimiento de la incorporación de una perspectiva de género a nivel institucional.¹

En cumplimiento de los acuerdos internacionales, como es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” de 1994, que en su artículo octavo (Art 8), numeral c) insta a los

1 Acciones correspondientes al Objetivo Estratégico 1.1 del Plan Operativo Estratégico 2014: Optimizar la calidad de la promoción y divulgación de los derechos humanos y fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario.



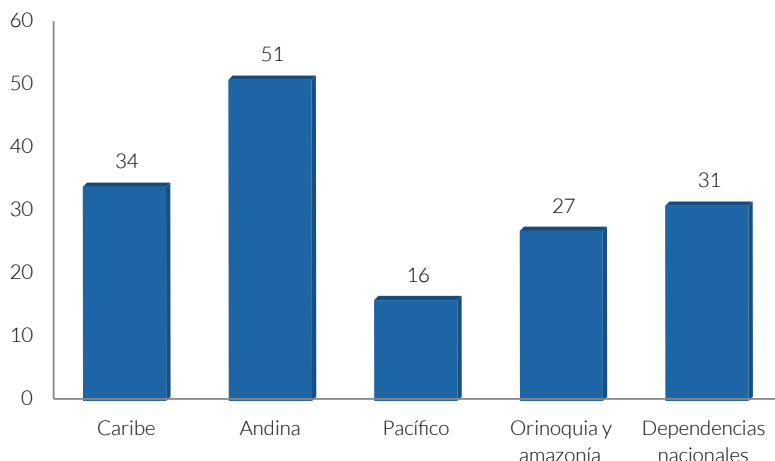
países firmantes a fomentar la educación y capacitación del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer; así como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, que en su numeral 230, literal f), acuerda elaborar programas de educación que aumenten la conciencia acerca de los derechos humanos de las mujeres; y teniendo en cuenta las resoluciones de la OEA en torno a los derechos humanos, orientación sexual e Identidad de género (Resoluciones Nos. 2435/08, 2504/09, 2600/10, 2653/11) donde se solicita a los estados desplegar todas las acciones necesarias para evitar los actos de violencia o discriminación contra estas poblaciones, se han desarrollado por parte de esta Defensoría Delegada diferentes acciones pedagógicas tendientes al fortalecimiento de la respuesta institucional frente a este campo de derechos.

Estas acciones se han diseñado permitiendo abordar tres (3) niveles de conocimiento, el primero vinculado a la sensibilización general frente a los derechos de estas poblaciones, el segundo favorece una profundización teórica para aquellas personas que consideran que por su trabajo y actuación requieren de mayores conocimientos, y el tercero donde se hace énfasis en la articulación de los conocimientos con la gestión defensorial como tal. De esta manera, se ofrecen diferentes caminos o alternativas que apuntan a la creación de una mayor cultura institucional de respeto y defensa de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Frente al primer nivel de conocimiento, además de charlas o conversatorios en algunas barras jurídicas, gracias al apoyo financiero de la Embajada del Reino de los Países Bajos, se realizó un seminario - taller presencial de sensibilización (entre el 4 y el 6 de febrero de 2014), donde participaron 159 personas (un 67% mujeres) de todas las defensorías regionales y varias de las dependencias del nivel nacional. Y aunque el mayor número de participantes corresponde a la zona andina, donde se concentran un gran número de Defensorías Regionales, es interesante observar que se logró una importante presencia de aquellas regiones más apartadas ubicadas en la Orinoquía y Amazonía, quienes muchas veces, por las dificultades geográficas, no pueden participar de este tipo de experiencias. (Ver gráfico 1)



Gráfico 1. Distribución de participantes en el seminario-taller de sensibilización por regiones.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género

En este seminario - taller se abordaron algunos elementos generales en torno a los estereotipos, comportamientos y prácticas discriminatorias existentes en la sociedad, que pueden interferir en la actuación de los servidores públicos – hombres y mujeres –, para posteriormente presentar el marco general de derechos existentes a nivel internacional y nacional.

Al evaluar la experiencia, los y las participantes consideran que el logro de aprendizajes fue significativo, obteniendo en promedio una calificación de 4.42 puntos sobre 5.0, ya que de acuerdo a su valoración encontraron contenidos actuales que permitieron ampliar los conocimientos, además de herramientas para la actuación defensorial.

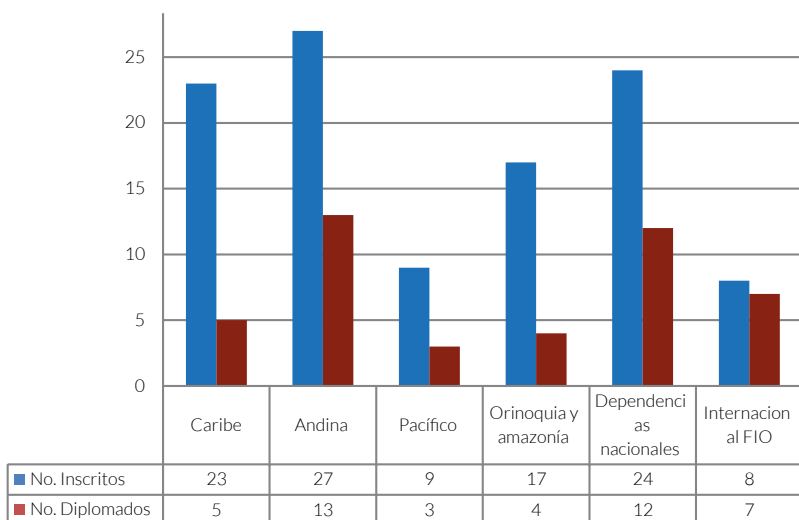
Ahora bien, después de esta experiencia de sensibilización, se ofrece a las personas que desean ampliar y profundizar los conocimientos en torno a los derechos de las mujeres, un diplomado virtual, avalado por la ESAP, realizado gracias al apoyo financiero del Fondo de Justicia Transicional – PNUD, y la Escuela virtual del PNUD. En él se abordan siete unidades temáticas, donde se articula el estudio de contenidos al desarrollo de foros y de ejercicios que buscan unir el aprendizaje a la práctica,



específicamente a la gestión defensorial. Las unidades parten de los elementos más generales a problemáticas más específicas, de la siguiente manera: Marco internacional y nacional de los derechos de las mujeres, participación, derechos sexuales y reproductivos, trata y explotación sexual en niñas y mujeres, afectaciones del conflicto armado y desplazamiento, reclutamiento y uso ilícito de niñas, y reparación integral con perspectiva de género.

En el año 2014 se recibieron ciento ocho (108) solicitudes de inscripción para este diplomado virtual, logrando la participación de 72 personas (un 70% mujeres), dentro de las cuales se encontraban ocho (8) personas de la Defensoría de Pueblo de Ecuador gracias a la relación existente con la FIO (Federación Iberoamericana de los Ombudsmen), terminando exitosamente el diplomado un 61% de las personas participantes (44 personas). Y aunque se logró la inscripción de un número similar de personas en las diferentes regiones, exceptuando la región pacífica, los mayores índices de deserción se dan en la región caribe (solamente se gradúa un 21.7% de los inscritos) y en la Orinoquía /Amazonía (se gradúa un 23.5%) probablemente por dificultades en la conectividad, pero también por la falta de entrenamiento en el desarrollo de experiencias académicas de este tipo. (Ver gráfico 2)

Gráfico 2. Distribución de participantes en el diplomado virtual.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género

Al realizar la evaluación de esta experiencia virtual de aprendizaje, se encuentra que un 81% de las personas participantes (aunque no hayan logrado diplomarse) reportan cambios en sus ideas, percepciones y actitudes sobre los derechos de las mujeres, un 92% reporta estar utilizando en su trabajo diario los conocimientos adquiridos, y un 81% ha compartido o incorporado en su equipo de trabajo lo aprendido. De esta manera, este diplomado se constituye en una importante herramienta de fortalecimiento institucional que se espera seguir implementando en los siguientes años.

Finalmente, en el tercer nivel de conocimiento, se realizaron cuatro (4) clínicas jurídicas en el mes de abril de 2014, gracias al apoyo financiero de la Embajada del Reino de los Países Bajos, en las que participaron noventa y cinco (95) personas (58% mujeres), de catorce (14) defensorías regionales. En estas, a través del análisis de casos se presentan herramientas para la gestión defensorial, incorporando de una manera práctica la perspectiva de género, y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres, específicamente en el Art. 8, numeral b), donde se establece el derecho de las mujeres víctimas a recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado, se hizo énfasis en la representación judicial de mujeres víctimas.

8.1.2 Acciones de articulación interinstitucional y acompañamiento a organizaciones²

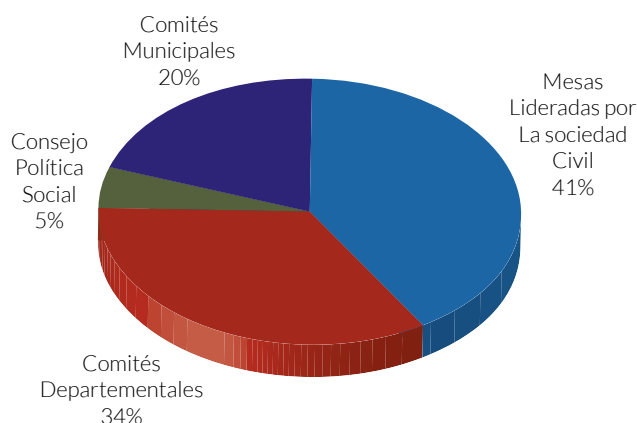
En la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, uno de los mayores retos es lograr la articulación interinstitucional necesaria para que operen de manera adecuada las rutas de atención y protección en los casos donde se da discriminación o violencia de género. Situación que se hace más compleja en las regiones, donde los entes territoriales perciben que los marcos normativos son elaborados desde las dinámicas propias de la capital, sin tener en cuenta las limitaciones existentes en lo local.

2 Acciones correspondientes al Objetivo Estratégico 1.4. del Plan Operativo Estratégico 2014: Promover la garantía de los Derechos Humanos y observancia del Derecho Internacional Humanitario por parte de las autoridades, la comunidad y de quienes participan en el conflicto armado.



Por esta razón, las duplas de género³ de la Defensoría delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género, dedicaron parte de su tiempo a la participación en espacios interinstitucionales, realizando seguimiento de marcos normativos referidos a los derechos de mujeres, y de manera especial, promoviendo la dinamización de las rutas de atención. Gracias a esta labor, se identificaron 41 espacios (mesas o comités) que de manera periódica se reúnen en torno al tema, pero llama la atención que un alto porcentaje de estos (un 41%) son liderados por organizaciones de la sociedad civil, mostrando la necesidad de un mayor liderazgo por parte de las instituciones públicas, quienes aún no priorizan estos temas dentro de sus agendas, ni dentro de sus planes de desarrollo⁴. Esta situación también llama la atención, ya que son las organizaciones de la sociedad civil quienes gestionan recursos para estos espacios, lo que dificulta su sostenibilidad a mediano y largo plazo. (Ver Gráfica 3).

Gráfico 3. Acciones de articulación interinstitucional.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género

Y es justamente, por este liderazgo, que las duplas también generaron acciones de acompañamiento con las organizaciones de mujeres, logrando realizar ciento cincuenta y cinco (155) talleres en torno a derechos de las mujeres, en por lo menos

3 Las duplas de género en el año 2014 estuvieron ubicadas en las Defensorías Regionales de Magdalena, Bolívar, Urabá, Córdoba, Arauca, Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Cauca y Valle. Mientras que el equipo de Chocó y de Tumaco - Nariño-

4 De acuerdo a la Ley 1257 de 2008, Art. 9. Medidas de sensibilización y prevención, los planes de desarrollo municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.

cuarenta (40) municipios. De esta manera, y a través del desarrollo de capacidades y conocimientos en torno a la exigibilidad de sus derechos, las mujeres se constituyen en promotoras de los mismos a nivel local.

Finalmente, vale la pena señalar, que ante la falta de respuesta de las instituciones públicas y de manera especial del sector de salud, en lo concerniente a la atención psicosocial, las mujeres de diferentes organizaciones empiezan a solicitar apoyo al respecto. Por esta razón, y con el apoyo financiero de la Embajada del Reino de los Países Bajos, se realizó un diplomado presencial para el “Desarrollo de habilidades para el acompañamiento psicosocial” dirigido por la Corporación AVRE y avalado por la Universidad El Bosque, donde participaron 34 mujeres, quienes a su vez multiplicaron la experiencia con otras trescientas mujeres (300).

De acuerdo al informe final entregado por la Corporación AVRE: “El alcance que tuvo el diplomado en las mujeres participantes fue amplio, ya que tuvo efectos positivos tanto a nivel intelectual y experiencial, como a nivel personal y comunitario. A lo largo del diplomado las mujeres participantes entraron en un proceso de compromiso con ellas mismas y con la comunidad en general, pues el fortalecimiento de los conocimientos, prácticos y teóricos, les permitió entrar a trabajar a nivel individual en su propio proceso y en los procesos que viven otras mujeres en su comunidad. La adquisición de nuevos aprendizajes permitió que las mujeres se sintieran con más poder (empoderadas), ya que cuentan con más herramientas para el acompañamiento psicosocial (...)”⁵

Ahora bien, al realizar la evaluación de la experiencia, tanto las mujeres como sus organizaciones valoraron positivamente que la Defensoría del Pueblo reconociera sus necesidades y generara una alternativa para darle solución, además de constituirse esta en una acción que favorece los liderazgos positivos y movilizadores, así como el desarrollo de capacidades para la gestión e incidencia al nivel local, al darles la oportunidad de ser multiplicadoras de los aprendizajes obtenidos.

5 Documento Informe Final Diplomado: Proceso de formación en estrategias de atención y acompañamiento psicosocial para la prevención, protección y atención a víctimas de violencia basada en género y violencia sexual. Elaborado por: Paula Posada y Oscar Gómez. Corporación AVRE.



8.1.3 Promoción y divulgación de derechos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas

Buscando fortalecer la actuación de la Defensoría del Pueblo en la atención a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas -población LGBTI-, la Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género realiza la actualización de las rutas de atención para la garantía de los derechos de estas poblaciones, a partir del marco nacional e internacional vigente. Estas rutas empiezan a presentarse en diferentes espacios institucionales, y de manera especial en las barras académicas de los Representantes judiciales de víctimas, buscando así fortalecer sus capacidades de actuación.

Además de estas acciones, y en cumplimiento del fallo de Tutela proferido por el Juzgado 34 Civil Municipal Bogotá (No. 11001400303420140041200) contra el Centro comercial Av. Chile y la empresa de seguridad Segurcol, se realizan una serie de talleres en torno a la perspectiva de género, el principio de no discriminación, el derecho fundamental a la igualdad, dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad con el personal administrativos de estas dos instituciones. Además de solicitar el apoyo a diferentes Defensorías Regionales para la realización de los talleres en las otras ciudades donde la empresa de vigilancia tiene presencia (Manizales, Santa Marta, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cali, Bucaramanga y Montería) se logró que esta incluyera dentro de sus procesos de formación permanente un módulo al respecto.



8.2 Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz



8.2.1 Atención y acompañamiento de casos a nivel local



La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género, en el año 2014 logró la atención y el acompañamiento de 583 casos de violencia basada en el género a través de las duplas de género ubicadas en las siguientes Defensorías Regionales: Magdalena, Bolívar,



Urabá, Córdoba, Arauca, Guainía (solamente en el primer semestre), Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Cauca, Valle, Chocó y Tumaco – Nariño. En el 37% de estos casos también existen hechos de victimización en el marco del conflicto armado, evidenciando la forma como las mujeres están expuestas a múltiples violencias y riesgos particulares en el marco del conflicto armado tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en diferentes jurisprudencias, empezando por el Auto 092 de 2008.

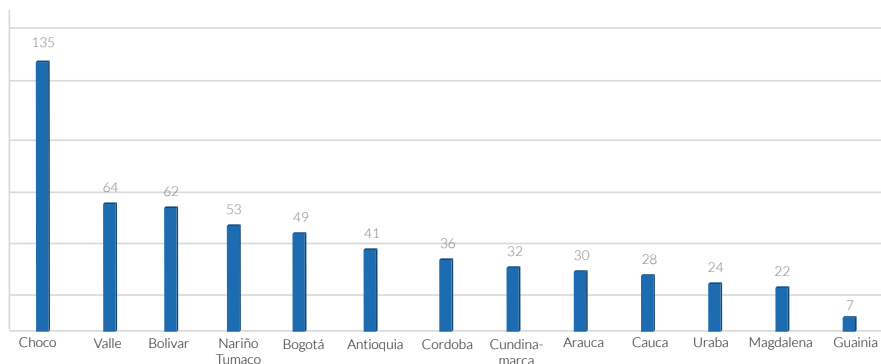
De este total de casos (583), en un 19% se trataba de niñas o adolescentes menores de 18 años y un 81% corresponde a mujeres mayores de 18 años, un 14% a mujeres afrodescendientes y un 5% a mujeres indígenas. Es importante señalar, que en respuesta a las nuevas funciones dadas a esta Delegada se atendieron en el segundo semestre, tres (3) casos de mujeres trans, tres (3) casos de mujeres lesbianas y cuatro (4) casos de hombres homosexuales cuyos derechos se vieron vulnerados por hechos de discriminación o violencia.

De acuerdo al análisis de los casos, un 50% relata haber vivido violencia física, en un 74% se identifica violencia psicológica, en un 11% violencia económica, en un 8% violencia patrimonial y en un 49% de los casos se describen hechos de violencia sexual, porcentaje mucho más alto del que se encuentra en las cifras dadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal ya que muchos de estos hechos no se denuncian al ocurrir en el ámbito familiar.

Al realizar un análisis de las regiones donde se atendió un mayor número de casos, se encuentran los departamentos de Chocó, Valle y Bolívar, lo que corresponde con las situaciones de violencia señaladas por otras instituciones públicas del país. Llama la atención que Tumaco, siendo un municipio con no más de 190.000 habitantes sea uno de los lugares con un alto número de casos acompañados, lo que refleja la grave situación de violencia vivida por las mujeres. (Ver gráfico 4).



Gráfico 4. Atención y acompañamiento de casos según Regiones.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género

En nueve (9) casos fue necesario el acompañamiento para la Interrupción Voluntaria del Embarazo, de acuerdo a las causales dadas por la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, constatando los obstáculos existentes por parte del sector de salud, donde se dan demoras injustificadas para la realización del procedimiento y se generan diferentes acciones, que contrarias a un proceso de acompañamiento psicosocial, vulneran el proceso emocional que de por sí implica un procedimiento de este tipo.

También fueron identificados nueve (9) casos de trata o donde se da algún tipo de explotación (sexual o laboral), siendo necesario iniciar la ruta establecida para este tipo de delitos, encontrando múltiples obstáculos sobre todo en los pequeños municipios donde se desconocen las actuaciones establecidas por la ley.

Los casos más graves que fueron atendidos, donde se vulnera el derecho a la vida, evidencian la existencia de una larga cadena de hechos violentos que a pesar de ser puestos en conocimiento de las autoridades competentes, nunca fueron atendidos de manera adecuada. Es así como en articulación con Defensoría Pública, y específicamente con los Representantes Judiciales de Víctimas, se brindó asesoría y acompañamiento en once (11) casos de homicidios de mujeres, y en ocho casos (8) de tentativa de homicidio.

Respecto a la situación de violencia contra organizaciones, lideresas y defensoras de Derechos Humanos, desde las duplas de género se acompañaron 29 casos que junto a los 22 casos atendidos por el equipo de la delegada del nivel central, da un total de 51 casos atendidos en el año 2014.



Finalmente, vale la pena tener en cuenta que frente a los agresores, las personas conocidas y del ámbito familiar de las mujeres continúan siendo la principal fuente de violencia. En un 10% de los casos el agresor fue la pareja, en otro 10% de los casos se trataba de la expareja, en un 30% de los casos un familiar o conocido, en un 34% de los casos se menciona a alguno de los actores armados ilegales, en un 6% a funcionarios públicos y en un 3% a miembros de la fuerza pública.

8.2.2 Protección a lideresas de DDHH

La Defensoría delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género, participa en el Comité de Reglamentación y Recomendación de Medidas especiales para las mujeres (CERREM). En este espacio se hace seguimiento de los diferentes casos de lideresas amenazadas en razón de su trabajo por la defensa de los derechos humanos – y de manera particular los derechos de las mujeres –, verificando el cumplimiento de las medidas de protección asignadas y atendiendo otras situaciones de vulneración existentes por su condición de víctimas del conflicto armado y donde, en conjunto con otras instituciones, se hace el análisis de su situación de una manera integral buscando generar estrategias complementarias de atención.

En el año 2014, se acompañaron veintinueve (29) casos por parte de las duplas de género en las regiones, junto a veintidós (22) casos atendidos por el equipo de la Delegada del nivel central, realizando seguimiento directo a cincuenta y un (51) casos en el año 2014, además del monitoreo de otros noventa y siete (97) que se venían atendiendo entre el año 2012 y 2013.

En esta labor, se encuentran graves dificultades en la implementación de las medidas de protección encontrando que muchas veces se privilegian los procedimientos administrativos por encima de la situación de riesgo vivida. Igualmente existe preocupación por parte de esta Delegada ya que no existe un espacio particular para la evaluación (CERREM) del riesgo en personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, desconociendo así situaciones particulares de amenaza que justamente se vinculan a su condición.



8.2.3 Seguimiento a marcos normativos en el conflicto armado

Frente al monitoreo de marcos normativos relativos a las poblaciones de esta Defensoría Delegada, en el contexto del conflicto armado, es de resaltar la elaboración del informe en torno al seguimiento de la sentencia T-045 de 2010, por medio de la cual se tuteló el derecho a la salud con enfoque psicosocial de cuatro mujeres del corregimiento de El Salado, víctimas de la masacre ocurrida en febrero del año 2000. En este se señalan los logros frente a la articulación inter institucional para la implementación de planes integrales de salud para las víctimas, y se hicieron algunas recomendaciones sobre la política pública de atención en salud con enfoque psicosocial ya que esta no ha logrado implementarse de manera adecuada.

8.2.4 Informe en torno a la situación de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el conflicto armado

La Defensoría del Pueblo, a través de esta Delegada, elaboró el Informe “Voces Ignoradas: la situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversa en el conflicto armado colombiano” con apoyo del Fondo de Justicia Transicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los departamentos de Magdalena, Nariño, Valle del Cauca y Antioquia.

De esta manera, se lograron visibilizar las graves afectaciones ocurridas en el marco del conflicto armado frente a estas poblaciones, en donde las consecuencias de los actos violentos tienen unas características particulares. Hechos como el desplazamiento tiene un impacto especial, ya que implican el desarraigo de personas excluidas socialmente, incluso de manera temprana en sus hogares o en la escuela, teniendo que buscar nuevamente el restablecimiento de un nicho social – muchas veces la calle, los sectores marginales de alguna ciudad – para poder vivir.

Existen otras acciones vinculadas a lo que se ha llamado “violencia ejemplarizante” y “violencia correctiva”, en donde se castiga y estigmatiza una condición particular en la orientación sexual o en la identidad de género, situaciones que pueden ser aceptadas socialmente por lo que quedan acalladas en medio del contexto del conflicto armado.



Con este informe, esta Defensoría Delegada también hace un llamado a las diferentes instituciones públicas para que refuercen su respuesta ante estas situaciones, y propendan por la implementación de rutas encaminadas a un proceso de reparación integral desde un enfoque de género y diversidad sexual.

8.3 Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del Ambiente

8.3.1 Seguimiento a marcos normativos para los derechos de las mujeres

La Defensoría Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género, participa de manera activa en el Comité de seguimiento nacional de la Ley 1257 de 2008 (cumpliendo así con el Art. 35 de la Ley), donde también asiste la Procuraduría General de la Nación, la Consejería para la Equidad de la Mujer y algunas representantes de las organizaciones de mujeres.

Este comité, ante las graves situaciones de violencia vividas por las mujeres, especialmente en las regiones apartadas, decide desde el año 2013, realizar unas sesiones en diferentes departamentos del país donde se solicita a las instituciones públicas competentes y entes territoriales realizar un rendición de cuentas frente a la implementación de la ley y se escucha a las mujeres, identificando las dificultades vividas en la prevención, atención y protección contras las violencias de género.

En el año 2014, se realizaron tres (3) comités descentralizados en las ciudades de Cali donde se evaluó la situación del Valle del Cauca (18 de marzo), en Bogotá donde se presentó lo ocurrido en Cundinamarca (29 de julio), y en Pasto, el 27 de octubre, donde se tuvo la oportunidad de hacer monitoreo a la situación de Nariño, dando un espacio importante a Tumaco.

A partir de un instrumento elaborado previamente, se solicita a las diferentes instituciones del nivel territorial, informar la manera y alcances en la implementación de la Ley, posteriormente esta información es analizada y consolidada por la Procuraduría General de la Nación, y un día antes de realizar el evento se desarrolla un taller con varias representantes de organizaciones de mujeres quienes también hacen



una evaluación de la implementación de la ley. De esta manera, el día del evento es posible contrastar la información dada por las instituciones con la percepción de las mujeres al respecto, para emitir recomendaciones específicas con miras al mejoramiento en la garantía de los derechos de las mujeres.

El 19 de junio de 2014, se sanciona la Ley 1719 de 2014 para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual con énfasis en el conflicto armado, por lo que se inician las acciones correspondientes para su implementación al interior de la Defensoría del Pueblo y para su seguimiento, dentro del Comité de la Ley 1257 de 2008. Después de 6 meses de esta normatividad, de acuerdo con los informes regionales allegados a la fecha, diecisiete (17) regionales han adelantado alrededor de veinticinco (25) acciones de promoción y divulgación de la misma, en los cuales han participado más de ciento sesenta y seis (166) funcionarios y funcionarias de la gestión defensorial y representantes judiciales de víctimas. También se ha realizado seguimiento a través de las acciones de la Dirección nacional de defensoría pública, encontrando que ya fueron incorporados los nuevos lineamientos para los Representantes judiciales de víctimas. Finalmente, y entendiendo las nuevas responsabilidades dadas por esta ley, la Defensoría del Pueblo logró ampliar el número de estos, pasando de trescientos uno (301) en el año 2013 a trescientos sesenta y ocho (368) para el año 2014.



C.9. Asuntos agrarios y tierras

9.1 Seguimiento a resoluciones defensoriales

La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, realizó seguimiento a resoluciones defensoriales cuyo objeto aborda la problemática de acceso a la tierra y al territorio, medio ambiente e integridad de los grupos étnicos y comunidades campesinas en los Departamentos de Córdoba, Nariño y Norte de Santander.

Debido a que persisten los factores que vulneran sistemáticamente los derechos humanos de las comunidades asentadas en cada uno de los territorios, la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente elaboró los primeros informes de seguimiento a las resoluciones defensoriales, en virtud de los cuales se formulan nuevas recomendaciones a que las instituciones competentes, adopten mecanismos eficaces que permitan la superación de las problemáticas y la realización efectiva de los derechos fundamentales de la comunidad.

A continuación, se describe la labor realizada por la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras frente a las resoluciones defensoriales que describen problemáticas en materia de acceso y tenencia de la tierra:



9.1.1 Resolución defensorial 059 de 2010 - Vulneración de los derechos humanos del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera:

La Defensoría del Pueblo, en audiencia defensorial, celebrada en la ciudad de Tumaco (Nariño), el 27 de agosto de 2010, presentó la Resolución defensorial 059 de 2010, sobre vulneración de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de la comunidad afrodescendiente de Alto Mira y Frontera, asentada en el departamento de Nariño.

La acción defensorial se desplegó en razón a la vulnerabilidad del territorio del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, adjudicado por el Incoder mediante resoluciones 397 de 2005 y 0525 de 2006, el cual ha sido objeto de diversos conflictos asociados a tensiones entre los distintos grupos sociales que interactúan en el territorio, riesgo de desplazamiento forzado, presencia de grupos armados ilegales, afectaciones a su identidad étnica y cultural y, la ocupación indebida de sus tierras por parte de la empresa de palma Palmeiras S. A., la que a su vez fue sancionada por Corponariño por los daños ambientales producidos como consecuencia de la tala, contaminación de las aguas y destrucción del ecosistema.

La Defensoría del Pueblo formuló recomendaciones tendientes a la restitución material del territorio colectivo, suspensión de las actividades de explotación económica con palma africana, mitigación de los daños causados a la salud como consecuencia de la aspersión aérea con glifosato y adopción de un plan especial de protección como garantía a la vida e integridad de los miembros de la comunidad de Alto Mira y Frontera.

En el año de 2011, se elaboró el primer informe de seguimiento a la Resolución defensorial 59 de 2010, la situación presentada en el territorio que dio origen a la Resolución sigue sin ser superada, ante lo cual se requiere apremiar a las entidades públicas involucradas en el cumplimiento de las recomendaciones allí formuladas y en consecuencia realizar un segundo informe de seguimiento a esta Resolución.

En diciembre de 2014¹, se remitieron comunicaciones al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño),

1 Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. Oficios No. 201400005300, No. 201400005301, No. 201400005302 del 18 de diciembre de 2014; Oficios No. 201400005902, No. 201400005904 del 19 de diciembre de 2014.



Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Ministerio de Defensa y Ministerio de Salud y Protección Social, con el objetivo de realizar un seguimiento a las recomendaciones defensoriales de la Resolución No. 059 de 2010, pese al inicio de acciones por parte de algunas instituciones, algunas entidades han omitido dar respuesta de fondo a las recomendaciones de la Defensoría, situación que conduce a la reiteración de las comunicaciones, para así avanzar en la consolidación del segundo informe de seguimiento y en la gestión propia de la Defensoría.

9.1.2 Resolución defensorial 060 de 2010 - comunidad indígena “Barí”

En el año 2010 mediante la expedición de la Resolución 060 de 2010, la Defensoría del Pueblo denunció la situación de las comunidades Indígenas del Pueblo Barí localizadas en los municipios de Teorama, Convención, El Tarra, El Carmen y Tibú del departamento de Norte de Santander, que representaba la amenaza a vulneración de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de éstas comunidades, originada en los siguientes hechos: i) falta de reconocimiento legal de su territorio ancestral por parte del Estado colombiano, al encontrarse sólo una parte de su territorio amparado por título de dominio colectivo; ii) indefinición material de los linderos sobre lo que constituye el remanente de la zona de reserva forestal Serranía de los Motilones, creada por la Ley 2ª de 1959, que hoy en día se traslapa con la mayoría del territorio ancestral, iii) falta de delimitación material y amojonamiento de las reservas indígenas, resguardos indígenas debidamente reconocidos, Parque Nacional Natural del Catatumbo Barí y zonas de colonización y iv) la explotación de minerales e hidrocarburos, sin contar con la participación ni el consentimiento de las comunidades, lo que denota una violación del derecho a la consulta previa y al goce de un ambiente sano.

En virtud de lo anterior en el año 2010, se enviaron las recomendaciones defensoriales a los ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, del Interior, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y a instituciones como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) hoy Departamento Administrativo para Prosperidad Social (DPS), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corporonor), Unidad Administrativa



Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Gobernación de Norte de Santander, Alcaldías de Teorama, Convención, El Tarra, El Carmen y Tibú, Procuraduría General de la Nación y a la misma Defensoría del Pueblo, que igualmente han sido reiteradas en el primer informe defensorial, están enfocadas a los siguientes aspectos:

i) No reconocimiento legal de su territorio ancestral, por la indefinición de procesos administrativos de constitución de nuevos resguardos, ampliación y saneamiento de los existentes; ii) indefinición material de linderos del territorio amparado con título colectivo; iii) falta de consulta previa libre e informada para la explotación de recursos minero-energéticos y la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo; iv) conflicto armado que convierte de manera ocasional su territorio en escenario de confrontación bélica y de cultivos ilícitos; v) impactos negativos en los recursos naturales y al medio ambiente ocasionados por la tala indiscriminada de sus bosques, bien para la apertura de vías o para la infraestructura que la explotación de recursos del petróleo y carbón requieren, o por el vertimiento de residuos químicos y demás contaminantes a los cuerpos de agua; vi) indefinición de áreas protectoras de los recursos naturales; vii) desprotección por parte de las instituciones del estado colombiano para garantizar el reconocimiento, ejercicio, restauración y libre goce de los derechos debidamente reconocidos, y viii) ausencia de participación de la comunidad indígena en la formulación de los proyectos económicos, políticos, sociales y culturales que se desarrollan dentro del ámbito territorial de los municipios donde tiene asiento la comunidad, entre otros factores.

Realizado y socializado el primer informe de seguimiento a la Resolución, no se observa que la situación haya sido superada por el poco compromiso institucional en adoptar medidas especiales de contingencia para atender de manera prioritaria esta situación vulnerable, dicha situación conllevó a que durante el año 2014 se realizaran nuevos requerimientos a las entidades involucradas en el marco de un segundo informe de seguimiento, tendiente a lograr la efectividad de las recomendaciones plasmadas en la Resolución 060 de 2010, advirtiéndole a cada entidad que el incumplimiento de las recomendaciones conlleva responsabilidades institucionales y disciplinarias para los servidores públicos que impidan o dificulten el desarrollo de las funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo.



9.1.3 Resolución defensorial 058 de 2010 con la cual elaboró el “Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba”

La Defensoría del Pueblo emitió la Resolución 058 de 2010, la cual compiló el estudio de la situación de los campesinos e indígenas habitantes del departamento del Córdoba alertando a las entidades sobre la vulneración de derechos humanos a la que debieron someterse los pobladores de esta zona del país a causa del conflicto armado que generó el abandono de tierras, los desplazamientos, el despojo, con ocasión a las amenazas, los homicidios, los secuestros y las masacres a las que se vieron enfrentados.

En 2012, la Defensoría del Pueblo dio inicio al seguimiento de la Resolución 058 de 2010, requiriendo a las entidades involucradas para que, atendiendo sus competencias, pusieran en marcha las acciones necesarias tendientes a lograr que los habitantes del departamento de Córdoba superen las condiciones de vulnerabilidad y las causales de violación de sus derechos humanos. Estas entidades son: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); Ministerio del Interior y de Justicia; Gobernación de Córdoba; Administraciones Municipales; Personerías Municipales; Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento para la Prosperidad Social y Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas; Policía Nacional; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge; Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

No obstante, dos años después de realizado el primer informe de seguimiento las situaciones vulneradoras de derechos en el departamento de Córdoba siguen sin ser superadas, básicamente por la presencia actual de grupos armados ilegales emergentes que siguen teniendo presencia en el departamento impidiendo tanto el retorno a los predios abandonados, la adjudicación de predios baldíos, el acceso a los procesos de restitución de tierras y la falta de presencia estatal y el escaso compromiso de las instituciones encargadas de atender las necesidades de los pobladores.

En 2014, se adelantaron acciones con el objeto de que el Incoder llevara a cabo la caracterización de la población adjudicataria de los predios Costa de Oro y Ciénaga Martinica ubicados en el municipio de Montería así como del predio denominado El



Tronco o Levante ubicado en el municipio de Tierralta. Esta acción sería un avance en la superación de la problemática presentada en estos predios frente a la carencia e informalidad de la propiedad que se registra en la zona, así como la acumulación y adjudicación indebida de baldíos.

Así mismo, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una visita interinstitucional el día 27 de junio de 2014 a las comunidades campesinas e indígenas de la zona víctimas del desplazamiento, la violencia y el abandono de tierras para conocer las necesidades actuales de dichos predios por la ausencia de reconocimiento de derechos territoriales en Córdoba. En esta visita, las entidades públicas asistentes ratificaron su voluntad de lograr el reconocimiento de derechos territoriales de las familias campesinas que aún esperan la finalización de los procesos de formalización, asumiendo una serie de compromisos orientados a sanear la situación de conflicto por la tierra a la que se enfrenta el Departamento de Córdoba y garantizar con esto el acceso efectivo a la propiedad.

Con ocasión a los compromisos asumidos por las entidades en el curso de las reuniones llevadas a cabo los días 26 de mayo, en la ciudad de Bogotá D.C. y 27 de junio de 2014 en el marco de la vista interinstitucional, se recibió respuesta por parte de las siguientes entidades: El Incoder, la Alcaldía de San Antero (Córdoba), la Personera Municipal de San Pelayo (Córdoba), la Alcaldía de San Pelayo (Córdoba), el Personero Municipal de Purísima (Córdoba), el Personero Municipal de Momil (Córdoba), la Secretaría Administrativa de San Pelayo (Córdoba), el Alcalde Municipal de Cereté, la Gobernación de Córdoba - Secretaría General, el Alcalde Municipal de Planeta Rica y la Personería Municipal de Montelíbano (Córdoba).

Pese a las acciones desplegadas por las entidades mencionadas, no se ha dado una solución definitiva a la situación de vulnerabilidad y violación de derechos latente en la zona donde residen habitantes del departamento de Córdoba, actualmente continúa la desatención e indiferencia estatal en el trámite de los procedimientos administrativos y en la implementación de planes de acción orientados a solucionar los conflictos de acceso y dotación de tierra a campesinos de la región.

La Defensoría del Pueblo a través de los oficios 4060-0118-14, 4060-0120-14 y 4060-0119-14 del 19 de Diciembre de 2014 así como el 4060-0130-14 y 4060-0121-14 del 23 de diciembre de 2014, reiteró el cumplimiento de las acciones y



compromisos asumidos en las reuniones arriba mencionadas y así mismo se les solicitó la puesta en marcha de acciones institucionales orientadas a garantizar, a las poblaciones del departamento de Córdoba, el restablecimiento de sus derechos y la disminución de los hechos generadores de conflictos.

9.2 Acciones defensoriales relacionadas con los derechos agrarios y de tierras

La tierra y el territorio cumplen, entre otros, dos propósitos principales en el desarrollo agrario, uno es ser el principal activo para la producción agropecuaria, así como ser el espacio donde se lleva a cabo la concepción social del territorio.

En este sentido, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras durante 2014 participó en varios escenarios con el objetivo que la sociedad civil reconozca los aportes históricos, sociales y culturales del sector campesino y la ruralidad colombiana, y adicionalmente persiguió la promoción, divulgación y defensa de los DDHH que afectan el desarrollo del sector agrario y rural.

En el marco de dicha acción se realizaron ponencias sobre DDHH y la población del campo colombiano, en los siguientes foros:

- “Foro Tierras, Paz y Posconflicto” realizado por la Organización Internacional para las Migraciones, la Alcaldía de Bogotá - Alta Consejería para las Víctimas, Forjando Futuros, OXFAM, Programa de DDHH/ USAID, el día 30 de septiembre de 2014.
- “Foro Restitución de Tierras: Paz y Post Conflicto” Panel “Desarrollo Rural fundamento para el proceso de Restitución de Tierras”, organizado por la Unidad de Restitución de Tierras, el 1 de octubre de 2014.
- “Seminario la verdad sobre la tierra, el abandono y el Despojo” Panel “Estado actual del derecho a la restitución de tierras. Política Pública e Institucionalidad”, organizado por la Alta Consejería por los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, de la Alcaldía de Bogotá, y el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, el día 24 de noviembre de 2014.

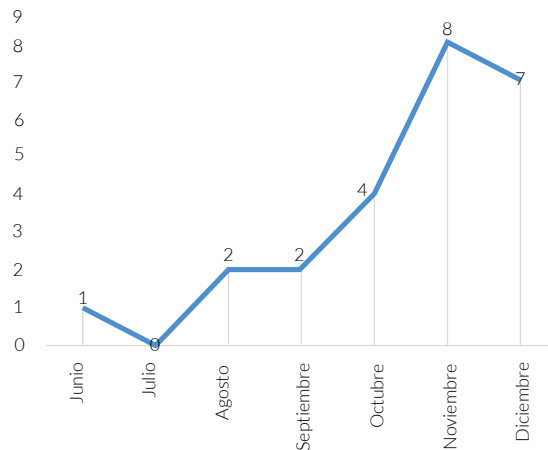


9.2.1 Peticiones recibidas en la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

A partir del segundo semestre del año 2014, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras recibió un total de 24 peticiones, las cuales se relacionaron con materias como el acceso al crédito, acumulación de baldíos y adjudicación de predios, adecuación de tierras, solicitudes de acompañamiento, seguimiento e intervención por parte de la Delegada, solicitud de información y otros casos.

Si bien el número de casos no es alto (esta dependencia no existía), se resalta la tendencia en aumento de las peticiones recibidas, en la medida en que la Delegada consolida su equipo de trabajo y va participando en diversos escenarios con comunidades y entidades.

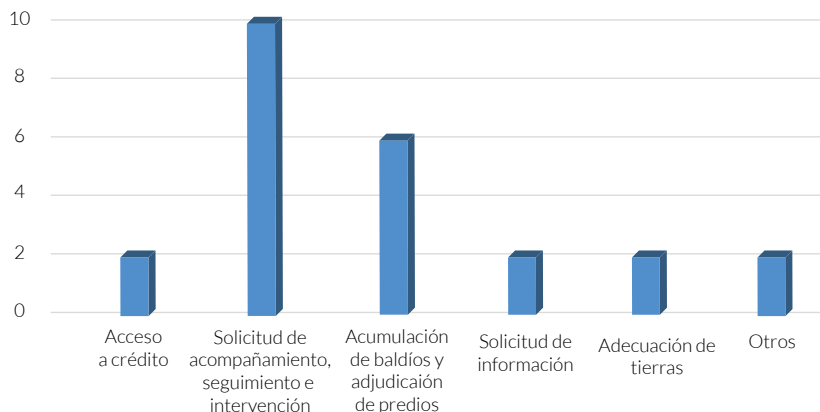
Gráfico 1 Derechos de petición – junio a diciembre 2014



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

Frente a la naturaleza de las peticiones recibidas, tenemos la siguiente clasificación:

Gráfico 2 Peticiones según naturaleza. Junio a diciembre 2014



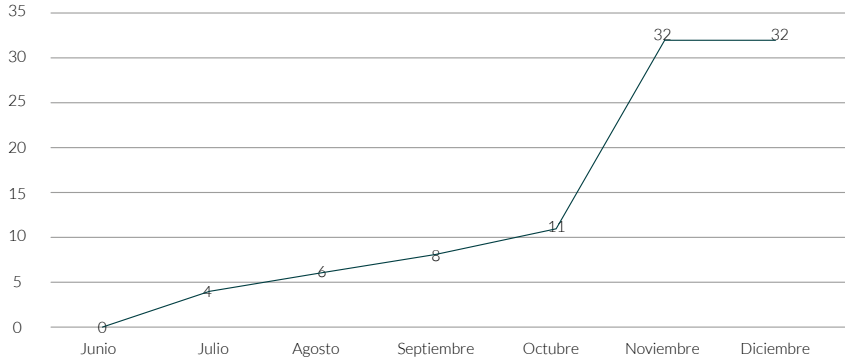
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

9.2.2 Solicitudes y requerimientos a entidades

La Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras haciendo seguimiento al cumplimiento de sus funciones y compromisos por parte de las instituciones del orden nacional, regional y local, realizó durante el periodo junio a diciembre de 2014, requerimientos y solicitudes a distintas entidades del Gobierno Nacional para la prevención, garantía plena, efectividad y restablecimiento de los derechos de la población del sector rural.



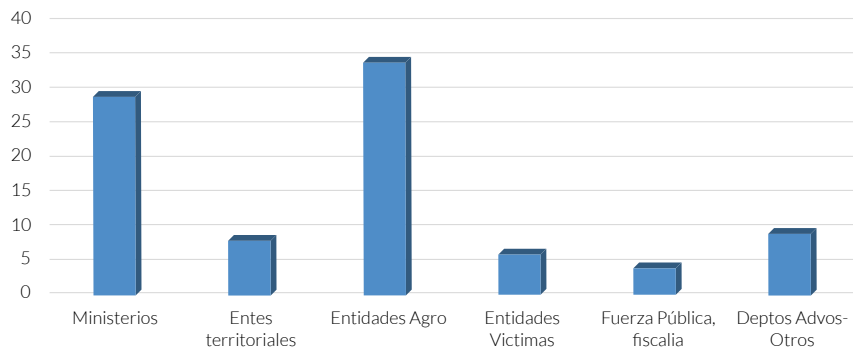
Gráfico 3 Solicitudes Realizadas por la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

A continuación se relacionan las entidades a las cuales se les realizaron solicitudes durante el segundo semestre de 2014, entre las que se destacan entidades del sector agropecuario, Gobierno Nacional, entidades territoriales, así como instituciones a cargo de la problemática de víctimas.

Gráfico 4: Solicitudes realizadas por entidad

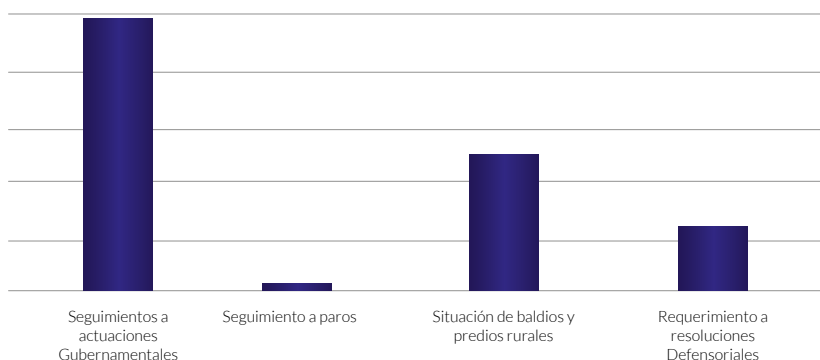


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras



Frente a las temáticas sobre las cuales versaron las solicitudes y requerimientos realizados por la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, el seguimiento a las actuaciones propias de las entidades del Gobierno ocupa el primer lugar seguido a requerimientos relacionados con la problemática de bienes baldíos y predios rurales, todo lo anterior, de acuerdo a las solicitudes de las comunidades o en el ejercicio propio de las funciones de la Delegada, como lo son las acciones de seguimiento a los compromisos del Gobierno Nacional frente a los paros 2013-2014 y a las resoluciones defensoriales a cargo de la Delegada.

Gráfico 5 Solicitudes realizadas por temáticas



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

9.3 Acompañamiento Proceso de Reparación Colectiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)

El campo y el mundo rural han sido el escenario del conflicto colombiano impactando negativamente a las familias campesinas, los liderazgos campesinos, la productividad de la tierra, el desarrollo de la economía campesina, la prestación de servicios básicos y como efecto directo minando la confianza de las comunidades rurales hacia el Estado. Del mismo modo, la violencia ejercida por los grupos armados ilegales impidió el afianzamiento del movimiento campesino resquebrajando la agenda común del campesinado en torno a la reivindicación de sus derechos de acceso a la tierra, capacidad técnica, acceso a servicios básicos, educación, salud, y finalmente



en su lucha por el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y beneficiario de políticas públicas específicas para su protección.

Es indicativo que el mayor número de víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas son los campesinos en tanto que fueron víctimas de desplazamiento forzado, minas antipersona, asesinatos selectivos, desapariciones, masacres, despojo, quedando en medio de combates y enfrentamientos, entre otros. Esta situación traspasó a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC), organización campesina que recibió apoyo estatal a partir de 1967 en el gobierno Lleras Restrepo, como incentivo al movimiento campesino que exigía la reforma agraria como mecanismo para contrarrestar la concentración de la tierra y la situación de pobreza y abandono en el mundo rural.

Desde su creación la ANUC ha ejercido presión sobre el Estado para las titulaciones de tierras a campesinos; ha mediado ante el Estado para el fortalecimiento de los derechos de la población campesina; y ha trabajado por la organización de la población campesina. Del mismo modo, la ANUC ha trabajado en el impulso de la organización de los campesinos de Colombia alrededor de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, para su defensa y reclamación.

En agosto de 2014, la ANUC declaró las siguientes situaciones y vulneraciones a los derechos colectivos de la Asociación: Restricciones a la Libre Circulación; Vulneraciones al Derecho a la Seguridad; Restricciones a la Vida Organizativa; Impedimento a la Realización de Prácticas Sociales, Económicas o Culturales; Daños a la Propiedad Colectiva; Daños a los Recursos Naturales, y presencia de Minas Antipersonales².

“La razón principal para victimizar a la ANUC y sus asociados fue nuestra lucha por la tierra y nuestros derechos como población campesina. Todos estos ataques han incidido en el colectivo de organización. Además del temor, el desplazamiento de nuestros miembros y el exilio, hemos perdido visibilidad, hemos sido estigmatizados y nos hemos visto limitados en la expresión de nuestras opiniones en nuestras regiones (...)”³.

En virtud de lo anterior, mediante la Resolución 2014-584026 del 22 de agosto de 2014, “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en

2 Resolución de inclusión como sujeto colectivo de la ANUC, 11 de septiembre de 2014.

3 Ibíd. 1.



virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011” la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas incluye a la ANUC en el referido registro.

De esta manera, la ANUC durante el 2014 inició el proceso de alistamiento para la definición del daño sufrido con el objetivo de establecer el plan de reparación que se presentará en el año 2015 en el marco de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se realizaron encuentros regionales en varias zonas del país en los cuales la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras ha asumido el rol de acompañamiento al proceso de reparación colectiva.

Atendiendo la naturaleza de la ANUC y su importancia como uno de los principales actores presentes en el sector rural, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras ha considerado importante participar en este proceso, a través de la asistencia a la Mesa Interinstitucional convocada por la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas y la participación en los foros regionales, a través de la generación de escenarios de discusión sobre los derechos de la población campesina y su relación con la identificación de los daños y la formulación del plan de reparación.

De acuerdo con lo anterior, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras asistió a las reuniones de la Mesa interinstitucional convocadas por la unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, el 15 y el 25 de septiembre de 2014.

Igualmente, la Delegada para Asuntos agrarios participó en los cuatro encuentros regionales en el 2014, Valledupar, del 23 al 25 de octubre de 2014 y, Cartagena, del 28 al 29 de noviembre de 2014 (radio de influencia de la ANUC de la Costa Caribe), Cali, del 13 al 15 de noviembre de 2014 (radio de influencia de la ANUC del Sur-occidente) y Neiva, del 13 al 15 de diciembre de 2014 (radio de influencia del Sur de Colombia).

El objetivo principal de la gestión de la Delegada a través de las discusiones que se han realizado en el marco de los encuentros regionales frente a los derechos de la población campesina es velar y garantizar que el Plan de reparación que debe formularse en el año 2015, tenga un enfoque de derechos que persiga la garantía del goce efecto de los mismos y la no repetición de los hechos vulneratorios.



9.4 Estado de avance del Gobierno nacional frente a los compromisos adquiridos en el marco de los paros y movilizaciones del 2013-2014.

En el marco del acompañamiento realizado por la Defensoría del Pueblo en 2013, durante el paro agrario y minero en el cual se participó en 218 mesas de trabajo, concertación y diálogo, cumpliendo labores de garante y mediación, conforme a lo informado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se suscribieron acuerdos en 22 instancias diferentes a lo largo del país. De dichos acuerdos quedó registrado un total de 183 compromisos, divididos en 176 compromisos adquiridos con las diversas mesas de concertación y 7 medidas de nivel nacional.

En relación con el avance en el cumplimiento de los acuerdos, el Gobierno Nacional ha manifestado un avance del 57% en compromisos cumplidos, dando como resultado que de los 176 compromisos asumidos en las mesas se encuentran en proceso de cumplimiento 77 y de los compromisos nacionales uno (1) se encuentra en ese mismo estado.

El margen de cumplimiento registrado por el Gobierno presentó un avance importante durante los primeros meses seguidos después del levantamiento de las protestas; sin embargo el nivel de avance no tuvo ese mismo impulso en los meses subsiguientes y el avance de los acuerdos se mantuvo constante durante el año 2014, evidenciando un estancamiento en las acciones de las entidades del Gobierno para avanzar en la implementación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a los demás compromisos o en la concertación con las diferentes mesas.

Las mesas que registran el mayor número de compromisos en proceso de cumplimiento, son las siguientes:

- **Acta de Tunja:**

Total compromisos: 30

Compromisos Cumplidos: 26

Compromisos en proceso: 13



- **Actas ONIC, CRIC, MIA, (Cumbre Nacional Agraria)**

Total compromisos: 41

Compromisos Cumplidos: 9

Compromisos en proceso: 32

Estas actas recogen el 59% de los compromisos que a la fecha no se han cumplido por parte del Gobierno Nacional, igualmente representan los dos grandes grupos de organizaciones que durante el año 2014, han asumido el liderazgo ante el Gobierno en el cumplimiento de los compromisos:

- Dignidad Agropecuaria Colombiana y la Unidad Nacional Agropecuaria (UNA) ambas abordan el cumplimiento del Acta de Tunja del 6 de septiembre. Las dos organizaciones están divididas.
- Los temas relacionados con indígenas, ONIC, Cumbre Agraria y Catatumbo, son discutidos en el marco de la Cumbre Nacional Agraria: Campesina, Étnica y Popular.

La Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras en el marco de las funciones previstas en la Resolución 064 de 2014 y con el objetivo de realizar un seguimiento al avance a los compromisos acordados por el Gobierno Nacional, inició durante el segundo semestre del año 2014, acercamientos con las organizaciones campesinas para conocer las observaciones de dichas organizaciones frente al cumplimiento por parte del Gobierno Nacional.

En virtud de lo anterior, se realizaron reuniones con las organizaciones Dignidad Agropecuaria de Colombia el 11 de noviembre de 2014 y con la Unidad Nacional Agropecuaria-UNA el 2 de septiembre de 2014.

Del análisis de la información obtenida a través de las organizaciones campesinas, el Gobierno Nacional y el alcance de los acuerdos, se ha estimado el avance en el cumplimiento de los mismos en un 52%, así:

Total Compromisos: 183

Compromisos Cumplidos: 96

Compromisos en proceso: 87





Frente al avance de los compromisos adquiridos resaltamos los siguientes:

- Compra de Cartera

La compra de cartera es un compromiso transversal en la mayoría de las mesas de acuerdo celebradas entre las comunidades y el Gobierno Nacional, siendo el avance de dicho compromiso el más solicitado por parte de las organizaciones campesinas.

En virtud de lo anterior, durante el año 2014 la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras realizó requerimientos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Finagro y Banco Agrario de Colombia a través de los oficios, 62060, 62061, 62062 del 7 de noviembre de 2014 y 69237 del 12 de diciembre de 2014, con el objetivo de realizar un seguimiento al avance de este compromiso por parte del Gobierno Nacional.

De acuerdo con la información obtenida en el marco del seguimiento realizado a este compromiso y remitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁴, Finagro⁵ y Banco Agrario de Colombia⁶, el valor de capital inicialmente estimado para compra de cartera oscilaba los cuatrocientos veintinueve mil millones de pesos de los cuales cuatrocientos trece mil millones correspondían a cartera del Banco Agrario de Colombia.

El Banco Agrario informó que la cartera objeto de compra del FONSA, oscilaba la suma de los trescientos treinta y nueve mil millones de pesos con una población beneficiaria cercana a 71.604 clientes.

Posteriormente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó que la suma transferida al Fonsa ascendía a los trescientos quince mil millones de pesos, la cual garantizaba la compra total de la cartera ofrecida por los intermediarios financieros que manifestaron intención en vender sus obligaciones al Fonsa.

.....
4 Oficio 20145600298391 del 26 de diciembre de 2014.

5 Oficios Radicación Defensoría del Pueblo 118257 del 21 de noviembre de 2014 y 121559 del 4 de diciembre de 2014.

6 Oficios Radicación Defensoría del Pueblo 118594 del 21 de noviembre de 2014 y 201400010065 del 29 de diciembre de 2014.



En información remitida por Finagro, se informa que el monto potencialmente beneficiado de la compra de cartera del Fonsa, sujeto por supuesto al cumplimiento de los requisitos previstos en programa, se asciende a un valor de capital por cuatrocientos cuarenta y cuatro mil millones de pesos correspondientes a 83.119 obligaciones de los cuales cuatrocientos veintiocho mil millones de pesos corresponden a 78.544 obligaciones del Banco Agrario de Colombia.

Pese al avance del Gobierno Nacional frente a este compromiso, este aún no puede ser entendido como cumplido, aún falta determinar el número de población campesina que resultará beneficiada de la compra de cartera después de 16 meses de haber celebrado la mayoría de los acuerdos, por lo que su avance deberá seguir siendo objeto de seguimiento durante 2015.

- Otros compromisos a resaltar

Otros compromisos frente a los cuales las organizaciones campesinas han manifestado que no ha habido un avance importante después de más de un año de celebrados los acuerdos, son los siguientes:

Compra e importación de insumos: El Gobierno nacional ha informado en varias oportunidades la adopción de medidas tendientes a bajar los precios de los insumos y la importación directa, sin que sus efectos hayan sido percibidos por las organizaciones.

Reglamentación de semillas: A la fecha no existe una norma que modifique la Resolución 970 del ICA, si bien esta normatividad no está siendo aplicada la ausencia de una norma que regule el uso de semillas en el país, genera desinformación en la población rural y ahonda las percepciones negativas sobre este tema especialmente en las mesas de negociación con indígenas.

Normatividad sobre compras públicas: Entre los acuerdos que se encuentran en proceso de cumplimiento se resalta la modificación a la normatividad que permite entregar mejor calificación a aquellos proponentes que acrediten el uso de productos agropecuarios colombianos. La modificación a la norma de contratación estatal no se ha realizado y la Circular de Colombia Compra Eficiente sobre este aspecto no



ha sido socializada. Este es un tema que resaltan las organizaciones dada su importancia para establecer canales importantes de comercialización de productos.

9.5 Atención especializada por parte de las Defensorías Regionales

9.5.1 Temporada seca 2014

A principios del año 2014, el Ideam alertó sobre la posibilidad de presentarse el fenómeno de El Niño en el país y aunque durante el año 2014 el fenómeno no se presentó, la temporada seca alcanzó temperaturas considerablemente altas, afectando de manera grave algunas zonas con vocación agropecuaria, en virtud de lo anterior mediante el Memorando 4060-022-14 se remitieron a las Defensorías Regionales recomendaciones para hacer seguimiento a las acciones de las entidades departamentales y municipales para contrarrestar los efectos de la sequía.

- **Antioquia**

La Defensoría del Pueblo Regional Antioquia informó las acciones adoptadas por la Gobernación para atender la época de sequía. La Secretaría de Agricultura Departamental informó que el déficit hídrico se enfrenta a través de la promoción y apoyo en proyectos productivos, distritos de riego, buenas prácticas agrícolas y entrega de material didáctico, especialmente en las zonas más afectadas como lo son el Bajo Cauca, Occidente, Magdalena Medo y oriente antioqueño.

En el caso de la producción pecuaria, se recomienda el uso de sistemas alternativos de abastecimiento de agua para los animales y acudir a la sombra de los árboles, en el caso agrícola se sugiere establecer mecanismos de almacenamiento adecuados de agua y protección de cultivos frente a los cambios de temperatura.

- **Atlántico**

La Defensoría del Pueblo Regional Atlántico requirió a las distintas instituciones, en especial a la Gobernación del Atlántico, con el fin de conocer las acciones y actividades desplegadas para mitigar las afectaciones a la población afectada por la temporada seca.



En virtud del requerimiento solicitado, la Secretaría de Desarrollo Económico informó la ejecución de obras de construcción, ampliación o rehabilitación de 1.000 jagüeyes en los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán; igualmente, se informó de la limpieza, readecuación o mantenimiento de 348 reservorios y jagüeyes en los municipios de Piojó, Repelón, Baranoa, Sabanagrande, Sabanalarga, Santo Tomás y Tubará.

- **Boyacá**

La Defensoría del Pueblo Regional Boyacá realizó el seguimiento a las actividades desplegadas por el gobierno municipal y departamental en relación con tres (3) puntos específicos: (i) Alimentación para el ganado, (ii) pozos y distritos de riego y (iii) crédito y financiamiento.

En virtud de lo anterior se enviaron oficios a las entidades Corpoboyacá, Consejo Departamental de Gestión del Riesgo (Boyacá), Secretaría de Fomento Agropecuario del departamento de Boyacá y Banco Agrario Regional Boyacá. Obtenidas las respuestas por las entidades oficiadas, se realizó una visita a 18 municipios del departamento entre ellos: Iza, Firavitova, Corrales, Cerinza, Aquitania, Nobsa, Chinavita, Tibana, Garagoa, Chivor, Somondoco, Sutatenza, Cooper, Chiquinquirá, San Miguel de Sema, Raquirá, Tinjacá y Villa de Leyva.

De las respuestas obtenidas y las visitas realizadas a los municipios, la regional concluye que para el segundo semestre de 2014, pese a todas las alarmas emitidas por las autoridades nacionales respecto de la posibilidad de sufrir las consecuencias del fenómeno de El Niño, las actividades desplegadas por las autoridades en el departamento de Boyacá han sido mínimas para la suplir las necesidades de la población afectada.

Se evidencia la falta de una estrategia definida y que sea aplicable de manera inmediata que garantice el alimento de animales si se presenta una intensa temporada seca. Pese a que la gobernación de Boyacá, a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario, indica la ejecución de un proyecto de forrajes, hasta la fecha de rendición del informe el programa no había culminado; por lo tanto, no se vieron en la práctica la aplicación de los resultados.



En temas de crédito, el Banco Agrario de Colombia reporta información relacionada con el consolidado de todos los alivios aplicados en el departamento, pero no tienen información discriminada que pueda inferir cuáles de ellos han sido otorgados a clientes que vieron afectados sus créditos por razones climáticas.

Por último, en el departamento de Boyacá no se ejecutaron obras de construcción o adecuación de distritos de riego que garantizaran el suministro permanente de agua a las comunidades ni a los animales.

- **Huila**

La Defensoría Regional del Huila ofició a los 37 municipios del departamento, realizando una serie de recomendaciones frente a los impactos ocasionados por la temporada seca, relacionados con la disminución de la oferta hídrica y sus impactos en los sectores de agricultura, ganadería y otros.

En la regional se tuvo conocimiento de diez municipios en alerta por sequía, estos fueron: Baraya, Íquira, Villavieja, Santa María, Pital, Agrado, Tarquí, Elías, San Agustín y Tesalia. En estos casos se ofició a sus alcaldes con el objetivo atender los requerimientos del Consejo para la Gestión del Riesgo y Desastres del Huila, como lo son la formulación de planes de contingencia y la protección de las fuentes hídricas.

- **Magdalena**

La Defensoría Regional del Magdalena, remitió oficios a la Alcaldía de Santa Marta y a los 29 alcaldes del departamento. En relación con las acciones desplegadas en dicho departamento, se informó de la entrega de suplementos de alimento de bovinos y la divulgación de programas de normalización de créditos en algunos de los municipios.

- **Norte de Santander**

La Defensoría Regional de Norte de Santander remitió oficios a la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta y a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental Corponor, con el objetivo de que se informaran las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la temporada seca 2014.



En atención al requerimiento se recibió respuesta por parte de la Coordinación General del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, quien remitió la Resolución 001 del 20 de junio de 2014, mediante la cual se adoptaron medidas y acciones para la reducción de riesgo por el posible desabastecimiento de agua en la zona. Igualmente, Corponor remitió la Resolución 483 del 28 de agosto de 2014, en la cual se suspenden los permisos de aprovechamiento forestal.

9.5.2 Intervención en Montes de María

La Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras y la Defensoría Regional de Bolívar realizaron durante el año 2014 un acompañamiento especial a las comunidades presentes en la zona de Montes de María, frente al seguimiento a los compromisos de la Alta Montaña.

El seguimiento a los acuerdos del Gobierno Nacional con las comunidades presentes en la Alta Montaña de Montes de María, se ha realizado a través del acompañamiento a estas comunidades en las dos mesas que se han instalado: La mesa social, víctimas e Infraestructura y la mesa agropecuaria.

En ejercicio de las funciones propias de la Defensoría del Pueblo se acompañó el desarrollo de las reuniones de las mesas llevadas a cabo los días 7 y 8 de agosto, 9 de septiembre, 9 de octubre y 16, 26 y 29 de diciembre de 2014. En estas se ha realizado seguimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno nacional, en temas de infraestructura, educación, salud, atención y reparación de las víctimas, seguridad, suministro de semillas, vivienda rural, distritos de riego y titulación de bienes baldíos.

En la reunión llevada a cabo el día 9 de septiembre de 2014, las comunidades de Montes de María, ubicadas en Zona alta San Jacinto, San Isidro Labrador, El Bledo (Carmen de Bolívar) Zona Media Alta Montaña Corredor Punta de Plancha Masinga (Bolívar), expusieron adicionalmente las problemáticas sufridas en esa zona durante la temporada seca de 2014 frente a la afectación de las vías de acceso, vivienda agua potable y saneamiento básico, energía eléctrica, educación, agricultura y problemática de tierras.

Frente a las solicitudes presentadas por la comunidad en septiembre de 2014, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, a través de los oficios 52296, 52298,



52293, 52290, 52294, 60006, 59032, requirió al Ministerio del Transporte, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Secretarías de Educación e Infraestructura de la Gobernación de Bolívar, con el objetivo de realizar un seguimiento a las acciones adoptadas por las entidades frente a las solicitudes de la comunidad.

El objetivo es que sean resueltas cuestiones como la dotación de equipos clínicos, nombramiento de personal médico en las zonas rurales de esta comunidad, realización de brigadas de fumigación, adecuación de centros educativos y mejoramiento de las vías de acceso a los poblados que se ubican en la zona de Montes de María.

Frente al avance de la mesa social, víctimas e Infraestructura y la mesa agropecuaria, la Defensoría del Pueblo continúa el acompañamiento a las mismas, dado que a la fecha no se han cumplido la mayoría de los compromisos que permita prever como superada la condición de vulnerabilidad de la comunidad.



D. El acceso a la justicia

D.1. El Sistema Nacional de Defensoría del Pueblo

La Dirección Nacional de Defensoría Pública es la dependencia establecida por la ley, como la encargada del manejo de la función asignada a la Defensoría del Pueblo en lo relacionado con la defensa pública. Esta labor constituye una de las tareas más importantes dentro del funcionamiento institucional y se materializa en el servicio de Defensoría Pública para personas que demuestren la imposibilidad económica de contratar un abogado de confianza. En esa medida, la Entidad garantiza el acceso a la administración de justicia de todos los colombianos que requieran las asesorías y defensas técnicas, en las diferentes áreas del derecho en las que se preste el servicio.

1.1 El Sistema Nacional de Defensoría Pública

La Ley 941 de 2005 organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública y determinó que es un servicio público que se dirige y dispone para las personas en circunstancias de desigualdad económica o social. En favor de esta función, la Defensoría del Pueblo, por intermedio de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, propicia el acceso a la administración de justicia al brindar el asesoramiento y la representación judicial que se requiera por medio de los abogados contratados por la Dirección Nacional.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública se encarga de garantizar la defensa técnica integral de los usuarios, por medio de todos los actores que hacen parte de este sistema, como son los Defensores del Pueblo Regionales, los Profesionales Administrativos



y de Gestión, los Coordinadores Académicos, los Defensores Públicos y los Judicantes, además de los Estudiantes de Consultorios Jurídicos, a fin de responder a las necesidades de la comunidad en la aplicación de los derechos fundamentales y el respeto de los principios constitucionales y legales. De cualquier modo, cada grupo que compone la Dirección Nacional de Defensoría Pública funda lo instaurado en la Constitución y la ley.

A continuación, se muestra la gestión realizada en el año 2014, con base en las labores desarrolladas por la Dirección Nacional de Defensoría Pública, conformada por el Grupo de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística, Grupo de Registro y Selección de Operadores, Grupo de Capacitación e Investigación, Grupo de Representación Judicial de Víctimas, Grupo de Investigación Defensorial y las Oficinas Especiales de Apoyo.

1.2 Grupo de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística

1.2.1 Gestión de los Operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública

La Dirección Nacional de Defensoría Pública dirige, coordina y organiza la conformación del cuerpo de Defensores Públicos, para garantizar la prestación del servicio de acuerdo con las políticas institucionales.

Para el efecto cuenta en el territorio nacional con el apoyo de 36 regionales, con defensores públicos vinculados mediante contratos de prestación de servicios profesionales, conforme a los recursos asignados en el presupuesto nacional.

Los Defensores del Pueblo Regionales y los Profesionales Administrativos y de Gestión supervisan la calidad del servicio prestado, efectúan el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales de los defensores públicos y apoyan el desarrollo del servicio desconcentrado en cada defensoría regional.

Adicionalmente, en la mayoría de regionales se cuenta con la orientación de los coordinadores académicos, que implementan los programas de capacitación y facilitan a los defensores públicos, mediante las barras académicas, los elementos de juicio suficientes para la definición de una estrategia de defensa técnica.



1.2.2 Servicio de defensoría pública y programas que lo comprenden

Los programas en que se presta el servicio de defensoría pública son:

Penal Acusatorio (Ley 906 de 2004); Penal Ordinario (Ley 600 de 2000), Penal Militar (Ley 1.407 de 2010); Trámite de beneficios judiciales y administrativos para la población reclusa condenada (Decreto 1.542 de 1997); Responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1.098 de 2006); Civil Familia (Código Civil); Laboral (Código Laboral); Administrativo (Código Contencioso Administrativo); Casas de Justicia (Decreto 1.477 de 2000); Programa Indígenas (Ley 270 de 1996); Casación Penal (Ley 906 de 2004) y representación judicial para las víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005, Ley 1.098 de 2006, Ley 1.257 de 2008 y Ley 1.448 de 2011.

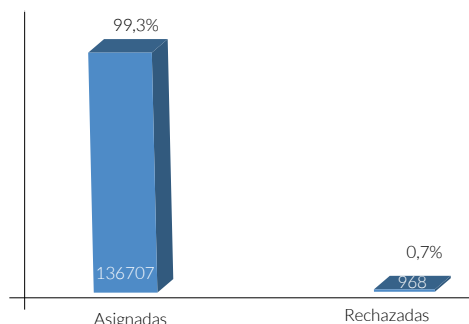
Durante el 2014 se contrataron 4.029 defensores públicos; esta cifra representa un aumento de 800, un 27.8% con respecto al año anterior. (Ver mapa 1).

1.2.2.1 Programa Penal Acusatorio (Ley 906 de 2004)

Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público

Durante el año 2014, se recibieron 137.675 solicitudes de prestación del servicio; de ellas 136.707 fueron asignadas a los defensores públicos, lo que equivale a un 99,3% de las solicitudes del servicio recibidas y se incrementó la atención en un 12,4% con respecto al 2013. (Ver gráfico 1).

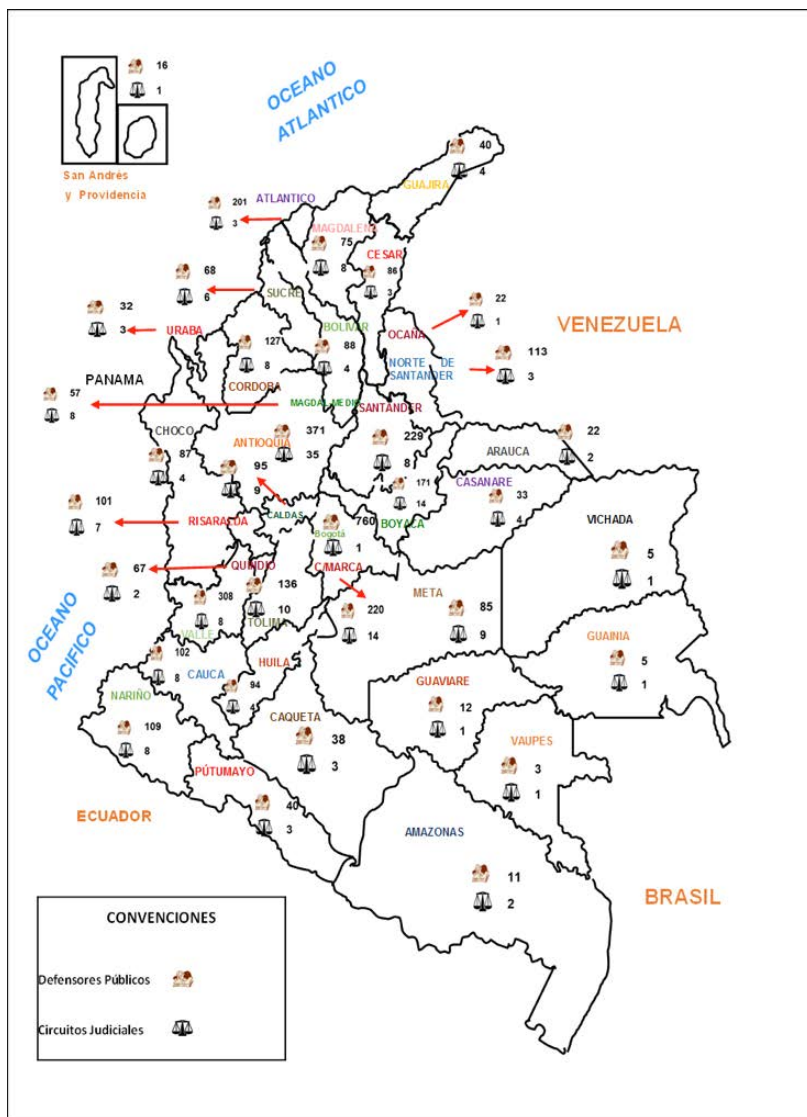
Gráfico 1. Prestación del servicio año 2014. Programa Penal Acusatorio.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.



Mapa 1. Distribución de los defensores públicos contratados en el 2014.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

El promedio de carga por defensor público fue de 68 procesos, en el programa acusatorio.

Sin perjuicio de la atención a los procesos que vienen en curso de años anteriores, el promedio de carga por defensor público fue de 68 procesos, en el Programa Penal

Acusatorio. De las 136.707 asignaciones, 63.104 corresponden a usuarios capturados y 73.603, a usuarios en libertad.

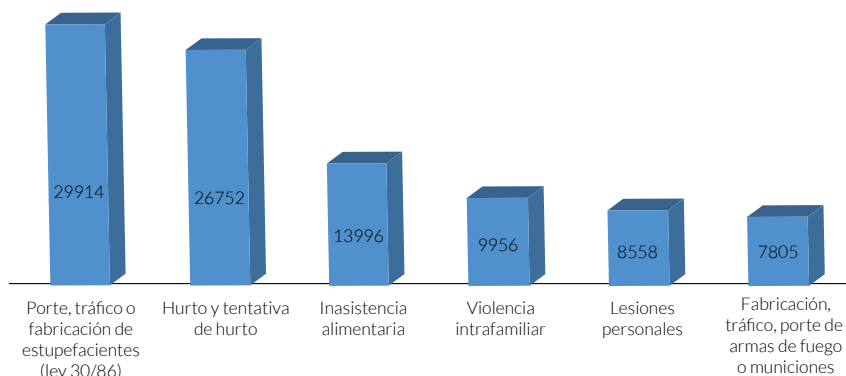
De los procesos asumidos por los 2.010 defensores públicos en el Programa Penal Acusatorio, vienen tramitándose 195.519 los cuales son asuntos iniciados en el año 2014 y algunos otros de vigencias anteriores.

a) Procesos Asignados por conducta punible. Programa Penal Acusatorio.

Las conductas punibles que tuvieron mayor incidencia en el sistema penal son: porte, tráfico o fabricación de estupefacientes (Ley 30 de 1986) con 29.914 asignaciones, hurto y tentativa de hurto con 26.752 asignaciones, inasistencia alimentaria con 13.996 asignaciones, violencia intrafamiliar con 9.956 asignaciones, lesiones personales con 8.558 asignaciones y fabricación, tráfico, porte de armas de fuego o municiones 7.805 asignaciones. (Ver gráfico 2).

Las anteriores conductas punibles se mantienen constantes, en todos los casos se aumentó el número de asignaciones, para el 2014 los casos de violencia intrafamiliar superan los casos de lesiones personales.

Gráfico 2. Conductas punibles con mayores asignaciones año 2014. Programa Penal Acusatorio.

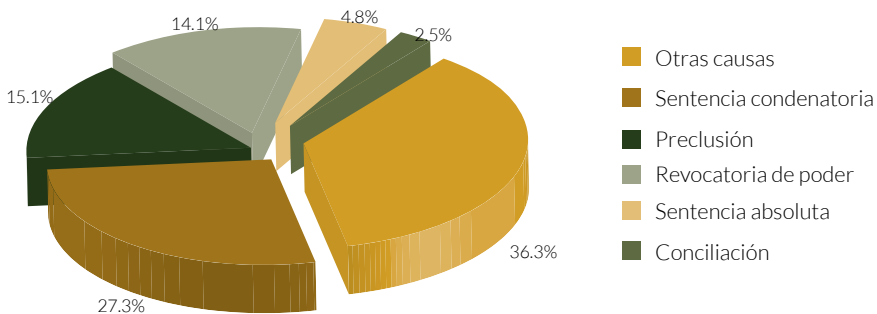


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

b) Formas de terminación de los procesos. Programa Penal Acusatorio.

Durante el año 2014, se terminaron 94.284 procesos, las principales razones fueron: otras causas (sustituciones de poder, cambio de competencia, desistimientos, archivo, muerte del usuario) 34.193, sentencia condenatoria 25.734, preclusión 14.255, revocatoria de poder 13.269, sentencia absolutoria 4.510 y conciliaciones 2.323. (Ver gráfico 3.)

Gráfico 3. Formas de terminación de los procesos año 2014. Programa Penal Acusatorio.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística.

c) Audiencia adelantadas por los defensores públicos. Programa Penal Acusatorio.

Los defensores públicos de las diferentes regionales participaron en 177.938 audiencias preliminares y 58.273 audiencias de juicio. (Ver Tabla 1.)



Tabla 1. Audiencias asistidas por los defensores públicos en las regionales. Programa Penal Acusatorio.

Regional	Audiencias Preliminares							Audiencias de Jujo			
	Control de la captura		Imputación		Imposición media de aseguramiento			Negociaciones acuerdos y preacuerdos	Formulación de la acusación	Preparatoria	Juicio Oral
	Legal	Ilegal	Formulación	Aceptación	Si		No				
					Privativa	No privativa					
Amazonas	126	24	106	14	92	12	10	19	30	0	1
Antioquia	15449	695	23036	2165	4064	422	1950	2357	6304	3796	3705
Arauca	70	1	29	3	14	0	0	0	0	1	0
Atlántico	2498	417	1995	246	639	130	195	660	660	262	467
Bogotá	7015	1082	9550	487	2038	101	366	869	869	944	650
Bolívar	797	63	823	24	631	155	16	89	89	11	9
Boyacá	704	24	1660	160	450	163	52	335	741	576	736
Caldas	1963	20	1851	576	927	34	41	326	772	639	607
Caquetá	265	28	371	35	161	25	53	24	122	157	76
Casanare	365	3	418	8	215	32	74	2	25	32	20
Cauca	1955	161	2274	531	936	34	112	121	215	333	264
Cesar	740	21	849	45	507	154	84	61	81	49	264
Choco	164	2	175	7	138	26	2	50	56	38	51
Córdoba	583	20	639	29	512	26	25	131	216	131	57
Cundina- marca	1851	79	2362	356	961	353	792	301	1037	650	727
Guainía	52	3	54	5	39	9	7	7	65	56	40
Guajira	710	30	658	71	477	169	81	65	118	81	52
Guaviare	97	15	96	496	74	5	6	2	12	18	18
Huila	1185	12	3849	84	1096	25	55	524	2118	1728	2272
Magdalena	516	56	404	118	297	11	120	10	39	16	18
Magdalena Medio	988	66	1489	266	629	28	258	259	810	528	716
Meta	856	69	1083	104	403	223	77	167	483	221	269
Nariño	1883	153	1577	249	687	32	563	348	374	74	21
Norte de Santander	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.
Ocaña	210	23	527	9	107	30	3	22	215	123	146
Putumayo	510	19	480	0	437	6	69	31	30	1	3
Quindio	1397	22	1284	513	429	779	209	111	296	258	153



Regional	Audiencias Preliminares							Audiencias de Jujo			
	Control de la captura		Imputación		Imposición media de aseguramiento			Negociaciones acuerdos y preacuerdos	Formulación de la acusación	Preparatoria	Juicio Oral
	Legal	Ilegal	Formulación	Aceptación	Si		No				
					Privativa	No privativa					
Risaralda	2551	51	2525	595	685	57	1382	91	1185	719	557
San Andrés y Providencia	42	10	38	12	33	10	2	0	9	3	1
Santander	4479	164	4590	258	1523	109	991	282	1651	999	1392
Sucre	364	23	416	12	175	74	115	46	94	60	12
Tolima	1775	16	2883	54	971	20	61	405	1426	1051	1005
Urabá	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.
Valle	3909	121	4621	853	2892	58	1278	505	1118	699	1183
Vaupés	9	3	14	2	9	0	3	1	0	0	0
Vichada	18	0	20	2	18	3	0	0	8	12	13
Total	55826	3493	72745	8389	22293	3315	10877	7180	21542	14239	15312

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

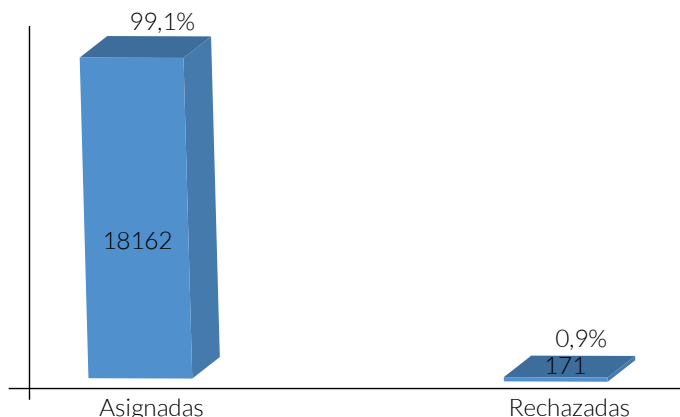
1.2.2.2 Programa Penal Responsabilidad Penal de Adolescentes. Ley 1098 de 2006

Este programa es atendido por 303 defensores públicos, que deben garantizar el acceso a la justicia de los niños, niñas y adolescentes entre 14 y 18 años sometidos a procesos judiciales por responsabilidad penal.

a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.

Durante el año 2014, se recibieron 18.333 solicitudes de prestación del servicio, de las cuales fueron asignadas a los defensores públicos 18.162; esto equivale a un 99,1% de las solicitudes del servicio realizadas y significa un aumento de las solicitudes en 3,4% con respecto al 2013. (Ver gráfico 4).

Gráfico 4. Prestación del servicio año 2014. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

El promedio de carga por defensor público fue de 60 procesos, sin perjuicio de la atención de los procesos de años anteriores. De las 18.162 asignaciones, 5.910 corresponden a usuarios capturados y 12.252 a usuarios en libertad.

De los procesos asumidos por los 303 defensores públicos en el programa Responsabilidad Penal Adolescente, quedan en trámite 24.150 del 2014 y vicencias anteriores.

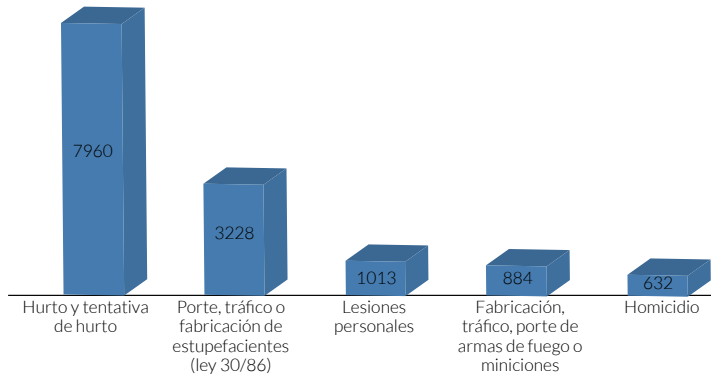
b) Procesos Asignados por conducta punible. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.

Las conductas punibles que tuvieron mayor incidencia: hurto y tentativa de hurto con 7.960 asignaciones, porte, tráfico o fabricación de estupefacientes (Ley 30/86) con 3.228 asignaciones, lesiones personales con 1.013 asignaciones, fabricación, tráfico, porte de armas de fuego o municiones con 884 asignaciones y homicidio con 632. (Ver gráfico 5).

El hurto y tentativa de hurto sigue siendo la conducta delictiva que se presenta con más frecuencia en los adolescentes; la asignación por porte de armas de fuego o municiones disminuyó con relación al año anterior, las demás conductas punibles se mantienen constantes en el número de asignaciones.



Gráfico 5. Conductas punibles con mayores asignaciones año 2014. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.

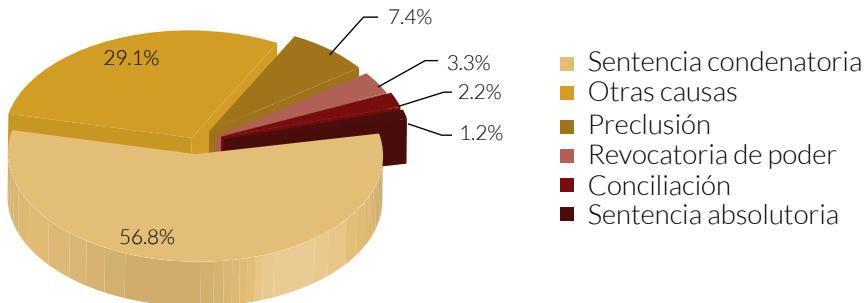


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

c) Formas de terminación de los procesos. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.

En el transcurso del año 2014 se terminaron 16.154 procesos, las principales razones fueron: sentencia condenatoria 9.168, otras causas (sustituciones de poder, cambio de competencia, desistimientos, archivo, muerte del usuario) 4.708, preclusión 1.199, revocatoria de poder 533, conciliaciones con 349 y sentencia absolutoria 197. (Ver gráfico 6.)

Gráfico 6. Formas de terminación de los procesos año 2014. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

d) Audiencia adelantadas por los defensores públicos. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.

Los defensores públicos de las diferentes regionales participaron en 32.392 audiencias preliminares y 2.948 audiencias de juicio. (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Audiencias asistidas por los defensores públicos en las regionales. Programa Responsabilidad Penal Adolescente.

Regional	Audiencias Preliminares							Audiencias de Juizo		
	Control de la captura		Imputación		Imposición media de aseguramiento			Negociaciones acuerdos y preacuerdos	Preparatoria	Juicio Oral
	Legal	Ilegal	Formulación	Aceptación	Si		No			
					Privativa	No privativa				
Amazonas	23	15	12	3	11	0	3	0	0	0
Antioquia	524	71	1796	1327	232	187	360	166	75	55
Arauca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Atlántico	38	5	626	547	19	4	17	64	41	53
Bogotá	1374	64	2372	1943	673	45	1342	304	198	141
Bolívar	82	8	122	0	59	40	0	0	1	3
Boyacá	62	1	149	49	51	3	8	69	21	24
Caldas	262	14	244	171	131	0	0	66	34	23
Caquetá	11	0	22	2	21	1	0	2	0	2
Casanare	66	0	84	16	46	18	9	2	0	0
Cauca	155	16	355	245	106	10	13	67	38	13
Cesar	82	3	76	30	48	7	31	7	0	0
Choco	57	2	67	0	49	6	0	10	10	3
Córdoba	32	6	79	48	43	7	2	19	16	6
Cundinamarca	141	7	201	169	62	31	44	69	23	8
Guainía	1	0	3	0	0	1	0	2	0	0
Guajira	94	5	88	10	71	3	22	4	2	0
Guaviare	2	0	7	0	0	0	1	0	3	0
Huila	98	6	314	174	65	12	21	48	32	16
Magdalena	60	22	75	30	30	5	53	0	0	0



Regional	Audiencias Preliminares							Audiencias de Juicio		
	Control de la captura		Imputación		Imposición media de aseguramiento			Negociaciones acuerdos y preacuerdos	Preparatoria	Juicio Oral
	Legal	Ilegal	Formulación	Aceptación	Si		No			
					Privativa	No privativa				
Magdalena Medio	70	11	113	54	36	0	17	24	24	24
Meta	87	9	216	178	28	60	116	33	13	7
Nariño	120	1	143	100	27	0	106	7	6	1
Norte de Santander	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.
Ocaña	23	1	45	0	18	4	9	15	43	34
Putumayo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quindío	232	0	225	141	47	156	105	0	0	0
Risaralda	213	1	579	425	120	1	92	160	110	27
San Andrés y Providencia	38	0	45	20	29	0	0	1	0	0
Santander	424	14	992	621	314	6	647	129	96	98
Sucre	56	6	83	36	22	1	62	13	8	6
Tolima	93	5	417	196	55	24	45	120	63	59
Urabá	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.
Valle	1036	7	1678	886	635	7	1041	51	17	18
Vaupés	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Vichada	0	0	1	1	2	0	0	1	1	1
Total	5647	300	11202	4722	3030	639	4167	1451	875	622

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.2.3 Programa de Beneficios Administrativos y Judiciales para personas condenadas (Decreto 1542 de 1997)

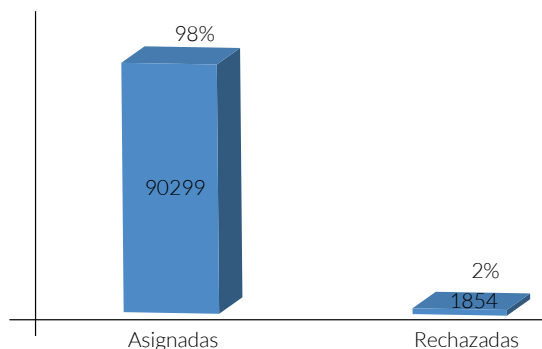
En el año 2014, se contrataron para este programa 244 defensores públicos; ellos tienen por finalidad tramitar los beneficios administrativos y judiciales de las personas privadas de la libertad que ya están condenadas. Como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los internos, prestan sus servicios de forma continua en los centros penitenciarios o carcelarios.

a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público. Programa de Beneficios Administrativos y Judiciales para personas condenadas.

Entre trámites de beneficios administrativos o judiciales y asesorías, se recibieron 92.153 solicitudes de servicio, de las cuales se asignaron 90.299, lo que equivale a un 98%. Para la obtención de estos beneficios se procede por parte de los defensores públicos a la solicitud de: aclaración de requerimientos a los despachos judiciales, certificados de antecedentes judiciales a la Policía Nacional, DAS, Sijin y Dijin, certificados de buena conducta, de disciplina, y de no fuga de sistema progresivo, de constancias de enseñanza, estudio y trabajo. Asimismo, solicitan beneficios como: petición de cambio de caución, petición de radicación de proceso, solicitudes de traslado de establecimiento carcelario, copias de sentencia, proyección de tutelas, proyección de derechos de petición, solicitud de prisión domiciliaria como medida sustitutiva y solicitudes de atención médica, entre otros, y la interposición de recursos de ley cuando estos beneficios son negados.

Para realizar trámites administrativos y judiciales, se presentaron 42.972 solicitudes de servicio, de las cuales se asignaron 41.118, sin perjuicio de las 49.181 solicitudes de antecedentes, certificados y constancias antes mencionadas, para una carga promedio por defensor de 370 asignaciones. (Ver gráfico 7). Aumentaron las solicitudes un 3,2% con respecto al 2013.

Gráfico 7. Prestación del servicio año 2014. Programa de Beneficios Administrativos y Judiciales para personas condenadas.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.



Durante el año 2014, se solicitaron los beneficios administrativos y judiciales relacionados en la Tabla 3.

Tabla 3. Solicitud de beneficios administrativos y judiciales por los defensores públicos.

Beneficios administrativos y judiciales	Solicitados	Obtenidos	Efectivos
Acumulación judicial de penas	956	355	37,1%
Franquicia preparatoria	121	97	80,2%
Libertad condicional	8657	4239	49,0%
Libertad por pena cumplida	1226	1199	97,8%
Libertad preparatoria	46	39	84,8%
Permiso de 72 horas	2614	988	37,8%
Permiso de salida 15 días	79	45	57,0%
Permiso extramuros	157	105	68,2%
Prisión domiciliaria	3878	1471	37,9%
Redención de pena	11719	5659	48,3%
Redosificación de la pena	281	109	38,8%
Suspensión de la pena	258	79	30,6%
Otras actuaciones	49181	49181	100,0%
Total	79170	63566	80,3%

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.2.4 Programa Penal Militar (Ley 1407 de 2010)

Se contrataron 41 defensores públicos, 24,2% se amplió la contratación con respecto al 2013; estos atienden la defensa técnica en hechos cometidos con ocasión del servicio por parte de los miembros de la Fuerza Pública.

a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público. Programa penal militar.

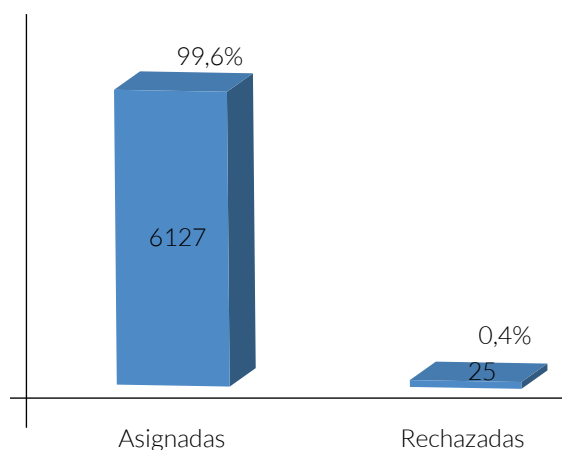
Durante el año 2014, se recibieron 6.152 solicitudes de prestación del servicio, de las cuales 6.127 fueron asignadas a los defensores públicos, lo que equivale a un 99,6%, de las solicitudes del servicio realizadas (ver gráfico 8) y a un aumento de las solicitudes en 46,5% con respecto al 2013.



El promedio de carga por defensor público fue de 149 procesos, sin perjuicio de la atención de los procesos en curso de años anteriores. De las 6.127 asignaciones, 369 corresponden a usuarios capturados y 5.758 a usuarios en libertad.

De los procesos asumidos por los 41 defensores públicos en el programa penal militar, quedan en trámite 3.756 del 2014 y vigencias anteriores.

Gráfico 8. Prestación del servicio año 2014. Programa penal militar.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

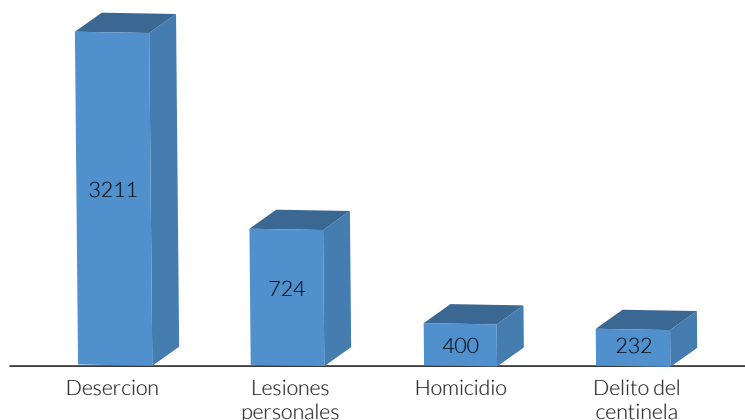
b) Procesos asignados por conducta punible. Programa penal militar.

Las conductas punibles que tuvieron mayor incidencia son: desertión (3.211 asignaciones y 52,4%), lesiones personales (724 asignaciones y 11,8%), homicidio (400 asignaciones y 6,5%), delito del centinela (232 asignaciones y 3,8%) y abandono del puesto de comando (227 asignaciones y 3,7%). (Ver gráfico 9).

Las anteriores conductas punibles se mantienen constantes y en todos los casos se aumentó el número de asignaciones.



Gráfico 9. Conductas punibles con mayores asignaciones año 2014. Programa Penal Militar.

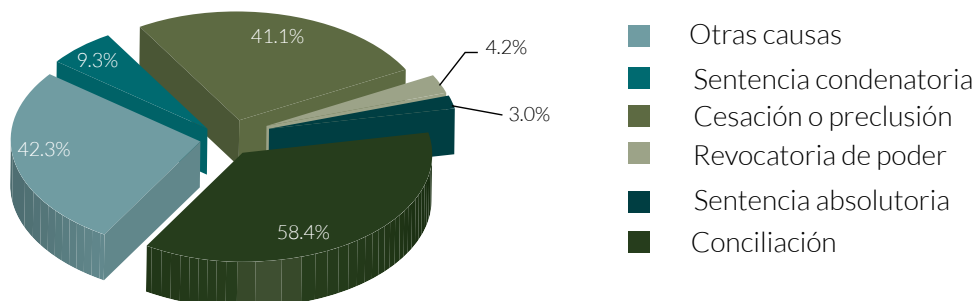


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

c) Formas de terminación de los procesos. Programa penal militar.

Durante el año 2014, se terminaron 3.977 procesos; las principales razones fueron: otras causas (sustituciones de poder, cambio de competencia, desistimientos, archivo, muerte del usuario) 1.684, cesación o preclusión 1.635, sentencia condenatoria 370, revocatoria de poder 167, sentencia absolutoria 121. (Ver gráfico 10).

Gráfico 10. Formas de terminación de los procesos año 2014. Programa penal militar.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.2.5 Programa penal ordinario. Ley 600 de 2000

El programa penal ordinario es atendido por los 2.010 defensores públicos contratados para el programa penal, a fin de asumir y concluir con la representación judicial en los procesos que continúan bajo la vigencia de este marco penal.

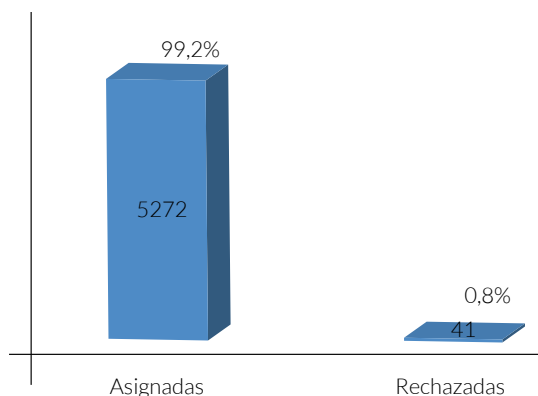
a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público.

Durante el año 2014, se recibieron 5.313 solicitudes de prestación del servicio, de las cuales fueron asignadas a los defensores públicos 5.272. (Ver gráfico 11). Ello equivale a un 99,2% de las solicitudes del servicio presentadas.

El promedio de carga por defensor público fue de 3 procesos, sin perjuicio de la atención de los procesos en curso de años anteriores. De las 5.272 asignaciones, 1.817 corresponden a usuarios capturados y 3.455 a usuarios en libertad.

De los procesos asumidos por los 2.010 defensores públicos en el programa penal ordinario, quedan en trámite 6.906 del 2014 y vigencias anteriores.

Gráfico 11. Prestación del servicio año 2014. Programa penal ordinario.

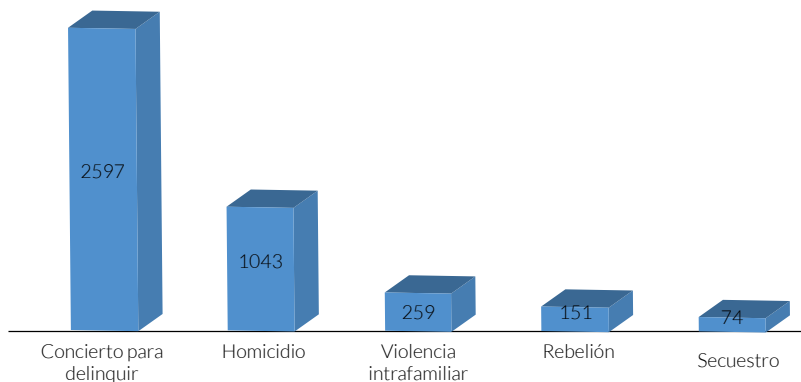


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

b) Procesos asignados por conducta punible. Programa penal ordinario.

Las conductas punibles que tuvieron mayor incidencia son: concierto para delinquir 2.597 asignaciones, homicidio 1.043 asignaciones, violencia intrafamiliar 259 asignaciones, rebelión 151 asignaciones y secuestro 74 asignaciones. (Ver gráfico 12).

Gráfico 12. Conductas punibles con mayores asignaciones año 2014. Programa Penal Ordinario.



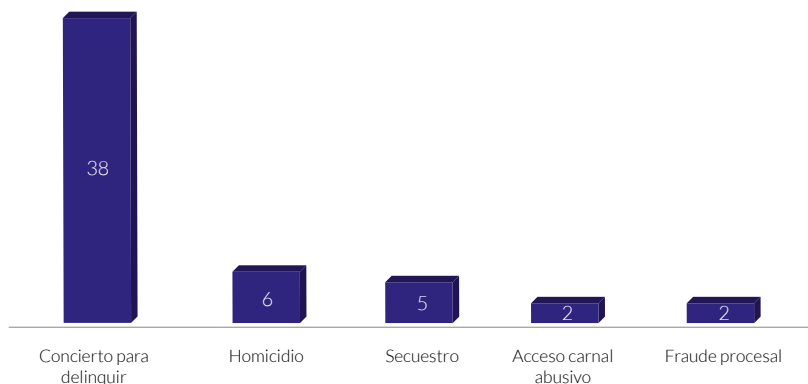
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

c) Libertades obtenidas. Programa penal ordinario.

Las conductas punibles con mayor número de libertades obtenidas son: concierto para delinquir 38, homicidio 6, secuestro 5, acceso carnal abusivo 2 y fraude procesal 2. (Ver gráfico 13).



Gráfico 13. Libertades obtenidas. Programa Penal Ordinario.

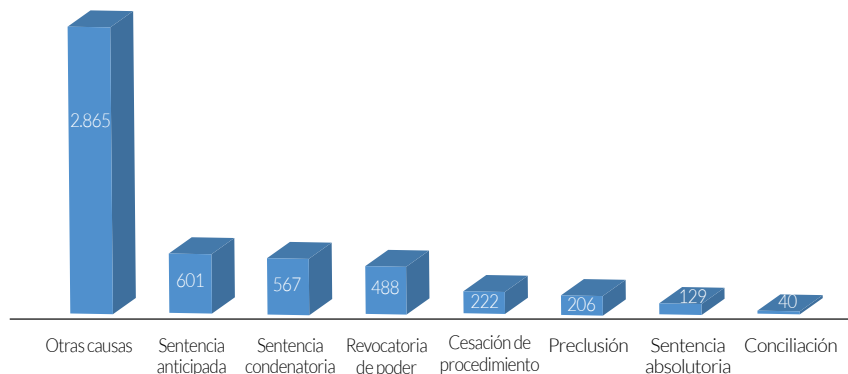


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

d) Formas de terminación de los procesos. Programa penal ordinario.

Durante el año 2014, se terminaron 5.118 procesos; las principales razones fueron: otras causas (sustituciones de poder, cambio de competencia, desistimientos, archivo, muerte del usuario) 2.865, sentencia anticipada 601, sentencia condenatoria 567, revocatoria de poder 488, cesación de procedimiento 222, preclusión 206, sentencia absolutoria 129 y conciliación 40. (Ver gráfico 14).

Gráfico 14. Formas de terminación de los procesos año 2014. Programa Penal Ordinario.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.



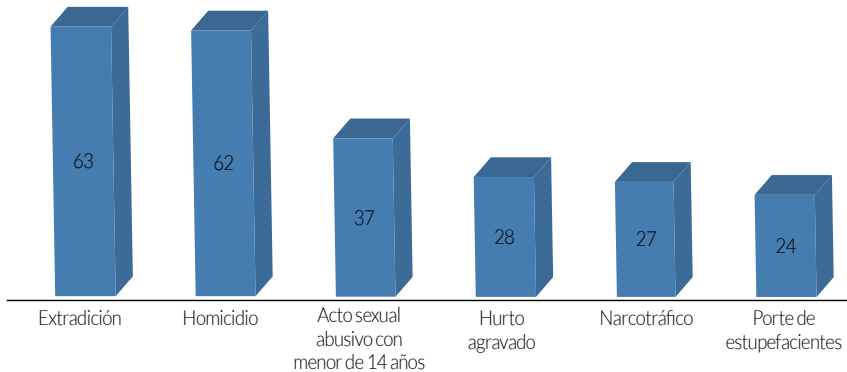
1.2.2.6 Programa Casación Penal (Ley 906 de 2004)

Se contrataron 8 defensores públicos en la Regional Bogotá, a los que se les asignaron 499 solicitudes del servicio recibidas durante el año.

a) Procesos asignados según conducta punible. Programa Casación

Las conductas con mayor participación en las asignaciones corresponden a: Extradición (63), homicidio (62), Acto sexual abusivo con menor de catorce años (37), hurto agravado (28), narcotráfico (27) y porte de estupefacientes (24). (Ver gráfico 15).

Gráfico 15. Procesos asignados según conducta punible año 2014. Programa Casación Penal.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.2.7 Programa civil familia (Código Civil)

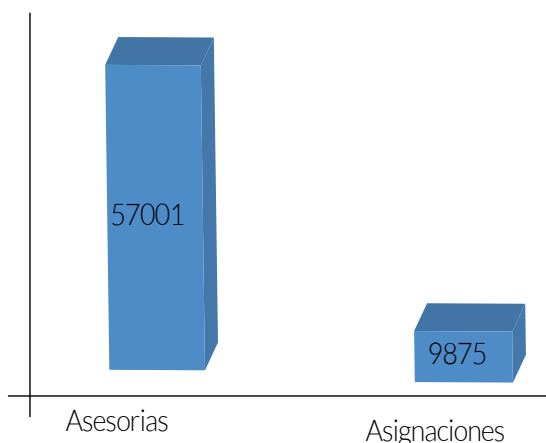
Se contrataron 168 defensores públicos, 69,6% más con respecto al año anterior. La actividad del programa está constituida por asesorías y representación judicial.

a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público. Programa civil familia.

Durante el año 2014, se recibieron 66.876 solicitudes de prestación del servicio, que representa un aumento de 40% con respecto al año 2013. De estas solicitudes 57.001 fueron asesorías y corresponden al 85,2% del total, mientras que 9.875 fueron asignadas a los defensores públicos, unas derivadas de asesorías y otras mediante asignación directa. (Ver gráfico 16).

Lo anterior arroja una carga promedio por defensor público de 58 procesos sin perjuicio de la atención de los procesos en curso de años anteriores y 393 asesorías; quedan en trámite 17.210 procesos, incluyendo vigencias anteriores.

Gráfico 16. Prestación del servicio año 2014. Programa civil familia.



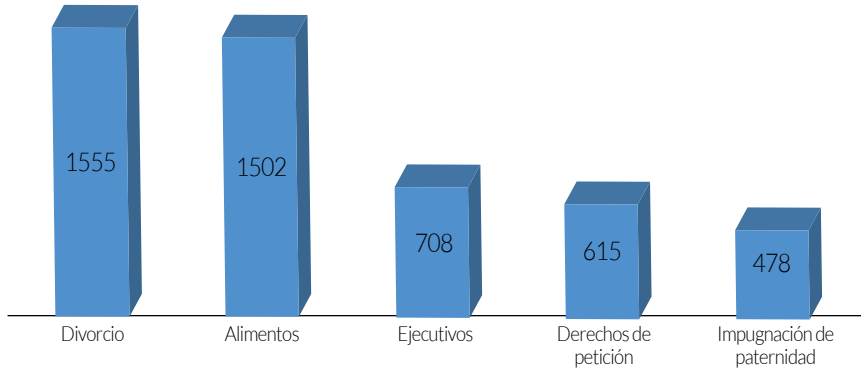
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

b) Procesos Asignado. Programa civil familia.

Los procesos con mayor número de asignaciones asumidos por los defensores públicos estuvieron relacionados con divorcio 1.555 asignaciones, alimentos 1.502, ejecutivos 708, derechos de petición 615 e impugnación de paternidad 478. (Ver gráfico 17).



Gráfico 17. Procesos con mayores asignaciones año 2014. Programa civil familia.

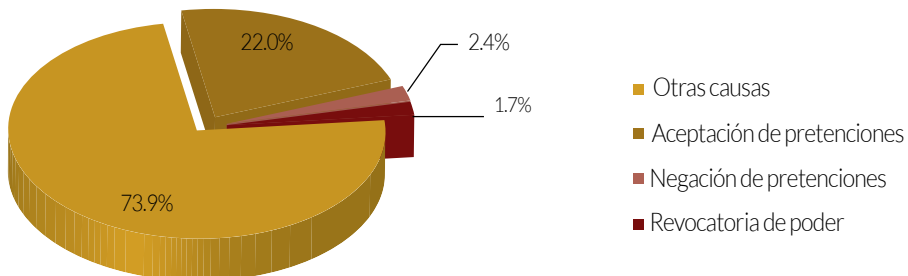


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

c) Formas de terminación de los procesos. Programa civil familia.

En el año 2014 se terminaron 13.328 procesos. Las formas de terminación obedecieron a: otras causas (renuncias, devoluciones de poder, etc.) 9.846 equivalente a un 73,9%, aceptación de las pretensiones 2.935 en 22%, negación de pretensiones 321 en 2,4% y revocatoria de poder 226 en 1,7%. (Ver gráfico 18).

Gráfico 18. Formas de terminación de los procesos año 2014. Programa civil familia.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.2.8 Programa laboral (Código Laboral)

En el programa laboral se contrataron 62 defensores públicos, incrementándose con respecto al año anterior en 37,8%. La actividad del programa está constituida por asesorías y representación judicial.

Estos defensores públicos fueron distribuidos en las regionales de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena Medio, Risaralda, Santander, Sucre y Valle, regionales en las que se presentó un mayor número de solicitudes del servicio en el área laboral.

Es importante señalar que en las otras regionales en las que se reportaron estadísticas de este programa, los casos fueron atendidos por los defensores públicos contratados para el programa promiscuo.

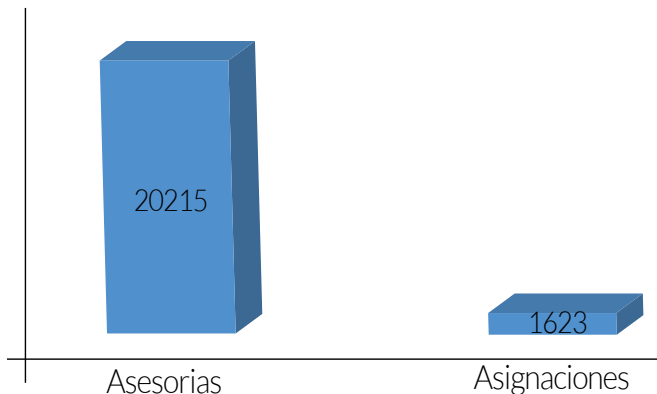
Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público. Programa laboral.

Durante el año 2014, se recibieron 21.838 solicitudes de prestación del servicio, aumentando un 35,7% con respecto al año 2013. De estas solicitudes 20.215 son asesorías y corresponden al 92,6% del total. 1.623 solicitudes fueron asignadas a los defensores públicos, unas derivadas de asesorías y otras mediante asignación directa. (Ver gráfico 19).

Lo anterior arroja una carga promedio por defensor público de 26 procesos sin perjuicio de la atención de los procesos en curso de años anteriores y 326 asesorías, quedando en trámite 1.796 procesos, incluyendo vigencias anteriores.



Gráfico 19. Prestación del servicio año 2014. Programa laboral.

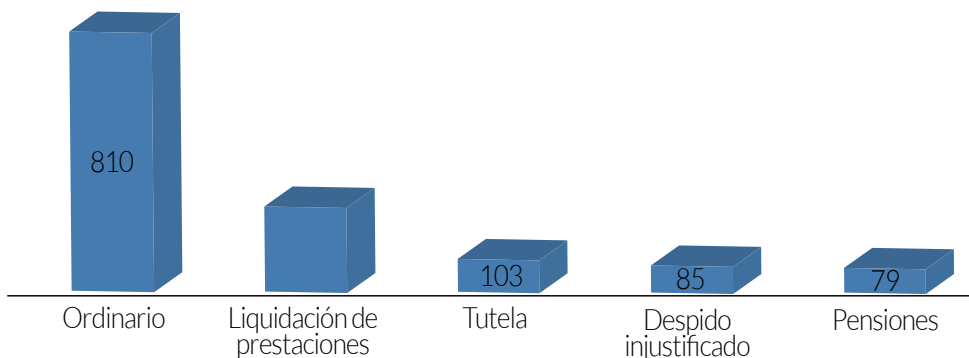


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

a) Procesos Asignados. Programa laboral.

Los procesos con mayor número de asignaciones asumidos por los defensores públicos estuvieron relacionados con procesos ordinarios 810 asignaciones, liquidación de prestaciones 266, tutela 103, despido injustificado 85 y pensiones 79. (Ver gráfico 20).

Gráfico 20. Procesos con mayores asignaciones año 2014. Programa laboral.

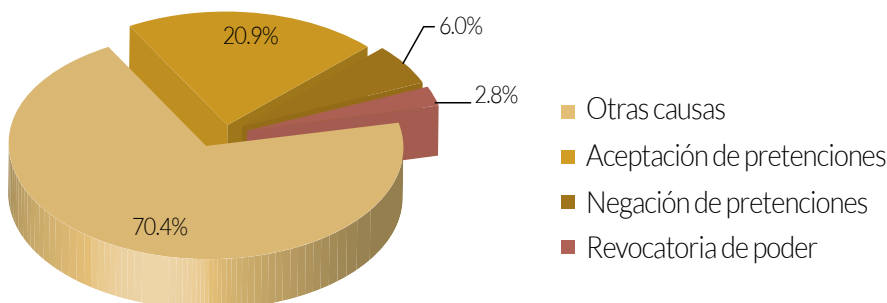


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

b) Formas de terminación de los procesos asumidos. Programa laboral

Durante el año 2014, se terminaron 1.744 procesos. Las formas de terminación obedecieron a: otras causas (renuncias, devoluciones de poder, etc.) 1.228 equivalente a un 70,4%, aceptación pretensiones 364 en 20,9%, negación de pretensiones 104 en 6% y revocatoria de poder 48 en 2,8%. (Ver gráfico 21.)

Gráfico 21. Formas de terminación de los procesos año 2014. Programa laboral.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.2.9 Programa administrativo. (Código Contencioso Administrativo)

Se contrataron 287 defensores públicos, incrementándose con respecto al año anterior en 28,2%. La actividad del programa está constituida por asesorías y representación judicial.

a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público.

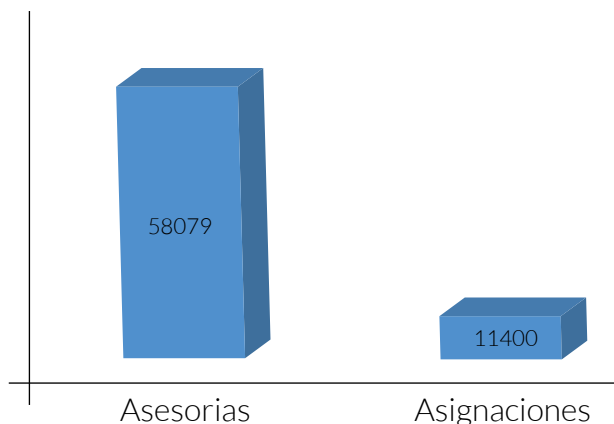
Durante el año 2014, se recibieron 69.479 solicitudes de prestación del servicio, aumentando un 51,6% con respecto al año 2013. De estas solicitudes 58.079 son asesorías y corresponden al 83,6% del total. 11.400 solicitudes fueron asignadas a



los defensores públicos, unas derivadas de asesorías y otras mediante asignación directa. (Ver gráfico 22).

Lo anterior arroja una carga promedio por defensor público de 40 procesos sin perjuicio de la atención de los procesos en curso de años anteriores y 202 asesorías, quedando en trámite 10.816 procesos, incluyendo vigencias anteriores.

Gráfico 22. Prestación del servicio año 2014. Programa administrativo.



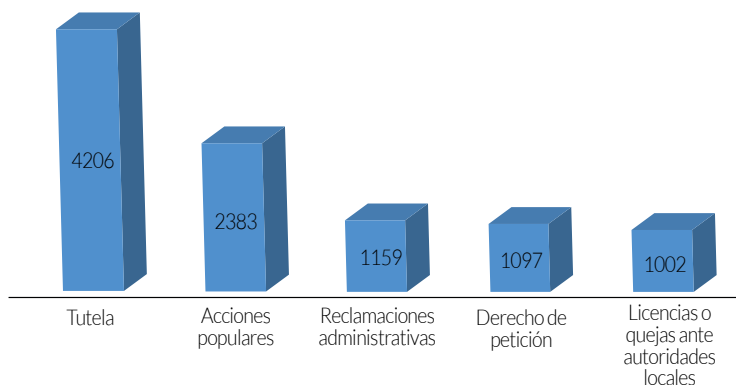
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

b) Casos Asignados. Programa administrativo.

Los procesos con mayor número de asignaciones asumidos por los defensores públicos estuvieron relacionados con tutela 4.206 asignaciones, acciones populares 2.383, reclamaciones administrativas 1.159, derecho de petición 1.097 y licencias o quejas ante autoridades locales 1002. (Ver gráfico 23).



Gráfico 23. Asuntos con mayor frecuencia de atención año 2014. Programa administrativo.

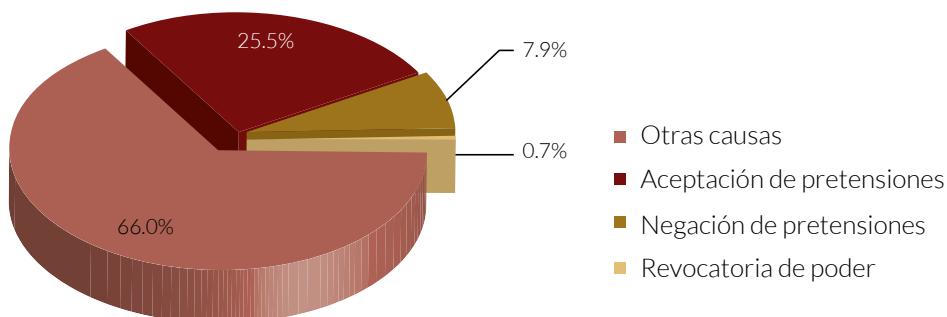


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

c) Formas de terminación de los casos. Programa administrativo.

Durante el año 2014, se terminaron 9.704 procesos. Las formas de terminación obedecen a: otras causas (renuncias, devoluciones de poder, etc.) 6.402 equivalente a un 66%, aceptación pretensiones 2.474 en 25,5%, negación de pretensiones 762 en 7,9% y revocatoria de poder 66 en 0,7%. (Ver gráfico 24).

Gráfico 24. Causales de terminación de los casos año 2014. Programa Administrativo.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.



1.2.2.10 Programa casas de justicia (Decreto 1477 de 2000)

Las Casas de Justicia son centros de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos. Allí se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Para la prestación de este servicio se contrataron 92 defensores públicos, aumentando los mismos en un 50% con relación al año anterior, los cuales desarrollaron su actividad mediante la atención de asesorías y la realización de representaciones judiciales en las áreas de derecho civil, penal, laboral, administrativo y familia; igualmente, se adelantaron actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.

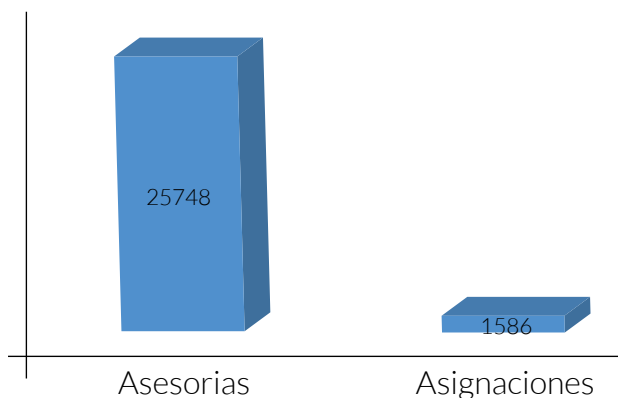
a) Prestación del servicio y promedio de carga procesal por defensor público. Programa casas de justicia.

Durante el año 2014, se recibieron 26.886 solicitudes de prestación del servicio, aumentando un 39,2% con respecto al año 2013. De estas solicitudes 25.748 son asesorías y corresponden al 95,8% del total. 1.586 solicitudes fueron asignadas a los defensores públicos, la mayoría derivadas de asesorías y otras mediante asignaciones directas. (Ver gráfico 25).

Lo anterior arroja una carga promedio por defensor público de 17 procesos sin perjuicio de la atención de los procesos en curso de años anteriores y 280 asesorías, quedando en trámite 697 procesos, incluyendo vigencias anteriores.



Gráfico 25. Prestación del servicio año 2014. Programa casas de justicia.

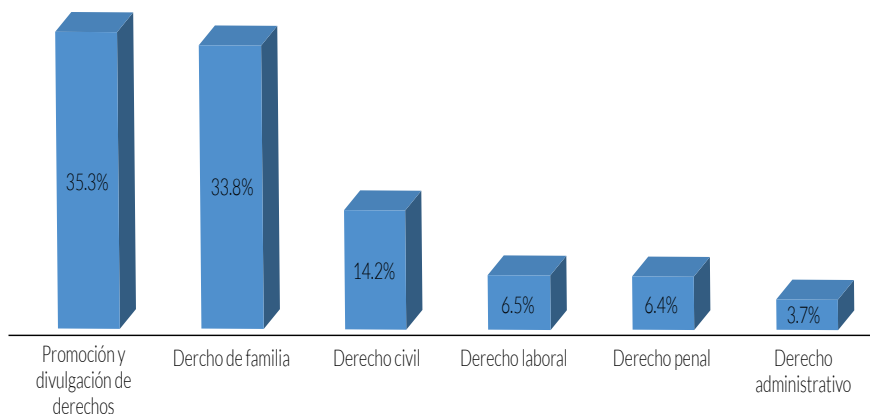


Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

b) Solicitudes del servicio por área del derecho. Programa casas de justicia.

Las solicitudes del servicio la encabeza la promoción y divulgación de derechos humanos con 9.500, derecho de familia 9.086, derecho civil 3.824, derecho laboral 1.754, derecho penal 1.720 y derecho administrativo 1.002 solicitudes. (Ver gráfico 26).

Gráfico 26. Asignaciones por área del derecho año 2014. Programa casas de justicia.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.



1.2.3 Resumen del Servicio de defensoría pública por programas

A continuación se presenta un resumen de los resultados de gestión adelantados por el Sistema Nacional de Defensoría Pública en los programas penal y no penal.

1.2.3.1 Área penal

El nivel de atención en el área penal se determina por la cantidad de solicitudes asignadas a los defensores públicos para la correspondiente representación judicial en sus diferentes programas. (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Resumen prestación del servicio área penal año 2014.

Programa	Solicitudes	Asignaciones	Porcentaje de atención
Penal acusatorio	137675	136707	99,3%
Responsabilidad penal adolescente	18333	18162	99,1%
Beneficios administrativos y judiciales	92153	90299	98,0%
Penal Militar	6152	6127	99,6%
Penal Ordinario	5313	5272	99,2%
Casación penal	499	499	100,0%
Total	260125	2570660	98,8%

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.2.3.2 Área no Penal

El nivel de atención en el área no penal se determina, a partir de la cantidad de solicitudes asesoradas o asignadas a defensores públicos para cada programa de esta área. (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Resumen prestación del servicio área no penal año 2014.

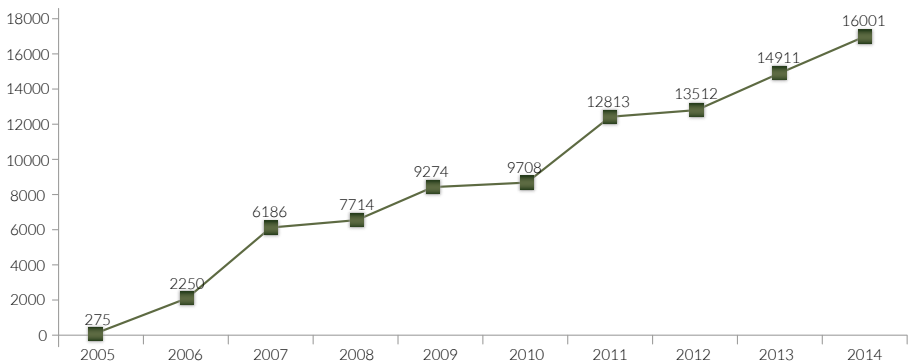
Programa	Solicitudes	Asesorías	Asignaciones
Civil familiar	66876	57001	9875
Laboral	21838	20215	1623
Administrativo	69479	58079	11400
Casas de Justicia	26886	25748	1586
Total	185079	161043	24484

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Defensorías Regionales 2014.

1.3 Grupo de Investigación Defensorial (GID)

El Grupo de Investigación Defensorial está encargado de prestar el servicio de investigación de campo y/o pericia forense a los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la áreas Penal y No Penal cuando así se requiera, de acuerdo con lo establecido en los Códigos de Procedimiento Penal y General del Proceso en cumplimiento de las estrategias planteadas por los defensores públicos y de acuerdo con los procesos y procedimientos metodológicos para cada caso. (Ver gráfico 27).

Gráfico 27. Comparativo Demanda del Servicio GID 2005-2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

Asimismo, el Grupo de Investigación Defensorial en el año 2014, al desempeñar las funciones encomendadas por la Dirección Nacional de Defensoría Pública, llevó a cabo misiones de trabajo y realizó actividades periciales y técnicas, actividades investigativas necesarias dentro de los diferentes procesos, como se indica a continuación. (Ver tablas 6, 7 y 8).

Tabla 6. Misiones de trabajo – Informes – Audiencias

Regional	Misiones de trabajo	Informes	Juicios orales	Audienc. Prelim.
Gid nivel Central	4153	3074	295	11
Antioquia	1715	1640	49	25
Valle	1347	1273	94	0
Santander	1048	994	2	0
Quindío	826	546	59	0
Risaralda	795	668	40	5
Cundinamarca	712	547	27	25
Caldas	657	625	117	0
Nariño	644	651	5	52
Meta	509	518	4	0
Cauca	465	443	0	0
Tolima	432	311	119	8
Atlántico	366	136	21	5
Huila	318	243	4	0
Boyacá	284	282	56	4
Chocó	230	82	4	8
Putumayo	157	151	0	0
Magdalena	156	122	0	0
Amazonas	153	81	1	6
Norte de Santander	126	98	3	0
Ocaña	125	25	4	0
Caquetá	116	119	6	0



Regional	Misiones de trabajo	Informes	Juicios orales	Audienc. Prelim.
Magdalena Medio	108	89	2	0
Casanare	98	94	14	0
Arauca	97	13	0	2
San andrés	84	19	0	34
Guajira	83	76	0	3
Urabá	76	73	8	108
Cesar	42	51	2	1
Guaviare	21	4	11	0
Sucre	17	6	3	3
Guainía	15	7	0	0
Córdoba	13	0	0	0
Bolívar	11	9	0	0
Vaupés	1	0	0	0
Vichada	1	1	0	0
Total	16001	13071	950	300

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

Tabla 7. Actividades periciales y técnicas.

Regional	Recolección de emp.	Valoraciones psicológicas	Valoración de daños	Balística	Reconstrucciones	Lofoscopia	Registro de video	Tomas fotográficas	Croquis	Planos topográficos
Gid nivel central	997	272	325	189	28	40	102	3307	141	88
Antioquia	520	132	0	8	58	236	33	6046	188	50
Boyacá	468	38	7	0	2	1	4	854	3	0
Risaralda	430	79	0	18	0	16	64	2034	29	5
Cundinamarca	362	62	0	0	0	12	5	1226	22	15
Caldas	294	7	0	2	1	2	110	2091	2	4



Regional	Recolección de emp.	Valoraciones psicológicas	Valoración de daños	Balística	Reconstrucciones	Lofoscopia	Registro de video	Tomas fotográficas	Croquis	Planos topográficos
Nariño	180	0	0	0	0	0	3	3890	4	5
Quindío	151	161	0	0	0	0	12	683	3	4
Casanare	142	2	0	0	0	0	0	77	0	0
Santander	136	9	0	0	0	0	3	1056	9	4
Putumayo	106	2	0	0	0	0	3	333	2	5
Guajira	95	5	0	0	0	0	0	279	2	1
Tolima	80	8	1	6	4	0	17	607	6	6
Valle	68	72	0	14	59	27	29	1278	77	74
Cesar	63	0	0	0	0	0	0	11	9	0
Meta	41	32	0	1	0	0	17	2182	6	0
Amazonas	24	0	4	0	0	2	8	587	0	0
Huila	22	12	23	0	2	2	7	378	5	5
Guaviare	16	2	0	2	0	1	1	124	2	3
Cauca	15	114	0	0	0	0	6	16	1	0
San andrés	10	3	2	2	3	0	0	75	1	1
Urabá	10	11	0	0	0	0	0	111	5	2
Arauca	5	0	2	0	1	0	0	15	0	0
Magdalena medio	3	15	0	0	0	10	0	100	2	1
Norte de San-tander	3	3	0	0	0	0	1	168	5	1
Guainía	1	1	2	0	0	0	1	3	0	0
Ocaña	1	0	0	0	0	2	7	48	1	5
Atlántico	0	154	0	11	4	0	4	716	1	1
Bolívar	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Caquetá	0	0	3	0	0	0	0	157	0	0
Chocó	0	0	0	0	1	2	9	150	4	2
Córdoba	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Magdalena	0	0	0	0	0	0	1	9	0	0



Regional	Recolección de emp.	Valoraciones psicológicas	Valoración de daños	Balística	Reconstrucciones	Lofoscopia	Registro de video	Tomas fotográficas	Croquis	Planos topográficos
Sucre	0	0	0	0	0	1	0	7	1	0
Vaupés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vichada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	4243	1202	369	253	163	354	447	28621	531	282

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

Tabla 8. Actividades investigativas.

Regional	Entrevistas	Visitas a la cárcel	Visitas lugar hechos	Labores de vecindario	Búsqueda de personas	Arraigos
Antioquia	2536	284	445	1142	3987	402
Risaralda	2392	324	563	1149	1719	299
Gid Nivel Central	2064	355	458	1081	2755	153
Valle	1674	333	328	459	744	32
Nariño	1528	101	70	789	1725	355
Caldas	1366	137	212	234	306	72
Santander	1321	241	45	449	393	9
Quindío	1193	128	69	382	668	198
Cauca	1040	67	33	69	736	256
Tolima	887	83	149	221	780	50
Cundinamarca	858	86	131	381	1146	182
Boyacá	803	86	131	255	618	2
Meta	712	266	103	516	944	59
Huila	601	125	71	139	324	29
Magdalena	320	17	19	39	399	6
Caquetá	274	38	9	89	300	11



Regional	Entrevistas	Visitas a la cárcel	Visitas lugar hechos	Labores de vecindario	Búsqueda de personas	Arraigos
Chocó	274	222	18	155	411	99
Amazonas	273	188	37	30	76	8
Casanare	257	28	97	182	450	104
Atlántico	255	107	16	49	11	22
Ocaña	251	39	18	27	1	1
Norte de Santander	215	44	31	71	37	6
Magdalena Medio	186	25	23	35	54	5
Putumayo	147	42	14	53	52	9
Urabá	139	64	42	123	181	21
Cesar	119	18	13	18	145	15
Guajira	98	3	28	32	23	14
San Andrés	98	45	19	64	71	20
Guaviare	81	67	39	69	152	10
Arauca	62	40	11	18	19	19
Guainía	24	8	16	17	34	4
Sucre	24	13	1	12	23	0
Bolívar	7	10	1	0	0	0
Córdoba	6	9	9	7	0	2
Vichada	2	0	0	0	0	0
Vaupés	0	0	3	0	0	0
Total	22087	3643	3272	8356	19284	2474

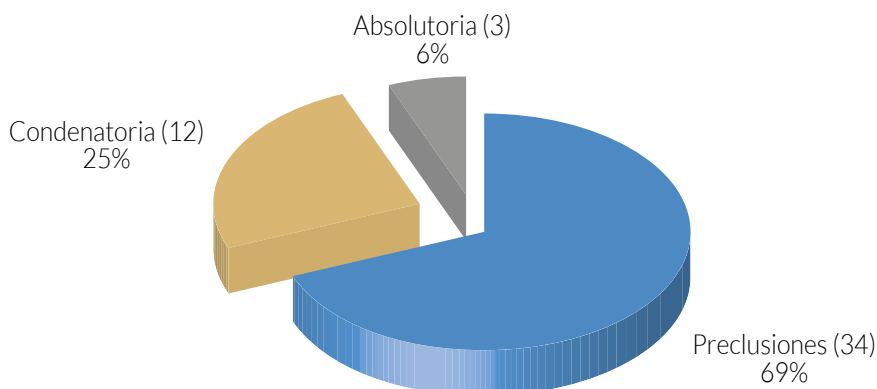
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

1.3.1 Mecanismos para el análisis de metabolismos

El Grupo de Investigación Defensorial ha implementado el Laboratorio de Química Forense y ha diseñado una metodología de trabajo por medio del “Programa piloto para el análisis de metabolitos de cocaína, cannabis en orina por medio de pruebas de inmunoensayos”, con cuyos resultados está incidiendo en la reducción del desgaste del aparato judicial y facilitando la defensa de los derechos de los usuarios del

Sistema Nacional de Defensoría Pública. El costo de estas pruebas es considerablemente económico y los resultados están circunscritos dentro del contexto de la eficiencia, la eficacia y la efectividad. (Ver gráfico 28).

Gráfico 28. Resultados judiciales obtenidos durante el año 2014 con la aplicación del análisis de metabolismos.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

1.3.2 Caso 1. Nivel Central Grupo de Investigación Defensorial

Un señor adulto mayor, con doble nacionalidad, española y ecuatoriana, se encontraba recluso en la cárcel Nacional Modelo de Bogotá, a pesar del delicado estado de salud, como consecuencia de su captura el 28 de abril de 2014 en las instalaciones del aeropuerto El Dorado, por cuanto las autoridades detectaron en su equipaje una sustancia que resultó ser cocaína. La Fiscalía General de la Nación, con esa única evidencia y sin ahondar en la investigación, lo llevó a juicio por el delito de Porte y tráfico de estupefacientes.

Por su parte la Dirección Nacional de Defensoría Pública le asistió con un abogado y un equipo de investigación defensorial conformado por dos investigadores de campo, un médico, un ingeniero de sistemas y un fotógrafo, quienes lograron conseguir suficiente evidencia física e información legalmente obtenida que llevó a solicitar el



hábeas corpus (negado) debido al grave riesgo contra la salud y vida del usuario por las difíciles condiciones de higiene en que se encontraba recluso además de identificar a los verdaderos responsables del hecho, quienes abusaron de la confianza del investigado al mimetizar la sustancia en unas zapatillas que supuestamente enviaban de regalo a una familiar.

Con fundamento en los elementos materiales probatorios aportados por la defensa, los testimonios rendidos por investigadores, sustentados con evidencia demostrativa convincente, como el testimonio de la esposa del acusado, el representante del ente acusador solicitó absolución perentoria y el Juez de conocimiento acogió dicha petición dictando fallo en tal sentido.

1.3.3 Caso 2. Regional Grupo de Investigación Defensorial

Un señor formuló denuncia penal en contra de su ex esposa, en la que afirmó que empezó a recibir llamadas extorsivas de parte de esta, la señora es capturada por el Gaula de la Policía Nacional cuando recibía un sobre con dinero y posteriormente fue acusada por el delito de Extorsión.

La Defensoría pública asigna un defensor y un investigador con experiencia en análisis telefónico, quien al examinar detalladamente los reportes de llamadas de los abonados telefónicos encontró que de 823 registros, 705 eran llamadas de la supuesta víctima a su ex compañera sentimental y 118 en sentido contrario.

Igualmente demostró el investigador que en las fechas en que supuestamente nuestra usuaria había realizado llamadas extorsivas, estas no se encontraban en los registros del operador y más importante aún, que el día de la captura, en que supuestamente la usuaria había llamado en dos oportunidades al victimario para decirle donde recibiría el dinero, era todo lo contrario.

El investigador realizó las entrevistas solicitadas y aportó una petición que días previos a su captura, la usuaria había hecho en una comisaría de familia para que se le brindara algún tipo de protección ante el asedio y el acoso de que era víctima por parte de su ex esposo.



La defensa demostró que la conducta punible no se cometió, que todo obedecía a un montaje realizado por la supuesta víctima en contra de su ex esposa, es decir nuestra usuaria, ante la negativa de esta para reestablecer la relación de pareja.

El sentido del fallo fue absolutorio. La señora juez destacó el trabajo del investigador de la defensa, “el análisis de los reportes de llamadas entrantes y salientes de los abonados telefónicos, aportados por la defensa”; lo que no hizo la Fiscalía.

La importancia de estos casos radica en la protección efectiva de los derechos humanos a través del acceso a la justicia al proveer a nuestros usuarios una defensa integral, ininterrumpida, técnica y competente.

1.3.4 Gestión de la Labor del Grupo de Investigación Defensorial

1.3.4.1 Proceso de Acreditación de Laboratorios (estado actual)

1. Diagnóstico de áreas para acreditación.
2. Capacitación, a nivel nacional, en la norma NTC/ISO/IEC 17025:2005. Se certificaron 90 personas como auditores en esta norma.
3. Socialización del diagnóstico.
4. Proyecto de implementación de la norma para el área de balística.
5. Estudios previos para la contratación de la firma ejecutora.
6. Reentrenamiento a nueve peritos balísticos a nivel nacional y estandarización de procedimiento.

1.3.4.2 Regionalización de laboratorios

Se hizo necesario organizar los cinco laboratorios forenses que se encuentran en el país, para que pudieran atender a los departamentos cercanos. Para ello, se organizó en cinco (5) regiones del país y se informó a las respectivas defensorías regionales sobre el cubrimiento de los mismos. (Ver mapa 2).



Mapa 2. Cubrimiento Geográfico de los Laboratorios del GID.



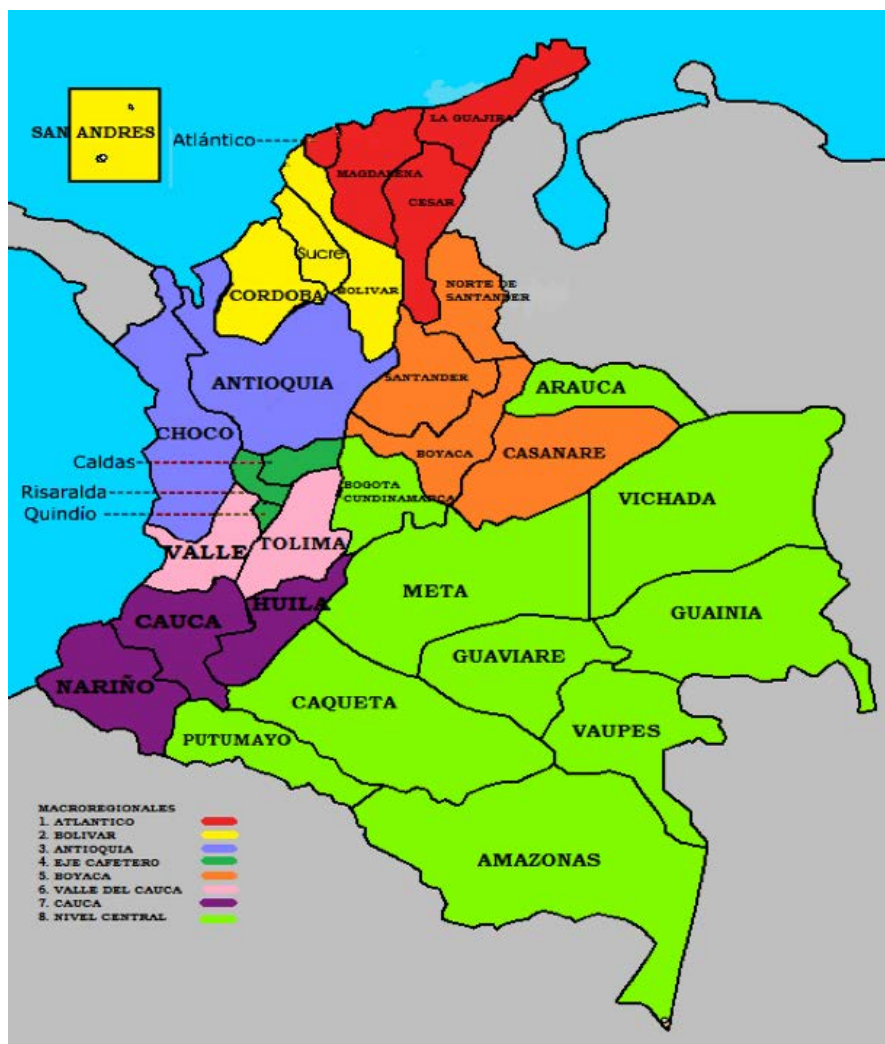
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

1.3.5 Regionalización del Servicio de Psicología Forense

Al igual que con los laboratorios forenses y teniendo en cuenta el recurso humano que en esta materia se tiene dentro de la entidad, sumado al gran volumen de demanda

presentado durante el año, se dividió el país en regiones cercanas a la ubicación de los Profesionales en psicología para atender los requerimientos de los Defensores Públicos. Como resultado de ello, se ha reducido considerablemente la congestión que presentaba esta área, mejorando el servicio y atendiendo de manera más oportuna las solicitudes de los defensores públicos a nivel nacional. (Ver mapa 3).

Mapa 3. Regionalización del Servicio de Psicología Forense.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Investigación Defensorial. Defensorías Regionales 2014.

1.4 Oficinas especiales de apoyo

Esta dependencia desarrolló en el año 2014, ochocientos tres (803) representaciones judiciales, entre las que se encuentran cuatrocientos cincuenta y ocho (458) procesos penales ordinarios, ciento cuarenta y cinco recursos Extraordinarios de Casación y doscientas acciones (200) de revisión.

En relación al desarrollo de actividades de representación judicial las Oficinas Especiales de Apoyo, desarrollan los casos de mayor impacto y relevancia nacional en los que los usuarios no tengan los recursos económicos necesarios para contar con el derecho a una representación judicial acorde con las necesidades de una defensa digna o porque la administración de justicia requiere de nuestro servicio de asistencia judicial como último medio de garantía judicial, en tal sentido para una mejor ilustración se adelantaron los siguientes procesos de importancia que se enuncian; Caso Sandra Morelli Rico. Contralora General; Caso del ex comisionado de Paz “Cacique La Gaitana”; Caso de Unidad Nacional de Protección. Gustavo Enrique Arrieta; Caso de las Erpac en Malocas; Caso de los Canarios; Caso de Paro Agrario; Caso de los Chaquetones; Caso de interceptaciones del DAS; Caso de Bacrim. Jorge Humberto Blanco Niño; Caso de los Rastrojos y Águilas Negras; Casos de OIT. (Sindicalistas); Falsas Víctimas de Sucre; Caso de mesa de Justicia y Paz de Bolívar; Caso Hacker Andrés Sepúlveda.

Lo anterior, con relación a los casos relevantes que se presentaron en el año 2014, tramitados en las oficinas especiales de apoyo de la nación se relaciona y resume el caso y la participación de la defensa pública en el ejercicio del derecho o garantía a una defensa digna, tales casos son:

1.4.1 Procesos judiciales con sentencia absolutoria, Casos relevantes programa OIT en Bogotá, D. C.

Caso 1.

El proceso que se describe a continuación viene adelantándose desde el año 2010 de hechos ocurridos el día 18 de enero de 2010, aproximadamente a las 4:20 a. m., en el barrio Colombia de la ciudad de Leticia, en la frontera con Brasil, se llevaba a cabo una fiesta de 15 años, donde estaban invitadas unas 70 personas, a eso de la



hora indicada al parecer, por insultos recibidos, un individuo saca un revolver que llevaba en la pretina de su pantalón, le propina a otra persona un tiro y sale del lugar, el herido es trasladado al hospital de la localidad y en cirugía fallece. El 18 de junio del año 2011, el sujeto es capturado en Tarapacá (Amazonas), el presunto homicida por información que diera un testigo presencial de los hechos y asistente a la fiesta.

En debate probatorio la Fiscalía no demostró su teoría del caso, la defensa mediante la participación de los testigos directos de los hechos, como la señora madre del occiso, demostró que no fue el acusado quien le segara la vida a su hijo, sino otra persona y que ninguna autoridad de Leticia, le había querido escuchar su declaración. En el Contrainterrogatorio del testigo de cargo, se logra demostrar que este último faltaba a la verdad. Una vez desarrollado el juicio se pronunció sentido de fallo absolutorio y libertad inmediata al usuario.

Caso 2. Tutela

La usuaria fue procesada por el delito de venta de estupefacientes. Actividad realizada: se tutela ante el Tribunal Superior de Medellín contra la sentencia del Juzgado Primero Penal de Envigado en el que se condenó a la usuaria en un procedimiento donde no hubo debate probatorio en el año 2011.

Relevancia del caso: se dejó sin efecto una sentencia proferida en un procedimiento donde no hubo controversia entre Fiscalía y defensa, ya que se había estipulado toda la prueba de cargo. En la decisión se hace énfasis en que en el sistema procesal penal de tendencia acusatoria la carga de la prueba radica en cabeza de la Fiscalía, que en juicio debe derrumbar la presunción de inocencia ante el juez de conocimiento. Autoridad que conoció: Tribunal Superior de Medellín.

En estos casos la Defensa pública solicita rebajas en la determinación de la pena establecida para los usuarios debido a un cambio jurisprudencial con relación a la aplicación de la Ley 890 de 2004 especialmente en lo atinente al delito de extorsión.

Caso 3. En la etapa de revisión

Proceso de Revisión: 13 de agosto. Radicado 43306. M. P. José Luis Barceló. Usuario: 3 de Abril de 2014. Rad. 20130057700 Tribunal de Villavicencio. Usuario: Rad.



2014.000189-00. Mag. William Eduardo Romero Suárez. Tribunal de Cundinamarca. Usuaria

Casación Radicación 40401 Bogotá, D. C., octubre primero (1º) de dos mil catorce (2014), El proceso de radicación 40401, en el cual, la señora el día 6 de diciembre del año 2005, se desplazaba en un mototaxi al momento en el que fue interceptada por miembros de la Policía Nacional encontrándole en un maletín que llevaba consigo elementos para la fabricación de explosivos, por lo cual, se presumió que con estos elementos se construirían artefactos con fines terroristas.

Por lo anterior, El Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Cartagena el día 22 de noviembre de 2010 profirió fallo, a través del cual absolvió a la procesada y dispuso su libertad. Conocida la decisión, el Tribunal de Cartagena mediante sentencia del día 9 de julio de 2012 ordenó revocar la absolución, y en su lugar, condenar a la usuaria, negando tanto la condena de ejecución condicional como la prisión domiciliaria y ordena su captura.

El Defensor Público de la Oficina Especial de Apoyo de Barranquilla, en ejercicio de sus facultades, presenta demanda de casación en contra de la sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, por encontrar que existe violación directa de la ley sustancial, pues considera que la conducta imputada a su asistida es atípica, de modo que se aplicó indebidamente el artículo 343 de la Ley 599 de 2000.

El Tribunal no tomó en consideración que aún para sancionar la coautoría material impropia es indeclinable que el suceso, por lo menos, haya tenido comienzo de ejecución, y además, se pudo constatar que el simple transporte de los elementos incautados por parte de la procesada, no permitía establecer que se configurara el delito de terrorismo, ni siquiera en grado de tentativa, por no comportar en sí mismo un acto preparatorio de aquellos que independientemente sanciona el legislador, es decir, no es punible el transporte de dispositivos como los encontrados en poder de la usuaria.

Por todo lo anterior, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ordena casar el fallo condenatorio proferido en contra por el Tribunal de Cartagena como autora del delito de terrorismo, para en su lugar confirmar la sentencia absolutoria dictada en primera instancia.



1.5 Grupo de Representación Judicial de Víctimas

1.5.1 Reporte de actividades desarrolladas en 2014

El Grupo de Representación Judicial de Víctimas del Sistema Nacional de Defensoría Pública realizó las actividades que se desglosan a continuación, las cuales se enmarcan dentro de las Leyes 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), 1098 de 2006 (Niñas, Niños y Adolescentes), 1257 de 2008 (Violencia de Género), y 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Así mismo, los cambios normativos que se introducen mediante la promulgación de la Ley 1719 de 2014 (Violencia sexual con ocasión del conflicto armado) y el Decreto Reglamentario 1069 de 2014, de la Ley 985 de 2005 (Trata de Personas), y demás decretos y sentencias de constitucionalidad relacionadas con la representación judicial de víctimas.

1.5.2 Representación judicial de víctimas en las regionales

De las treinta y seis (36) Regionales de la Defensoría del Pueblo, 32 cuentan con representación judicial de víctimas con un total de (566) Representantes Judiciales de Víctimas distribuidos en los diferentes programas según marco normativo así:

Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz): 174

Ley 1098 de 2006 (NNA), Ley 1257 de 2008 (Violencia de Género) y Ley 985 de 2005 y Decreto 1069 de 2014 (Trata de Personas): 363

Ley 1448 de 2011 en Restitución de Tierras: 29

En el caso de los abogados contratados para desempeñar sus labores en el programa promiscuo no son específicos para programas de representación judicial de víctimas pero se les pueden asignar en su momento y las circunstancias así lo requieren procesos de Restitución de Tierras. (Ver Tabla 9).



Tabla 9. Representación judicial de víctimas en las regionales

Regional	Ley 975	General	Restitu- ción tierras	Promiscuo	Total
Amazonas				3	3
Antioquia	48	41	4	1	94
Arauca		2		2	4
Atlántico	41	8		13	62
Bogotá	76	29	2		107
Bolívar		10	1	3	14
Boyacá		30		6	36
Caldas		13		6	19
Caquetá		6		3	9
Casanare		2			2
Cauca		10	1	2	13
Cesar		11		10	21
Chocó		5	1	6	12
Córdoba		15	5	9	29
Cundina- marca		23		12	35
Guainía		1		1	2
Guajira		9		1	10
Guaviare		1		2	3
Huila		6		3	9
Magdalena		13	1	6	20
Magdalena Medio		7	1		8
Meta		9	2	2	13
Nariño		18		8	26
Norte de Santander		10	2	13	25
Ocaña		2		2	4
Putumayo		5	1	1	7
Quindío		3			3
Risaralda		9	1	6	16



Regional	Ley 975	General	Restitu- ción tierras	Promiscuo	Total
San Andrés				4	4
Santander	8	15	3	3	29
Sucre		8	1	7	16
Tolima		13	1	3	17
Urabá		7		2	9
Valle	1	21	2	8	32
Vaupés		1			1
Vichada				1	1
TOTAL	174	363	29	149	715

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

1.5.3 Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz)

1.5.3.1 Representación judicial de víctimas

En el marco de Justicia y Paz, la representación judicial de víctimas está a cargo de cuatro (4) Regionales (Antioquia, Atlántico, Bogotá y Santander), sin embargo, los abogados de otras seccionales realizan actuaciones que contribuyen a la adecuada prestación del servicio en cuanto a orientación, asesoría y recepción de documentos.

Se cuenta con 150.036 poderes distribuidos en las cuatro Regionales así: Bogotá (54.158), Antioquia (52.027), Atlántico (33.089) y Santander (10.762).

1.5.3.2 Jornadas de acopio documental

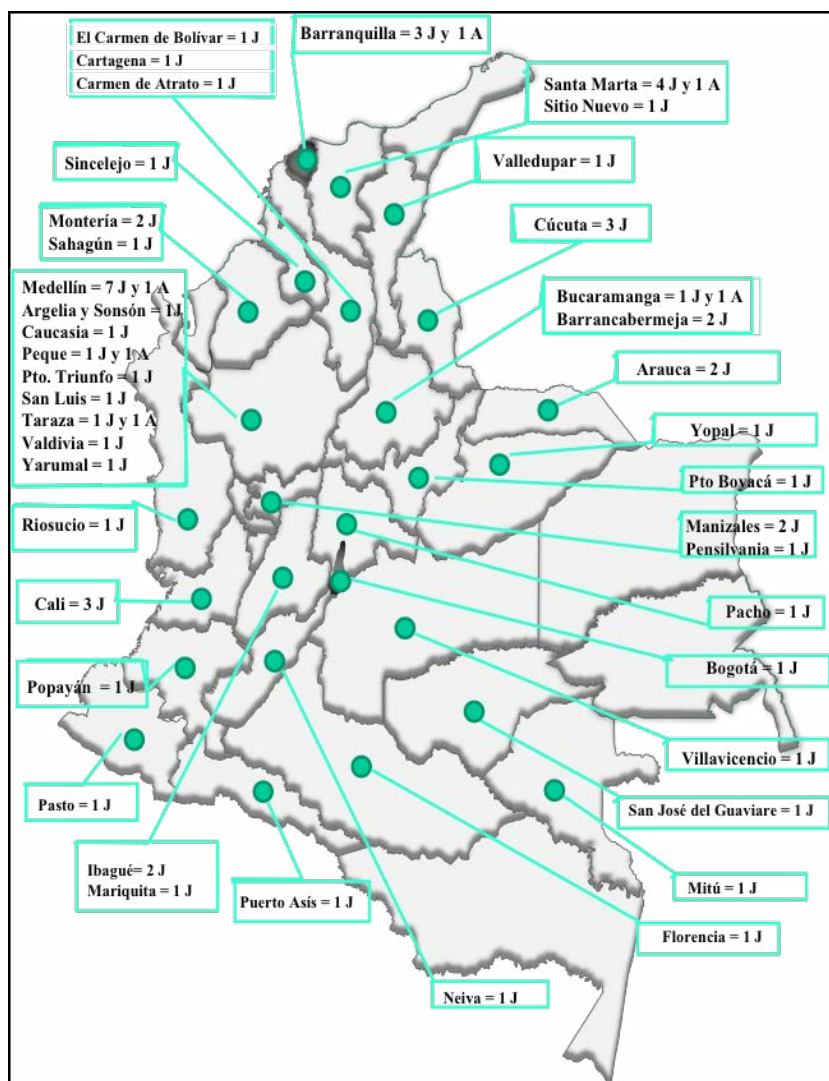
Las Jornadas de Acopio Documental son actividades destinadas a conseguir la información y documentos de las víctimas que permitan ejercer la defensa de los derechos de las mismas durante todo el trámite procesal. En dichas jornadas participan por parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública los representantes judiciales de víctimas y peritos en las áreas financiera y psicológica.

En el transcurso de 2014 se realizaron setenta (70) jornadas de acopio documental a víctimas, de las cuales ocho (8) se llevaron a cabo durante el desarrollo de audiencias de incidente de reparación integral.



Las jornadas de acopio se planifican teniendo en cuenta los casos priorizados por la Fiscalía General de la Nación en la etapa de la imputación y se desarrollan en sitios estratégicos que les permitan a las víctimas acceder fácilmente, es por esto por lo que los profesionales se desplazan por diferentes lugares del país como se aprecia en el siguiente mapa.

Mapa 4. Distribución geográfica de jornadas de acopio documental realizadas durante 2014



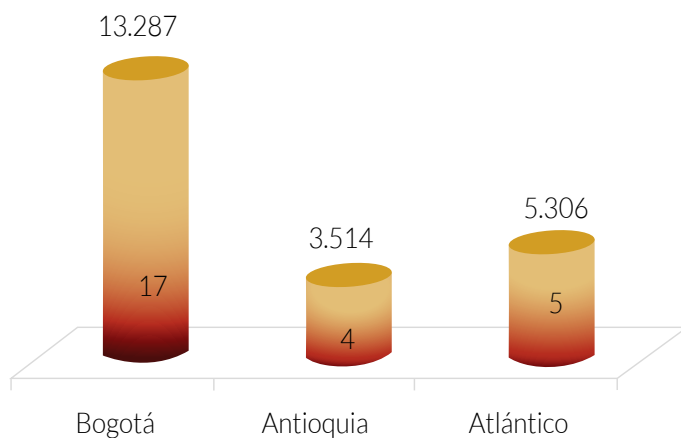
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

1.5.3.3 Incidentes de reparación integral

El Incidente de Reparación Integral es la etapa procesal donde el representante judicial de víctimas, luego de comunicación con la víctima, establece las pretensiones de esta en cuanto a la reparación integral y presenta las pruebas sumarias para demostrar los daños que sufrió con el hecho victimizante.

Las Audiencias de Incidente de Reparación Integral son convocadas por los Tribunales de Justicia y Paz con sede en Bogotá, Medellín y Barranquilla, pero la sala puede sesionar en las regiones donde se encuentre el mayor número de víctimas. Las Regionales de Defensoría Pública que participan en estas audiencias son Bogotá, Antioquia y Atlántico, las cuales representaron víctimas como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfico 29. Víctimas representadas en Incidentes de Reparación Integral en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

1.5.4 Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es un procedimiento mixto que consta de una etapa administrativa y otra judicial, por lo que el representante judicial



de víctimas debe asumir la asesoría, orientación, acompañamiento, representación extrajudicial y judicial en los trámites y actuaciones en el marco de la ley, las cuales deben llevarse a cabo ante las siguientes instancias:

- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- Jurisdicción Agraria.
- Entidades que conforman el SNARIV - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Tabla 10. Actuaciones dentro del marco de Restitución de Tierras por Regional en el año 2014

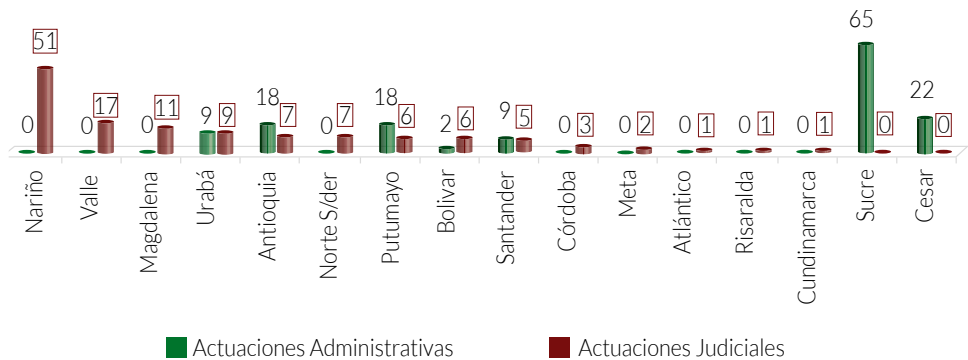
Regionales	Actuaciones Administrativas	Actuaciones Judiciales
Nariño	0	51
Valle	0	17
Magdalena	0	11
Urabá	9	9
Antioquia	18	7
Norte S/der	0	7
Putumayo	18	6
Bolívar	2	6
Santander	9	5
Córdoba	0	3
Meta	0	2
Atlántico	0	1
Risaralda	0	1
Cundinamarca	0	1
Sucre	65	0



Regionales	Actuaciones Adminis- trativas	Actuaciones Judiciales
Cesar	22	0
Total	143	127

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 30. Actuaciones Administrativas y Judiciales en procesos de Restitución de Tierras por Regionales durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

1.5.5 Leyes 1098/2006 (NNA) y 1257/2008 (Ley de Género)

El Grupo de Representación Judicial de Víctimas busca garantizar el acceso de los niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas, a la administración de justicia mediante la representación judicial encaminada al ejercicio real, integral, técnico, competente y la participación efectiva para hacer valer de manera concreta, los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación, frente a hechos constitutivos de violencia y a fortalecer la calidad del servicio.

Para llevar a cabo esa labor cuenta con 363 Representantes distribuidos en las distintas Regionales donde se asignaron procesos en los programas enmarcados en la Ley 1098 de 2006 y Ley 1257 de 2008, así:



Tabla 11. Representación Judicial de Víctimas en los programas 1098/2006 y 1257/2008 por Regional 2014.

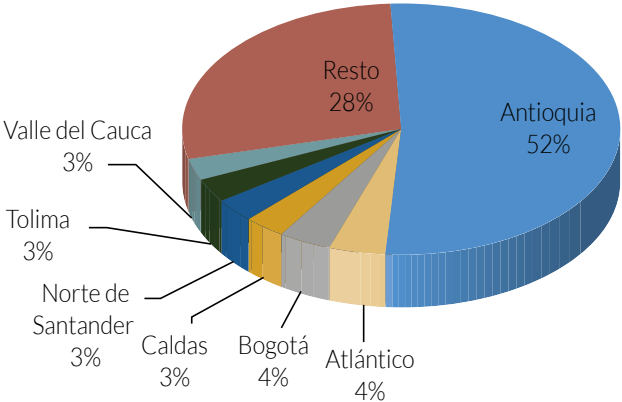
Regional	Nº Procesos asignados programa 1098/2006 a diciembre de 2014	Nº Procesos asignados programa 1257/2008 a diciembre de 2014	Total
Antioquia	2.295	2.250	4.545
Arauca	77	59	136
Atlántico	251	175	426
Bogotá	3.406	160	3.566
Bolívar	126	100	226
Boyacá	1.642	50	1.692
Caldas	600	140	740
Caquetá	298	44	342
Casanare	36	4	40
Cauca	415	89	504
Cesar	32	25	57
Chocó	160	109	269
Córdoba	157	23	180
Cundinamarca	1.158	18	1.176
Guainía	52	9	61
Guajira	85	32	117
Guaviare	32	5	37
Huila	181	75	256
Magdalena Medio	299	72	371
Magdalena	181	16	197
Meta	511	23	534
Nariño	505	93	598
Norte de Santander	356	118	474
Ocaña	351	47	398
Putumayo	242	19	261
Quindío	347	64	411
Risaralda	371	76	447



Regional	Nº Procesos asignados programa 1098/2006 a diciembre de 2014	Nº Procesos asignados programa 1257/2008 a diciembre de 2014	Total
Santander	1.224	83	1.307
Sucre	115	66	181
Tolima	447	115	562
Urabá	177	9	186
Valle del Cauca	523	128	651
Vaupés	50		50
TOTAL	16.702	4.296	20.998

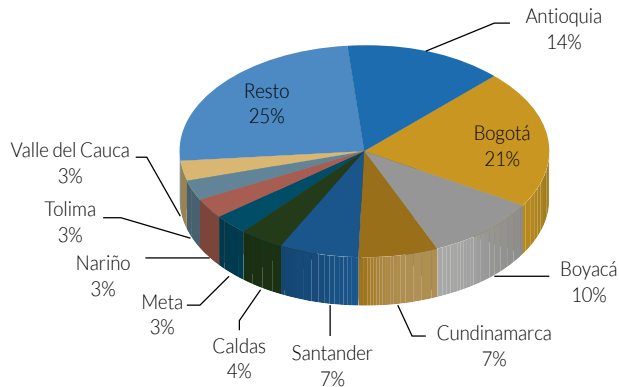
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 31. Porcentaje total de procesos según Regional en la Ley 1098/2006 (NNA) durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 32. Porcentaje total de procesos según Regional en la Ley 1257/2008 durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

1.5.6 Actividades de apoyo pericial

1.5.6.1 Actividades de peritos psicólogos

El Grupo de Representación Judicial de Víctimas cuenta con un total de seis (6) peritos financieros y peritos psicólogos, radicados en el nivel central y en las Regionales Antioquia y Atlántico, quienes apoyan la representación judicial de todo el país en todos los programas.

En el 2014 los peritos psicólogos atendieron un total de 2.961 casos, de los cuales el 97% corresponde al programa de Justicia y Paz (2.889), y del programa de Niños, niñas y adolescentes un total de 50 casos, así mismo, de la Ley Contra Violencia de Género 22 casos fueron atendidos que representan el 2% y 1% respectivamente.

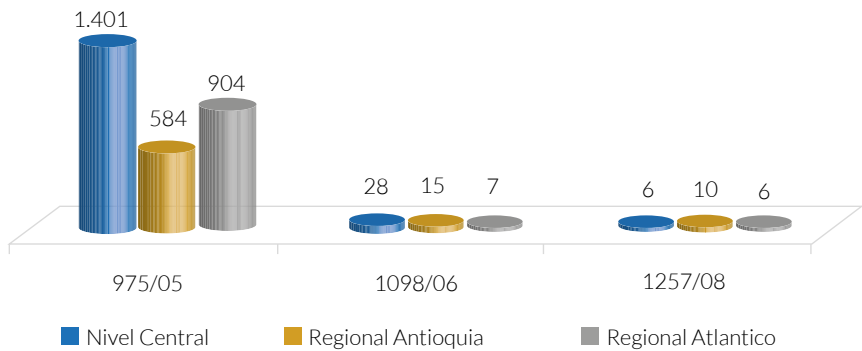
Tabla 15. Número de casos atendidos por peritos psicólogos durante el año 2014 por Programa y por Regional.

Regional	975/05	1098/06	1257/08	Total
Nivel Central	1.401	28	6	1.435
Regional Antioquia	584	15	10	609

Regional	975/05	1098/06	1257/08	Total
Regional Atlántico	904	7	6	917
Total	2.889	50	22	2.961

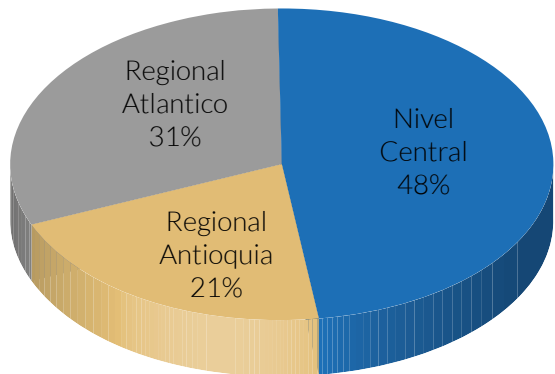
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 33. Número de casos atendidos por peritos psicólogos de cada una de las Regionales en los diferentes programas en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 34. Porcentaje total de casos atendidos por peritos psicólogos según regional en los diferentes programas durante el año 2014.



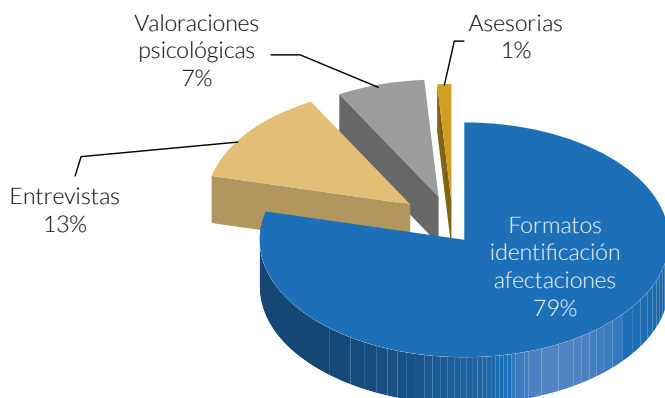
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.



Tabla 12. Actividades realizadas por peritos psicólogos según regional durante el año 2014.

	Formato Identificación Afectaciones	Entrevista	Valoración Psicológica	Asesorías
Nivel Central	1.198	35	93	18
Regional Antioquia	516	378	68	0
Regional Atlántico	804	36	80	7
TOTAL	2.518	449	241	25

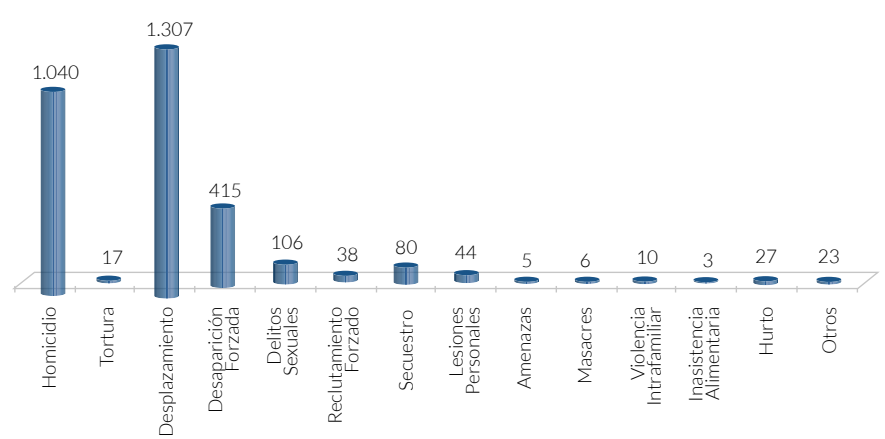
Gráfico 35. Porcentaje de actividades realizadas por peritos psicólogos durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

El diligenciamiento de Formatos de Identificación de Afectaciones es la actividad más sobresaliente teniendo en cuenta que es un instrumento diseñado para identificar, los daños inmateriales causados a las víctimas con ocasión de los delitos sufridos, ya sean lesiones psicológicas, daño en vida de relación o afectación en su proyecto de vida. Este formato es utilizado en las jornadas de acopio documental donde el volumen de víctimas a ser atendidas es por lo general muy alto, sin embargo, también se llevan a cabo valoraciones psicológicas y entrevistas colaterales cuando el caso lo amerita a criterio del profesional.

Gráfico 36. Delitos atendidos por peritos psicólogos en los diferentes programas durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

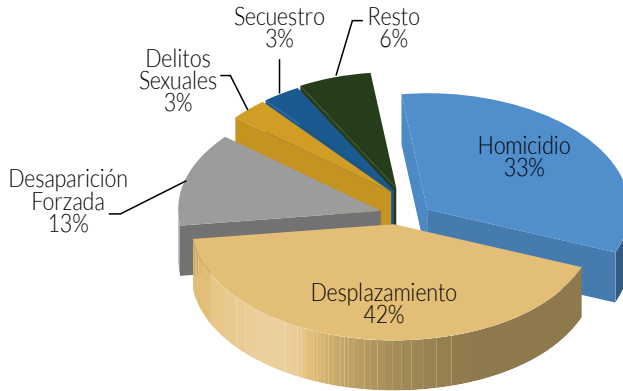
Con un total de 2.961 casos atendidos, se registran 3.121 delitos, esto teniendo en cuenta que en un mismo caso pueden presentarse más de un tipo penal.

Tabla 13. Total de delitos atendidos por peritos psicólogos según programa durante el año 2014.

Programa	Homicidio	Tortura	Desplazamiento	Desaparición Forzada	Delitos Sexuales	Reclutamiento Forzado	Secuestro	Lesiones Personales	Amenazas	Masacres	Violencia Intrafamiliar	Inasistencia Alimentaria	Hurto	Otros	Total
975/2005	1.016	17	1.306	415	68	38	78	38	5	6	0	0	24	23	3.026
1098/2006	24	0	1	0	37	0	2	3	0	0	3	1	0	0	68
1257/2008	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	7	2	3	0	19
Total	1.040	17	1.307	415	106	38	80	44	5	6	10	3	27	23	3.121

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 37. Porcentaje de participación de delitos atendidos por peritos psicólogos en los diferentes programas durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

De un total 3.121 delitos atendidos por los psicólogos, el desplazamiento forzado y el homicidio fueron los que más se presentaron con el 42% y 33% respectivamente, seguidos de desaparición forzada (13%) y secuestro (3%), los anteriores se presentan en su mayoría dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz. El 35% de los delitos sexuales se registraron en menores de edad (Ley 1098 de 2006), y violencia intrafamiliar el 70% corresponde a violencia contra mujeres (Ley 1257 de 2008).

1.5.6.2 Actividades peritos financieros

Los peritos financieros atendieron un total de 5.646 casos, en donde el 99% correspondía al programa de Justicia y Paz (5.600), y los programas de niños, niñas y adolescentes 35 casos, y la Ley de Género 11, que representan el 1% cada uno.

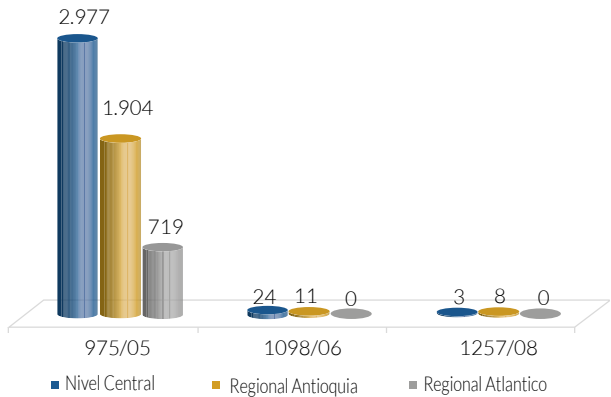
Tabla 14. Número de casos atendidos por peritos financieros durante el año 2014, según programa y regional.

Regional	975/2005	1098/2006	1257/08	Total
Nivel Central	2.977	24	3	3.004
Regional Antioquia	1.904	11	8	1.923

Regional	975/2005	1098/2006	1257/08	Total
Regional Atlántico	719	0	0	719
TOTAL	5.600	35	11	5.646

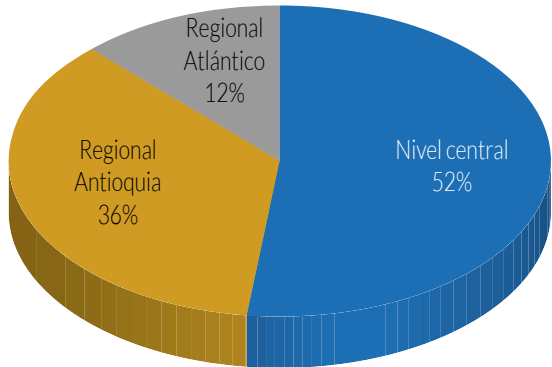
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 38. Número de casos atendidos por peritos financieros de cada una de las regionales en los diferentes programas en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Gráfico 39. Porcentaje de casos atendidos por peritos financieros según regional en los diferentes programas durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Tabla 15. Actividades realizadas por peritos financieros según regional durante el año 2014.

	Juramentos Estimatorios	Entrevistas	Tasaciones Financieras	Asesorías
Nivel Central	1.947	3	286	6
Regional Antioquia	1.371	5	323	18
Regional Atlántico	573	55	525	55
TOTAL	3.891	63	1.134	79

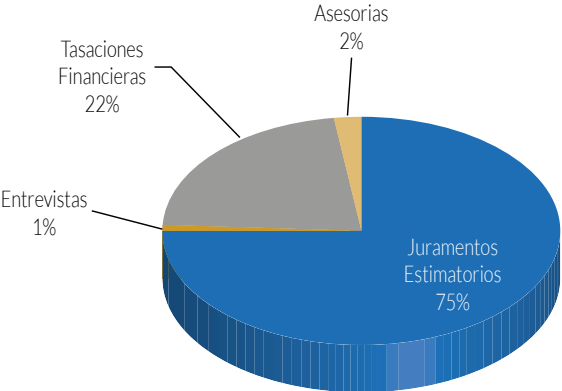
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

El diligenciamiento de juramentos estimatorios¹ fue la actividad realizada en mayor proporción por los peritos financieros, dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz teniendo en cuenta que las víctimas en muchas ocasiones no cuentan con elementos materiales probatorios o pruebas documentales que demuestren la existencia de los bienes que están reclamando.

Por su parte, las tasaciones financieras o liquidaciones se desarrollan en todos los programas para determinar el daño material, en donde se ajusta o actualiza una suma o una cuenta para acceder al reconocimiento final de un pago.

1 Artículo 206. Código General del Proceso. Juramento estimatorio. Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo.

Gráfico 40. Porcentaje tipo de actividad realizadas durante los primeros tres trimestres del año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

Dentro del programa de Justicia y Paz, los representantes judiciales de víctimas completan los datos y la documentación necesaria de las víctimas que pueden ser indemnizadas, y remiten toda la información a los peritos financieros para que realicen las liquidaciones respectivas.

Tabla 16. Liquidaciones financieras elaboradas por peritos en los programas 975/2005 y 1448/2011 por Regionales.

Regional	Hecho(s) Punible(s)									Total Liquidaciones Elaboradas
	Homicidio	Tortura	Desplazamiento Forzado	Desaparición Forzada	Delito Sexual	Reclutamiento Forzado	Secuestro	Hurto	Otros	
Nivel central	3.161	0	3.161	359	0	4	0	15	29	6.729
Antioquia	194	0	412	30	0	0	25	18	9	688
Atlántico	503	8	1.088	89	13	0	10	1	6	1.722
TOTAL	3.858	8	4.661	478	13	4	35	34	44	9.139

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.



En 2014 el total de liquidaciones elaboradas por los seis peritos financieros fue de 9.139, el 74% estuvo a cargo de los peritos adscritos al nivel central, 19% a la Regional Atlántico y 8% a la Regional Antioquia. Los desplazamientos forzados y los homicidios fueron los delitos cuyas liquidaciones fueron más solicitadas, seguidos de las desapariciones forzadas.

Tabla 17. Total de delitos atendidos por peritos financieros según programa durante el año 2014.

Programa	Homicidio	Tortura	Desplazamiento	Desaparición Forzada	Delitos Sexuales	Reclutamiento Forzado	Secuestro	Lesiones Personales	Amenazas	Masacres	Violencia Intrafamiliar	Inasistencia Alimentaria	Hurto	Otros	total
975/2005	1.022	15	3.961	330	22	10	56	16	13	5	1	7	59	14	5.531
1098/2006	7	0	1	0	4	0	0	10	0	0	0	9	0	0	31
1257/2008	3	0	0	0	1	0	0	5	0	0	1	1	0	0	11
Total	1.032	15	3.962	330	27	10	56	31	13	5	2	17	59	14	5.573

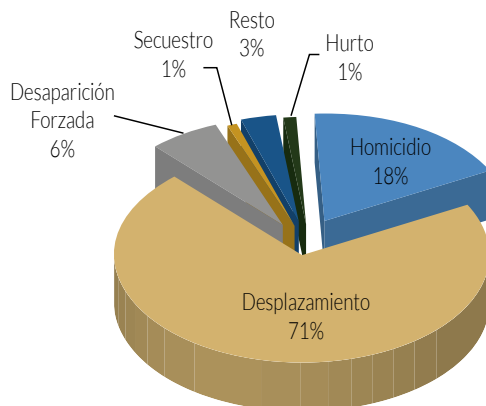
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

De un total de 5.573 delitos atendidos por los peritos financieros, el desplazamiento forzado y el homicidio fueron los que mayor índice presentaron con unos porcentajes del 71% y 19% respectivamente, seguidos de la desaparición forzada (6%), el hurto (1%) y el secuestro (1%), los anteriores se presentan en su mayoría dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz.

En los programas de 1098/2006 y 1257/2008, los delitos que más se registraron fueron inasistencia alimentaria y lesiones personales.



Gráfico 40. Porcentaje de participación de delitos atendidos por peritos financieros en los diferentes programas durante el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Representación Judicial de Víctimas. Defensorías Regionales 2014.

1.5.7 Actividades administrativas

Los profesionales con funciones administrativas adscritos al Grupo de Representación Judicial de Víctimas del nivel central desarrollaron las siguientes actividades:

1. Visitas de Control de Gestión a las Regionales Bogotá (2), Cundinamarca, Risaralda, Caldas, Quindío, Bolívar y Nariño.
2. Videoconferencias para la implementación de lineamientos dirigida a los Profesionales Administrativos y de Gestión de las Regionales Atlántico, Santander, Caldas, Putumayo, Cesar, Sucre, Huila, Valle del Cauca y Guajira.
3. Trabajo Interinstitucional: (SNARIV), Unidad de Restitución de Tierras.
4. Elaboración de Procedimientos para la representación judicial a víctimas del Sistema Nacional de Defensoría Pública (Representantes Judiciales de Víctimas y Peritos).
5. Definición y actualización de lineamientos para la prestación del servicio en los programas en el marco de las leyes:



- a) Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz).
 - b) Leyes 1098/2006 niños, niñas y adolescentes (NNA), 1257/2008 (Violencia de Género), 1719/2014 (Violencia Sexual con ocasión del conflicto armado), 985/2005 y Decreto Reglamentario 1069/2014 (Trata de Personas).
 - c) Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).
6. Ajuste de formatos de información estadística de los distintos programas.
 7. Ajuste de los informes mensual de supervisión y bimensual.

1.6 Grupo de Registro y Selección de Operadores

El Grupo de Registro y Selección de Operadores de Defensoría Pública asiste a la Dirección en los Asuntos Contractuales y Legales para el desarrollo de las labores asignadas, por ejemplo la contratación de servicios de defensoría pública. Para ello, realiza la revisión y recopilación de los documentos necesarios para el cumplimiento de requisitos; de igual manera, elabora las minutas para la contratación de los defensores públicos en cada uno de los programas a nivel Nacional.

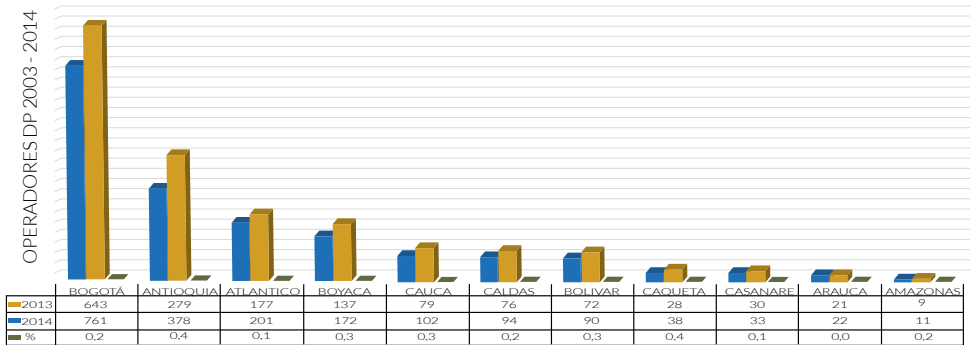
En abril de 2014, la Entidad llevó a cabo un proceso para seleccionar de forma transparente, pública y abierta a los abogados que aspiraban a ser operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, mediante una invitación en la página web de la Defensoría; el objetivo de esta convocatoria o proceso fue entrevistar y con ello conocer a todos los aspirantes que se inscribieron, con miras al mejoramiento constante en la prestación del servicio de defensoría pública.

Luego de realizar entrevistas-examen en diferentes ciudades del país, fueron seleccionados los profesionales del derecho que serían contratados como defensores públicos para cada una de las Regionales en todo el territorio nacional. En la convocatoria, se presentaron cuatro mil cuatrocientos veinticinco (4.425) aspirantes, y luego de realizar un análisis de las hojas de vida, se determinó que tres mil sesenta personas (3.060) cumplían con los requisitos exigidos; estas fueron citadas a presentar entrevista-examen, y en conclusión no llenaron los requerimientos mil trescientos sesenta y cinco (1.365) aspirantes.



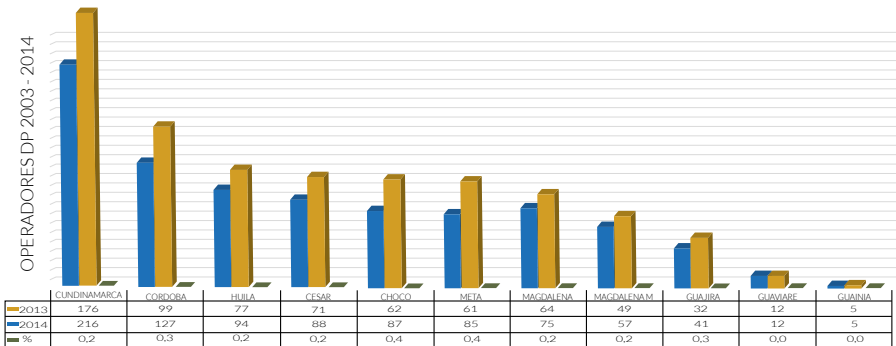
Con base en los resultados se seleccionaron los profesionales del derecho que cumplieran con los perfiles requeridos por la Entidad y, con los elegidos, se determinó suscribir los respectivos contratos de prestación de servicios profesionales. De tal modo, se cumplió el mandato constitucional que se le ha encomendado a la Defensoría del Pueblo; se estableció un número significativo de contratos que se ven reflejados en los gráficos que se muestran a continuación. (Ver gráficos 41, 42 y 43).

Gráfico 41. Contratos con operadores de defensoría pública (DP) firmados en el año 2014.



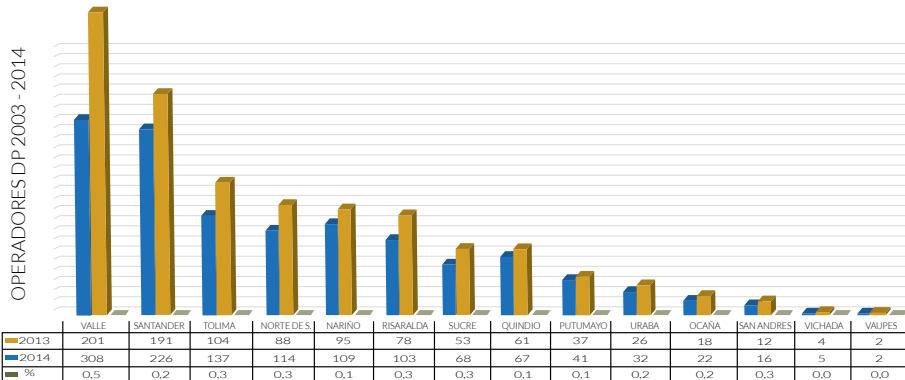
Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

Gráfico 42. Contratos celebrados en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

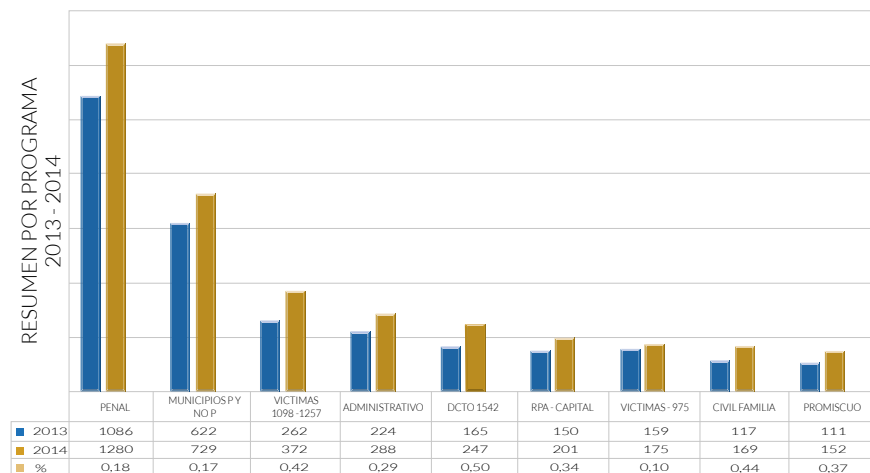
Gráfico 43. Contratos celebrados en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

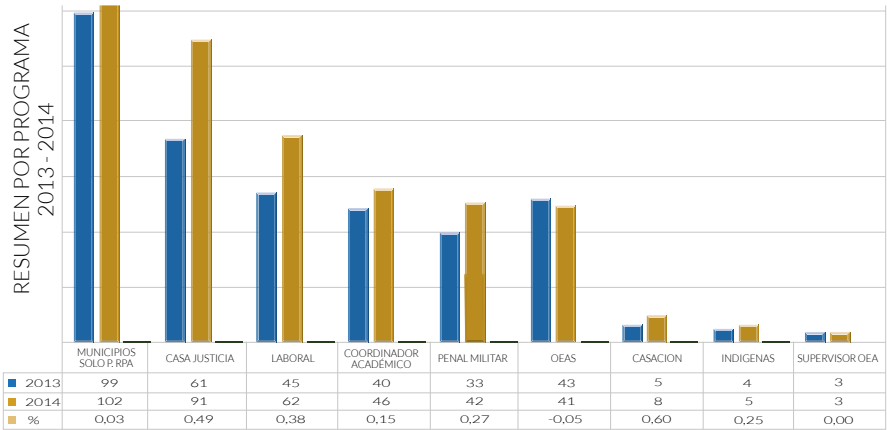
Además, en atención a las solicitudes entre las Regionales y los contratistas, el grupo de Registro y Selección de Operadores de la Dirección Nacional de Defensoría Pública contrató, en el año 2014, la cifra ya mencionada y discriminada según los Gráficos 44 y 45.

Gráfico 44. Contratación de defensores por programa en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

Gráfico 45. Contratos celebrados en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública, a través del Grupo de Registro y Selección, ha establecido una comunicación directa con todos los defensores del pueblo regionales y los profesionales administrativos y de gestión, con el fin de lograr la óptima prestación del servicio, dentro del marco del estudio de conveniencia y oportunidad y de los recursos presupuestales con que se cuenta.

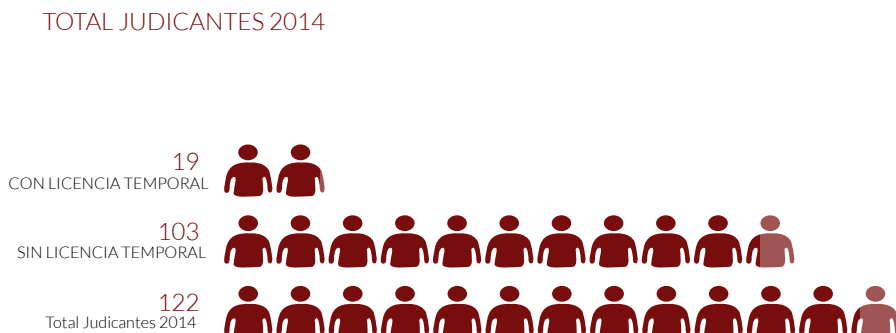
En este orden de ideas, hasta la fecha se han contratado 801 defensores públicos más, con respecto al año 2013, con los cuales se busca suplir el mayor número de necesidades de servicio por regionales, en los distintos programas y circuitos judiciales.

Por otra parte, en consideración a que desde el año 2011 no se actualizaba la carnetización de los Defensores Públicos, esta se tramitó para que los profesionales del derecho que actúan como operadores puedan identificarse fácilmente ante los diferentes despachos, entes ámbitos en los cuales desarrollan sus labores; el grupo de registro y selección se encuentra finalizando el mencionado proceso.

En cuanto a los judicantes, este grupo de registro y selección de operadores se encarga de todos los trámites que se requieren cuando los egresados de las diferentes facultades de derecho de todo el país solicitan hacer las prácticas jurídicas con la Entidad; precisamente, en 2014 fueron admitidos ciento veintidós (122) judicantes, 19 de ellos con licencia temporal de abogado, como lo muestra el Gráfico 46.



Gráfico 46. Judicantes admitidos en el año 2014.



Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Registro y Selección de Operadores.

1.7 Grupo de Capacitación e Investigación

El grupo de Capacitación e Investigación tiene como mandato legal brindar información y capacitación a los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública y realizar las investigaciones sobre materias relacionadas con el servicio de defensa pública, en aras de contribuir a mejorar la calidad en la prestación del servicio (artículo 20 de la Ley 941 de 2005, ley que organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública). Esta labor se refleja en la producción editorial de textos y publicaciones que orientan y apoyan la acción de litigio defensorial. En desarrollo de esta labor y desde los inicios de la Institución, se ha avanzado en la consolidación de un Plan de Formación que responde a las necesidades del operador del Sistema Nacional de Defensoría Pública. El plan de formación que guía la actividad de capacitación debe ser ajustado en cada anualidad, de acuerdo con los nuevos contextos sociales o jurídicos como cuando surgen nuevos mandatos de orden legislativo que suponen la intervención o litigio del operador en otros ámbitos.

1.7.1 Curso de Inducción Defensores Públicos Área Penal

El curso de Inducción se enfoca a facilitar que el defensor público se integre de manera práctica al sistema y los componentes del mismo, con quienes debe



interactuar y valore las debilidades y fortalezas con las que inicia su proceso formativo se desarrolló durante los meses de marzo a junio en el primer semestre y de agosto a noviembre en el segundo, combinando la plataforma virtual durante cuatro (4) semanas y una sesión presencial de tres (3) días. En esta oportunidad se beneficiaron 295 defensores públicos recién ingresados a la institución.

La agenda temática de este curso compromete a los Defensores durante tres semanas de trabajo y se han fijado como metas de aprendizaje:

- Identificar la entidad pública que lo vincula (Defensoría del Pueblo): su misión, visión, marco normativo, valores y principios.
- Reconocer el Sistema Nacional de Defensoría Pública, su fundamento normativo, organización, componentes, formas y líneas de actuación, coordinación e interacción.
- Identificar y establecer los espacios y componentes organizacionales, los modos de comunicación, interacción y coordinación que debe tener en cuenta en la realización de sus actividades contractuales.
- Identificar las principales dificultades de base ética y de principios que se afrontan en la labor defensorial.
- Reconocer las reflexiones y posturas que sobre el tema han depurado los defensores de mayor trayectoria dentro de la institución.
- Reconocer y apropiarse de los argumentos filosóficos que dan fundamento a la dimensión ética de los perfiles identificados como meta del Plan de Formación.
- Reconocer los elementos de fundamentación ética y de procesos de soporte considerados en los perfiles del Plan de Formación de la Escuela de Defensoría Pública.
- Reconocer el modelo de competencias esperadas previstas en el Perfil del Plan de Formación para cada uno de los operadores del equipo de la defensa: el defensor y el investigador o perito.



- Participar en un proceso de autoevaluación y de hetero-evaluación que permite establecer la línea de base o nivel de dominio de las competencias esperadas para cada uno de los participantes en el curso de Perfil y Ética de Defensa Pública.
- Identificar características diferenciadoras que le permitan caracterizar en diversas situaciones del proceso penal, cuándo se está frente a una postura que no corresponde a una defensa, y qué características se pueden identificar de un manejo de escenarios dentro del proceso penal que sí constituyen una defensa técnica.
- Identificar principales fuentes de riesgo y error en la defensa técnica originados por desconocimiento de los principios del régimen probatorio en el sistema penal acusatorio.
- Identificar las características de un equipo interdisciplinario de la defensa que logra trabajar de manera coordinada y sinérgica.
- Elaborar la agenda de formación que guiará el proceso de aprendizaje en los niveles de formación subsiguientes.

Tabla 18. Curso de inducción primer semestre durante el año 2014.

Curso de inducción. Primer semestre			
Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Ciudad sede
Antioquia (4), Chocó (3), Urabá (2)	Medellín 4 al 6 de junio	9	Sede Defensoría Regional Antioquia Medellín
Tolima	Tolima 4 al 6 de junio	7	Sede Defensoría Regional Ibagué
Atlántico (2), Bolívar (19), Cesar (2), Córdoba (2), Magdalena (3), Sucre (3)	Barranquilla del 4 al 6 de junio	13	Sede Defensoría Regional Barranquilla
Santander (3), Norte de Santander (3)	Santander del 4 al 6 junio	6	Sede Defensoría Regional Bucaramanga



Curso de inducción. Primer semestre			
Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Ciudad Sede
Bogotá (15), Cundinamarca (11), Amazonas (3), Arauca (1), Caldas (1), Caquetá (1), Casanare (2), Guainía (1), Huila (1), Meta (3), Putumayo (1), Quindío (1), Risaralda (1) Y Vichada (1)	Bogotá del 4 al 6 de junio	33	Sede Escuela Defensoría Pública Bogotá
Valle del Cauca (6), Cauca (4), Nariño (1)	Cauca del 4 al 6 de junio	11	Sede Defensoría Regional Cauca
		79	

Curso de Inducción. Segundo Semestre			
Regionales Beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Boyacá (12)	Tunja del 5 al 7 de noviembre	12	Sede Defensoría Regional Boyacá
Caldas (3)- Quindío (1)- Risaralda (6)	Quindío del 5 al 7 de noviembre	10	Sede Defensoría Regional Quindío
Caquetá (3)- Huila (6)-Tolima (7)	Huila del 5 al 7 de noviembre	16	Sede Defensoría Regional Huila
Valle del Cauca (27)- Cauca (10)-Nariño (5)	Cali del 5 al 7 de noviembre	42	Sede Defensoría Regional Valle del Cauca
Magdalena Medio (2)- Nte. de Santander (5)- Ocaña (1)- Santander (10)	Bucaramanga del 5 al 7 de noviembre	18	Sede Defensoría Regional Santander



Curso de Inducción. Segundo Semestre			
Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Arauca (5)- Bogotá (52)-Cundinamarca (11) Guaviare (1)- Meta (3)- Putumayo (1)	Bogotá del 5 al 7 de noviembre	73	Sede Escuela Defensoría Pública
Atlántico (1)- Bolívar (4)- Córdoba (5)- Magdalena (3)-Sucre (1)	Barranquilla del 5 al 7 de noviembre	14	Sede Defensoría Regional Atlántico
Antioquia (27)- Chocó (4)	Antioquia del 5 al 7 de noviembre	31	Sede Defensoría Regional Antioquia
		216	

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Capacitación Escuela "Roberto Camacho Weverberg".

1.7.2 Curso de actualización Reforma del Código Penitenciario y Carcelario

Al inicio del año 2014, surgió la necesidad de responder a la Reforma del Código Penitenciario y Carcelario, y se estructuró una actividad de capacitación para analizar las incidencias y repercusiones de los cambios recientes y propiciar el acercamiento y coordinación de actividades entre las diferentes instituciones en vía de concretar aquellos que deben ser favorables para la garantía de los derechos de la población reclusa. Esta acción educativa vinculó el esfuerzo de funcionarios del Inpec, de Jueces de ejecución de penas, de Procuradores judiciales en lo penal, de Personeros delegados en diferentes cárceles y, por supuesto, de los defensores regionales que contribuyeron con su mirada en el ámbito regional.

El diseño curricular estuvo a cargo de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. En el desarrollo de los eventos, se abordaron aspectos generales de la reforma, las razones de motivación, la finalidad de los cambios, y asuntos de preocupación en su nuevo tratamiento como son la redención de la pena como dere-



cho, la libertad condicional, la suspensión condicional de la pena, la pena de arresto y multa, la favorabilidad, la prisión domiciliaria y la exclusión de beneficios.

La gestión docente se realizó por parte de los coordinadores académicos y el curso se desarrolló en jornadas de dos días, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla, según se refiere a continuación:

Tabla 19. Consolidado Curso de actualización Reforma del Código Penitenciario y Carcelario año 2014.

Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Bogotá - Cundinamarca-Tolima -Putumayo - Meta - Boyacá - Caquetá - Huila - Profesionales Administrativos y de Gestión.	Bogotá 27 y 28 de febrero	102	Sede Universidad del Sinú
Santander - Norte de Santander - Magdalena Medio - Ocaña - OEA - Profesionales Administrativos y de Gestión - Instituciones.	Bucaramanga 27 de marzo	38	Sede Defensoría Regional Santander
Antioquia - Caldas - Quindío -Risaralda - OEA - Profesionales Administrativos y de Gestión - Instituciones.	Medellín 6 y 7 de marzo	65	Sede Universidades Aliadas
Valle del Cauca - Nariño - OEA Profesionales Administrativos y de Gestión - Procuraduría.	Cali 13 y 14 de marzo	30	Sede Universidades Aliadas
Atlántico - Bolívar - Cesar - Córdoba - Guajira - Magdalena - Sucre – OEA - Profesionales Administrativos y de Gestión - Procuraduría	Barranquilla 3 y 4 de abril	29	Sede Universidad Libre
Total		264	

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Capacitación Escuela “Roberto Camacho Weverberg”.



1.7.3 Seminario de Derecho Operacional

De otra parte, con el fin de contribuir a la formación académica de los Defensores públicos del Programa Penal Militar que hacen la defensa técnica de miembros de las Fuerzas Militares, se realizó una capacitación que abordaba temas necesarios como la organización y estructura del Ejército Nacional, el procedimiento militar para la toma de decisiones, operaciones de combate irregular, Manual de estado mayor con énfasis en la orden de operaciones, documentos operacionales y archivo jurídico operacional, fundamento legal del uso de la fuerza, marco jurídico aplicable a las operaciones militares, Ley de inteligencia y contrainteligencia, ciclo de inteligencia y operaciones de inteligencia DICA, DICA Ciclo de Inteligencia y, por supuesto, el Proyecto de Reforma de la Justicia Penal Militar.

Tabla 20. Consolidado seminario de derecho operacional.

Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Antioquia, Atlántico, Bolívar, Huila, Magdalena, Santander, Tolima, Valle, Bogotá.	Bogotá 19 al 23 de mayo	51	Alianza con escuela de derechos humanos y DIH del Ejército Nacional de Colombia.

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Capacitación Escuela "Roberto Camacho Weverberg".

1.7.4 Actualización Programas Civil Familia- Laboral- Promiscuo

Como respuesta a los recientes cambios legislativos en las áreas: civil-familia y laboral se definió una actividad que permitiera el análisis y profundización de las últimas tendencias en estas áreas. Los defensores públicos acceden por esta vía a nuevos contenidos y herramientas, para que en las actuaciones judiciales y administrativas, se puedan aplicar y sustentar la defensa de los derechos humanos en situaciones de vulneración enmarcados en la misión institucional.

Este seminario de formación se llevó a cabo en alianza con la Universidad del Sinú, quienes apoyaron los aspectos de orden logístico de la actividad y los ejes temáticos



de la actividad se refieren a continuación: Excepción de inconstitucionalidad, técnicas de oralidad, registro civil, litigio estratégico defensorial, tutela - vías de hecho, la prescripción adquisitiva y los procesos de declaración de pertenencia a la luz de la nueva legislación, principio de género en el sector público, pruebas, interés jurídico para recurrir y alcance de la impugnación en el recurso extraordinario de casación laboral, desarrollo jurisprudencial de la indexación a la primer mesada pensional y el contrato realidad, régimen pensional y la incidencia del acto legislativo 01 de 2005 frente al régimen de transición - liquidaciones pensiones. Como actividad de cierre se organizó un panel de asuntos laborales sobre el desarrollo de aspectos procesales en los ordinarios laborales.

Tabla 21. Consolidado actualización programas civil familia- laboral- promiscuo en el año 2014.

Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Amazonas - Arauca - Bogotá - Boyacá - Caquetá - Casanare - Cundinamarca - Guaviare - Huila - Meta - Putumayo - San Andrés - Tolima - Vichada.	Bogotá 24 al 26 junio	129	Universidades aliadas
Atlántico - Bolívar - Cesar - Córdoba - Guajira - Magdalena - Sucre - Bogotá	Barranquilla 1º al 3 de julio	84	Universidades aliadas
Cauca - Nariño - Valle del Cauca	Valle del Cauca 7 al 9 julio	31	Universidades aliadas
Norte de Santander - Ocaña - Santander - Magdalena Medio	Bucaramanga 14 al 16 julio	36	Universidades aliadas
Bogotá - Chocó - Quindío - Risaralda - Caldas - Urabá - Antioquia.	Medellín 21 al 23 julio	60	Universidades aliadas
TOTAL		340	

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Capacitación “Escuela Roberto Camacho Wevenberg.



1.7.5 Capacitación a peritos de los grupos de investigación defensorial, re-entrenamiento de balística

Los investigadores, como operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, también fueron beneficiarios de capacitación, y en esta ocasión con el apoyo del Ejército Nacional de Colombia y el Instituto Nacional de Medicina legal y ciencias forenses se brindó una actividad de capacitación, con el fin de cualificar competencias de los técnicos en criminalística en la especialidad de Balística.

La agenda temática abordó asuntos como: Determinación del calibre y marca del arma de fuego a partir de la vainilla y/o proyectil, la distancia de disparo en piel y prenda, la determinación de rasgos de distancia de disparo práctico, el estudio en sala de necropsias, estudios comparativos y estudio de rango de distancia de disparo, Identificación y determinación de la aptitud de disparo del arma de fuego, estandarización, procedimiento y aptitud de disparo del arma de fuego.

Tabla 22. Consolidado capacitación a peritos de los grupos de investigación Defensorial re-entrenamiento de balística durante el año 2014.

Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Antioquia - Bogotá - Atlántico -Procuraduría.	Bogotá 25 al 30 Agosto	10	Sede Defensoría Nacional Calle 55 y Escuela General Santander Bogotá

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Capacitación "Escuela Roberto Camacho Wevenberg.

1.7.6 Curso de Inducción dirigida a nuevos investigadores técnicos y profesionales del Grupo de Investigación Defensorial

Este curso de inducción se brinda a los nuevos investigadores, técnicos y profesionales del grupo de investigación Defensorial que operan en el orden nacional. Consta de un primer módulo de Introducción a la Investigación para la defensa (marco legal) y adicionalmente se abordaron temas como: Perfil del Investigador de la Defensa, Nociones generales sobre la investigación Defensorial, Procedimiento de la prestación

del servicio Defensorial, Roles del Investigador, Litigio Estratégico, Técnicas para testificar, Servicios de criminalística, ciencias forenses y su marco legal, Visita instalaciones laboratorio de criminalística y ciencias forenses y Talleres Teórico-prácticos.

Tabla 23. Consolidado curso de inducción dirigida a nuevos investigadores técnicos y profesionales del Grupo de Investigación Defensorial en el año 2014.

Regionales beneficiadas	Fecha	Certificados	Lugar
Antioquia-Arauca-Atlántico- Bolívar - Cauca-Choco-Córdoba- Cundinamarca-Guaina- Gua- jira-Guaviare-Huila-Mag- dalena - Risaralda- San Andrés- Sucre-Valle Del Cauca- Vaupés.	Bogotá 28 al 30 de Julio	31	Escuela Defen- soría Pública

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública. Grupo de Capacitación "Escuela Roberto Camacho Weverberg.

1.7.7 Capacitación representación penal adolescente

Esta capacitación se ha proyectado en alianza con el Comité Internacional de la Cruz roja, CICR y se llevó a cabo en la ciudad de Medellín los días 29, 30 1 de octubre beneficiando 32 defensores públicos de las Defensorías Regionales Antioquia, Urabá y Chocó. Entre las temáticas que se abordaron podemos citar: Visión de un Juez de Control de Garantías del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Parámetros Supranacionales en materia de Justicia Juvenil, Régimen de libertad en el Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes, Práctica de la Justicia Juvenil.

Además fue dirigida a profesionales administrativos y de gestión y coordinadores académicos que apoyan la prestación del servicio de defensa técnica en el programa de Representación Penal Adolescente. Entre la temática que se estudió podemos destacar: Acusación desde la perspectiva del litigio estratégico Defensorial, Salidas alternas al sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Practicas con relación a los retos y problemáticas de la aplicación del SRPA. Se beneficiaron 10 servidores con esta actividad.



1.7.8 Curso de inducción para Defensores Públicos del Programa Administrativo

Esta inducción tenía como objetivo facilitar la incorporación y cumplimiento de los roles de nuevos servidores. Entre las temáticas que se abordaron podemos citar: Extensión de la Jurisprudencia unificada del Consejo de Estado; Sentencia unificación Jurisprudencial sobre perjuicios inmateriales; Control de Constitucionalidad y sentencias moduladas. Esta actividad benefició 48 defensores.

1.7.9 Fortalecimiento de la Defensa Técnica de los Terceros Opositores y/o Segundos Ocupantes en el Proceso de Restitución de Tierras

En alianza con la Unidad de Restitución de Tierras y con el apoyo de recursos del programa de desarrollo rural de USAID se está adelantando una actividad de capacitación para fortalecer la representación judicial de las víctimas sucesivas de despojo que requieran el servicio de la defensoría en el proceso de restitución de tierras, en los términos en los que establece la ley 1448 de 2011. La actividad se cumplió en 7 ciudades, beneficiando a 146 defensores.

El anterior informe muestra las labores encomendadas a la Entidad por la Constitución y la Ley que han sido direccionadas de manera funcional y organizacional a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, se vienen llevando a cabo con la atención que el tema de la protección de los derechos y garantías procesales demanda, es por ello, que la Defensoría del Pueblo sigue en la búsqueda de consolidar cada vez más el servicio, atendiendo los requerimientos presupuestales y logísticos que permiten la contratación de más personal, para con ello ampliar la labor defensorial que se viene prestando a la fecha.

Así mismo, los grupos que componen la Dirección Nacional de Defensoría Pública, continúan con la realización de los procesos y procedimientos establecidos para cada uno de ellos, en las labores administrativas y operacionales que le corresponden, cumpliendo en cada año con las realidades que presenta el país en los temas que nos atañen, dando las garantías constitucionales, legales y administrativas, en la prestación del servicio de defensoría pública.



En el caso del compromiso asumido por la Oficinas Especiales de apoyo de Defensoría Pública, para las siguientes anualidades se ha enmarcado en asumir el mayor número de representaciones judiciales sobre los casos de interés nacional en garantía de las personas de escasos recursos o del ciudadano que solicita el servicio, para ello se ha dispuesto la participación de defensores para las víctimas y la medición estadística que permita examinar los tipos de delitos que se tramitan en los diversos procesos judiciales así como de las casaciones y revisiones que constantemente se allegan a la Entidad.

A su vez, seguimos capacitando a los defensores públicos en los diversos programas judiciales, con la colaboración de la escuela de capacitación de defensoría pública como parte del engranaje de la Dirección Nacional, de tal forma que se desarrollen dichas actividades de formación en el país, fuera de los foros virtuales y textos jurídicos que refuercen la misión institucional.

En conclusión, el Sistema Nacional de Defensoría Pública ha venido garantizando la defensa técnica integral de los usuarios, por medio de las actuaciones y con los medios que se han dispuesto para el desarrollo de esta labor, en aras de hacer frente a las necesidades de la sociedad para garantizar los derechos fundamentales y el respeto de los mismos; en este orden de ideas, cada uno de los Grupos que integran la Dirección Nacional de Defensoría Pública, cumplen lo indicado en la Constitución y la ley.





D.2. El Ejercicio del Litigio Defensorial

2.1 Atención de peticiones en litigio defensorial

Por atribución constitucional¹ y legal, corresponde al Defensor del Pueblo y a la entidad a su cargo, la interposición de las acciones de tutela², cumplimiento³, populares y de grupo⁴, Mecanismo de Búsqueda Urgente de personas⁵, *habeas corpus*⁶ y acciones públicas en defensa de la Constitución, de la ley y del interés general o particular⁷.

En estos casos, la institución interviene como sujeto procesal, cuando las interpone, o como coadyuvante de cualquiera de las partes, teniendo en cuenta, además, los fundamentos fácticos y jurídicos que rodean el caso planteado. No obstante, en aquellos casos que no sea posible intervenir porque no se dan los presupuestos para ello, la Defensoría puede suministrar una asesoría al peticionario sobre su caso.

1 Artículo 282 de la Constitución Política.

2 Decreto 2591 de 1991.

3 Ley 393 de 1997.

4 Ley 472 de 1998.

5 Ley 971 de 2005.

6 Ley 1095 de 2006.

7 Decreto 025 de 2014.



Las peticiones en materia de mecanismos de protección se atienden y tramitan en la Defensoría del Pueblo a través del denominado “litigio defensorial”. Su ejercicio se reguló internamente en el Instructivo General del Sistema de Atención Integral (IGSAI), adoptado por el Defensor del Pueblo mediante Resolución No. 396 de 12 de mayo de 2003. Después de un proceso de revisión y ajuste, previa consulta de las Defensorías Regionales, el Defensor del Pueblo profirió la Resolución 638 de junio 6 de 2008, que tuvo como objeto precisar y complementar los lineamientos generales para el litigio defensorial.

Para esta Entidad, el litigio defensorial⁸ es el ejercicio de los mecanismos e instrumentos constitucionales y legales en procura de la solución de todos aquellos conflictos y reivindicaciones sociales que amenacen o vulneren los derechos humanos, susceptibles de ser resueltos a través de un proceso judicial. De conformidad con la mencionada resolución, las facultades que comprenden el ejercicio del litigio defensorial fueron delegadas en la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y en las Defensorías Regionales⁹.

En general, la función de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo y las Defensorías Regionales, dentro del ámbito de competencias delegado, se concreta en la atención y trámite de las peticiones en materia de recursos y acciones judiciales, presentadas directamente por las personas, y las demás que de oficio se asumen por interés directo del Defensor del Pueblo.

2.1.1 Informe estadístico en materia de litigio defensorial

La reseña estadística que a continuación se presenta, se obtuvo a partir de datos obtenidos del Sistema de Información Visión Web RAJ y de un informe que las Defensorías Regionales enviaron a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, mediante el diligenciamiento de tres cuadros que contienen la gestión realizada por dichas oficinas en cuanto a los mecanismos institucionales.

.....
8 Artículo 1º de la Resolución 638 de 2008.

9 Artículo 8º de la Resolución 638 de 2008.



2.1.1.1 Peticiones tramitadas en las defensorías regionales

Durante el año 2014 la Defensoría del Pueblo atendió 13.833 peticiones de litigio defensorial, relacionadas con acciones de tutela, acciones populares, acciones de cumplimiento, acciones de grupo, acciones de nulidad, acciones de inconstitucionalidad, Mecanismo de Búsqueda Urgente y habeas corpus, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Peticiones tramitadas en las Defensorías Regionales. Total nacional. Enero-diciembre de 2014

Acción	Modalidad	Cantidad	Subtotal
Cumplimiento	Asesoría y consulta	119	169
	Coadyuvancia	2	
	Desacato	37	
	Solicitud de cumplimiento	11	
Grupo	Asesoría y consulta	7	20
	Coadyuvancia	3	
	Diligencia de conciliación	3	
	Solicitud de acción de grupo	7	
Habeas Corpus	Asesoría y consulta	10	13
	Impugnación auto que niega	1	
	Solicitud de Habeas Corpus	2	
Inconstitucionalidad	Asesoría y consulta	24	24
Mecanismos de búsqueda urgente	Acompañamiento	1	154
	Asesoría y consulta	153	
Nulidad		19	21
	Solicitud de nulidad	2	
Popular	Asesoría y consulta	39	177
	Coadyuvancia	10	
	Desacato	4	
	Pacto de cumplimiento	58	
	Participación en comités de verificación	2	



Acción	Modalidad	Cantidad	Subtotal
Popular	Revisión	3	
	Solicitud de acción popular	61	
Tutela	Asesoría y desacato	1099	13255
	Asesoría y consulta	8412	
	Coadyuvancia	38	
	Impugnación	125	
	Insistencia en revisión	3	
	Solicitud de tutela	3578	
Total		13833	13833

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Del anterior cuadro se observa que la acción de tutela continúa siendo el mecanismo de protección más solicitado en la Defensoría del Pueblo, con 13.255 registros, seguido por la acción popular con 177, el de cumplimiento con 169 y Mecanismo de Búsqueda Urgente con 154.

Las Defensorías Regionales son las unidades operativas que en el nivel local desempeñan un papel importante en el ejercicio del litigio defensorial, puesto que la normatividad que las regula, en la gran mayoría de veces, los despachos judiciales competentes para tramitar las acciones operan dentro de la jurisdicción territorial que corresponde a tales dependencias. En el cuadro siguiente ilustraremos las peticiones que cada Defensoría Regional ha tramitado y que han sido registradas en el Sistema de Información Visión Web RAJ.

Cuadro 2. Peticiones recibidas por Defensoría Regional. Total nacional. Enero-diciembre de 2014

Defensoría Regional	Peticiones
Amazonas	158
Antioquia	360
Arauca	141
Atlántico	219
Bogotá	10
Bogotá - C.A.C.	2243
Bolívar	168



Defensoría Regional	Peticiones
Boyaca	1093
Caldas	1462
Caqueta	228
Casanare*	0
Cauca	283
Cesar	179
Choco	50
Córdoba*	0
Cundinamarca	449
Guainia	69
Guajira	92
Guaviare	103
Huila	209
Magdalena	334
Magdalena Medio	31
Meta	11
Nariño	543
Norte de Santander	62
Ocaña	26
Putumayo	142
Quindío	1307
Risaralda	1821
San Andrés y Providencia	8
Santander	631
Sucre	65
Tolima	1144
Uraba*	0
Valle	155
Vaupés	12
Vichada	25
Totales	13833

* Defensoría Regional que no ha tramitado o no ha registrado en el Sistema de Información Visión Web RAJ.

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.



Del cuadro anterior se puede observar que las Defensorías que registran más de 1.000 peticiones. En su orden son: Bogotá CAC con 2.243 peticiones, Risaralda con 1.821, Caldas 1.462, Quindío con 1.307, Tolima con 1.144, Boyacá con 1.093. Por el contrario, aquellas que no tienen registros son las Defensorías Regionales de Urabá, Córdoba y Casanare. Entre las Defensorías con un bajo registro, es decir, con menos de 20, están San Andrés y Providencia con 8 registros, Bogotá con 10, Meta con 11 y Vaupés con 12.

Al respecto, es pertinente anotar que en el primer semestre del año 2014 se completó la capacitación de todas las Defensorías Regionales que no fueron capacitadas en el año 2013¹⁰ y se puso en producción el Sistema de Información Visión Web RAJ en todo el territorio nacional, tarea para la cual se integró un equipo de capacitación conformado por tres asesores de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y un ingeniero del Grupo de Sistemas.

El Grupo de Capacitación tuvo la misión de cumplir con el Memorando 20-050 calendado el 20 de agosto de 2013, según el cual el Secretario General de esta entidad dispuso que: *“A partir del momento en que se capacite a los funcionarios de planta y defensores públicos de [las defensorías regionales] en el manejo del sistema de información, deberán hacer uso del sistema para recepcionar, repartir, gestionar y concluir las peticiones relacionadas con el litigio defensorial”. Igualmente, señaló que: “Los Defensores Regionales deberán adoptar las medidas administrativas y de control de gestión indispensables para que tanto el personal de planta como contratistas relacionados con el litigio defensorial ingresen la información en el sistema de información coordinado por esta Dirección”.*

Por lo anterior, es de suma importancia que las Defensorías Regionales registren sus actuaciones enmarcadas en el litigio defensorial en el Sistema de Información Visión Web RAJ, pues de conformidad con el Decreto 025 de 2014, a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales le compete llevar un registro a nivel nacional de dichas actuaciones, y el mencionado Sistema Visión Web RAJ es la herramienta idónea para centralizar y consolidar dicha información.

10 Durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y primera semana de diciembre de 2013, se capacitó en el uso de los Sistemas de Información Visión Web RAJ a personal administrativo, profesionales de planta que tramitaran peticiones, y defensores públicos del área no penal que ejercieran litigio defensorial adscrito a las Defensorías Regionales de Boyacá, Meta, Santander, Quindío, Risaralda, Norte de Santander, Bolívar, Bogotá, Nariño, Antioquia, Urabá, Atlántico y Magdalena.



Ahora bien, a efecto de apreciar en mejor forma la labor de la Defensoría del Pueblo en materia de recursos y acciones judiciales, es necesario resaltar aquellas peticiones que fueron objeto de intervención ante los estrados judiciales haciendo uso del litigio defensorial, debido a que se consideró que reunían los requisitos sustanciales y adjetivos de procedencia del mecanismo de protección correspondiente y que, además, concurrían los presupuestos de legitimidad que deben asistirle al Defensor del Pueblo o a sus delegados para agenciar los derechos de los peticionarios. El cuadro siguiente muestra las acciones y recursos interpuestos y su estado (seguimiento – conclusión).

Cuadro 3. Acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo ante los despachos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre 2014

Tipo de petición	Naturaleza de la petición	Acciones /recursos	Estado de los procesos	
		Interpuestos	Seguimientos	Concluidos
Acción de tutela	Demanda de acción de tutela	5279	699	4580
	Coadyuvancia	476	4	472
	Impugnación	213	16	197
	Cumplimiento de fallo	608	142	466
Acción de cumplimiento	Demanda de acción de cumplimiento	13	7	6
	Coadyuvancia	0	0	0
	Impugnación	0	0	0
	Cumplimiento de fallo	3	3	0
Acciones populares	Demanda de acción popular	222	217	5
	Coadyuvancia	378	357	21
	Pacto de cumplimiento	232	179	53
	Impugnación	5	3	2
	Desacato	18	14	4
Acciones de grupo	Demanda de acción de grupo	17	16	1
	Coadyuvancia	31	27	4



Tipo de petición	Naturaleza de la petición	Acciones /recursos	Estado de los procesos	
		Interpuestos	Seguimientos	Concluidos
Acciones de grupo	Diligencia de conciliación	11	8	3
	Impugnación	0	0	0
<i>Habeas Corpus</i>	Solicitud de <i>Habeas Corpus</i>	5	1	4
	Impugnación auto que niega	0	0	0
Acción de Nulidad	Demanda de acción de nulidad	4	4	0
	Intervención	17	15	2
Mecanismo de búsqueda urgente	Activación	10	7	3
	Intervención	1	0	1
Total		7543	1719	5824

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

La Defensoría del Pueblo en la acción de tutela interpuso 5.279 demandas e intervino como coadyuvante en 476 oportunidades; en la acción popular elevó 222 demandas e intervino en 378 coadyuvancias, y en las acciones de grupo interpuso 17 y coadyuvó en 31. En ambos casos, se observa una significativa intervención defensorial, no solo a través de la modalidad de presentación de demandas, sino también mediante la figura procesal de la coadyuvancia, resaltando que en el caso de las acciones populares y de grupo, esta fue superior a la modalidad de interposición.

Una vez ejercido el litigio defensorial ante los despachos judiciales, se realiza el seguimiento del correspondiente proceso hasta que exista providencia en firme. Correlativamente, también habrá culminado la petición y su forma de conclusión dependerá del resultado obtenido en sede judicial.

Los resultados de la intervención ante los despachos judiciales se califican de la siguiente forma:

Resultado favorable: Se aplica cuando el funcionario judicial correspondiente resolvió positivamente las pretensiones esgrimidas en la acción, recurso, coadyuvancia o



incidente por cumplimiento de fallo interpuesto por la Defensoría, es decir, cuando se logró la protección de los derechos vulnerados o amenazados.

Resultado parcialmente favorable: Se aplica cuando la acción, el recurso, la coadyuvancia o el incidente por cumplimiento de fallo interpuesto por la Defensoría prospera sin que hayan sido acogidas la totalidad de las pretensiones esgrimidas por la institución, es decir, cuando se logra la protección parcial de los derechos invocados.

Resultado desfavorable: Se aplica cuando el resultado obtenido es totalmente adverso a las pretensiones de la acción, el recurso, la coadyuvancia o el incidente interpuesto por la Defensoría, es decir, cuando la petición fue resuelta en forma negativa por el funcionario judicial del conocimiento.

Desistimiento: Se aplica cuando la Defensoría del Pueblo encuentre que los presupuestos fácticos, legales o jurisprudenciales que sirvieron de base para el litigio defensorial han desaparecido o han cambiado. En consecuencia, la entidad desiste de la acción o del recurso instaurado, coadyuvado o impugnado.

Cuadro 4. Formas de conclusión de las peticiones en acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo ante los despachos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre 2014

Tipo de petición	Naruraleza de la petición	Proce- sos	Formas de conclusión de las ACC/REC interimpuestos			
		Concluidos	Favorables	P/Favorables	Desfavorables	Desistidas
Acción de tutela	Demanda de acción de tutela	4580	4226	117	208	29
	Coadyuvancia	472	397	44	31	0
	Impugnación	197	172	9	16	0
	Cumplimiento de fallo	466	445	10	11	0



Tipo de petición	Naturaleza de la petición	Proce- sos	Formas de conclusión de las ACC/REC interimpuestos			
		Concluidos	Favorables	P/Favorables	Desfavorables	Desistidas
Acción de cumplimiento	Demanda de acción de cumplimiento	6	3	0	3	0
	Coadyuvancia	0	0	0	0	0
	Impugnación	0	0	0	0	0
	Cumplimiento de fallo	0	0	0	0	0
Acciones populares	Demanda de acción popular	5	4	0	1	0
	Coadyuvancia	21	21	0	0	0
	Pacto de cumplimiento	53	47	0	6	0
	Impugnación	2	0	2	0	0
	Desacato	4	4	0	0	0
Acciones de grupo	Demanda de acción de grupo	1	1	0	0	0
	Coadyuvancia	4	4	0	0	0
Acciones de grupo	Diligencia de conciliación	3	3	0	0	0
	Impugnación	0	0	0	0	0
<i>Habeas Corpus</i>	Solicitud de <i>Habeas Corpus</i>	4	4	0	0	0
	Impugnación auto que niega	0	0	0	0	0
Acción de Nulidad	Demanda de acción de nulidad	0	0	0	0	0
	Intervención	2	2	0	0	0
Mecanismo de búsqueda urgente	Activación	3	3	0	0	0
	Intervención	1	0	1	0	0
Total		5824	5636	183	276	29

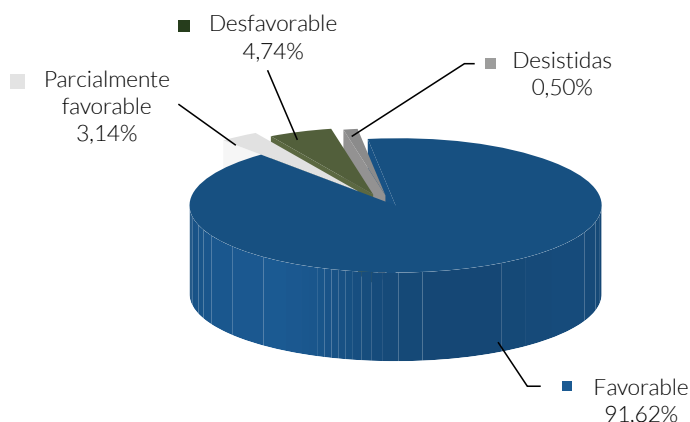
Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Del cuadro anterior se deduce que del global de las acciones y recursos interpuestos el resultado favorable es bastante frecuente. En efecto, de 5.824 acciones con trámite concluido ante los despachos judiciales, solamente 276 obtuvieron fallos desfavorables. Se destaca igualmente, que de 4.580 acciones de tutela interpuestas por la Defensoría del Pueblo con trámite concluido, solamente 208 fueron desfavorables. Respecto de las coadyuvancias, la tendencia de acierto fue la misma. En

efecto, mientras que de 472 acciones de tutela coadyuvadas por la entidad, tan solo 31 de ellas merecieron fallo desfavorable.

Mirado de forma porcentual el resultado del ejercicio del litigio defensorial, el 91,62% de las acciones y recursos concluidos merecieron un fallo favorable; un 3,14% un fallo parcialmente favorable, un 4,74 % un fallo desfavorable y solamente 0,50% de peticiones fueron desistidas. Así lo indica el siguiente gráfico relativo al porcentaje de participación del resultado de las actuaciones en las acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo.

Gráfico 1. Porcentaje de participación del resultado de las actuaciones en las acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre 2014



Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

El porcentaje de acierto en la gestión defensorial demuestra la atención calificada que reciben las peticiones en materia de recursos y acciones judiciales. No obstante, el porcentaje desfavorable no indica deficiencia de la gestión defensorial pues las decisiones judiciales en esta materia no solo dependen de la argumentación expuesta por la Defensoría del Pueblo, sino del criterio de la autoridad judicial que conoce y decide el caso, y que, en muchas ocasiones, no coincide con el de la entidad.

En aquellos eventos en los cuales los fallos judiciales conceden el amparo solicitado en cualquiera de los mecanismos de protección en los que intervino la Defensoría



del Pueblo, siempre habrá una autoridad o un particular encargado de cumplir las órdenes del juez, tendientes a prevenir o reparar, según el caso, la amenaza o violación de los derechos protegidos. Los siguientes cuadros ilustran los resultados obtenidos en cuanto a los responsables accionados y los derechos protegidos.

Cuadro 5. Autoridades o particulares a nivel nacional obligados a cumplir fallos judiciales dentro de las acciones o recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo.
Total nacional. Enero-diciembre 2014

Presupuestos responsables	Presupuestos responsables directos	Acciones o recursos interpuestos					
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Habeas Corpus	Mecanismo de búsqueda urgente
Autoridades Administrativas	Del orden nacional	1110	18	5	1	1	2
	Del orden departamental	579	73	1	5	0	0
	Del orden municipal	443	128	6	1	0	0
	Del orden distrital	66	357	27	1	0	1
Corporaciones públicas	Congreso de la República	0	0	0	0	0	0
	Asambleas Departamentales	0	0	0	0	0	0
	Consejos Municipales	9	0	0	0	0	0
	Consejos Distritales	0	0	0	0	0	0
	Juntas Admi. locales y comunales	0	0	0	0	0	0
Fundaciones Judiciales	De juzgados	93	2	0	0	6	0
	De fiscales	26	0	0	0	0	5
	De tribunales	4	2	0	0	0	0
	De juzgados penales militares	1	0	0	0	0	0
	Auxiliares de la justicia	0	0	0	0	0	0
	De las cortes, Consejo de Estado y Superior de la Justicia	1	0	0	0	0	0
Organos de control	De la Contraloría	2	0	0	0	0	0
	De la Procuraduría	1	0	0	0	0	0
	De la Personería	1	0	0	0	0	0
	De la Defensoría	127	0	0	0	0	0
Fuerza Pública	Del Ejército Nacional	330	0	0	0	1	0
	De la Armada Nacional	2	0	0	0	0	0



Presupuestos responsables	Presupuestos responsables directos	Acciones o recursos interpuestos					
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Habeas Corpus	Mecanismo de búsqueda urgente
Fuerza Pública	De la Fuerza Aérea Nacional	0	0	0	0	0	0
	De la Policía Nacional	56	0	1	1	0	0
Org. de seguridad	DAS	5	0	0	0	0	0
Auto. Penitenciarias	INPEC	169	2	0	0	0	0
Particulares que prestan servicios públicos Domiciliarios	Que prestan servicio de energía eléctrica	31	5	0	0	0	0
	Que prestan servicio de acueducto y alcantarillado	44	12	0	0	0	0
	Que prestan servicio público de teléfono	3	0	0	0	0	0
	Que prestan servicio público de gas	15	1	0	0	0	0
Particulares que prestan servicios públicos	Que prestan servicio público de educación	74	3	1	0	0	0
	Que prestan servicio público de salud	3809	10	0	0	0	0
	Que prestan servicio de seguridad social	207	0	0	0	0	0
	Que prestan servicio público bancario y crédito	34	11	2	0	0	0
	Que prestan servicio público como centrales de información	6	2	0	0	0	0
	Que prestan ser. público de transporte	74	0	0	0	0	0
	Que prestan otros servicio público	7	0	0	0	0	0
Organizaciones privadas	Medios de comunicación	3	2	0	0	0	0
	Grupos económicos y empresas	11	53	0	0	0	0
	Cooperativas	1	0	0	0	0	0
	Organizaciones no gubernamentales	0	0	0	0	0	0
Asociaciones	Asociaciones y gremios de profesionales	0	0	0	0	0	0
	Asociacione sindicales	1	0	0	0	0	0
	Asociaciones o juntas de copropiedad horizontal	13	1	0	0	0	0
	Asociaciones o juntas de clubes privados	0	0	0	0	0	0
Otros particulares accionables	Otros particulares accionales	303	25	0	0	0	0

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

El cuadro anterior muestra que los particulares que prestan servicios públicos no domiciliarios, con 4.240 casos protegidos, constituyen los agentes que más vulneran derechos, entre los cuales se destacan aquellos particulares que prestan el servicio

público de salud, con 3.819 ocasiones, de los cuales 3.809 casos corresponden a acciones de tutela. Le siguen las autoridades administrativas con 2.825 casos protegidos. Lo anterior indica que esta entidad, a través de los mecanismos de protección, ha tratado de proteger los derechos menoscabados tanto por particulares como por autoridades.

En el siguiente cuadro se registra el número de derechos protegidos por los despachos judiciales mediante fallos en firme, cuando la acción o recurso haya sido interpuesto en ejercicio del litigio defensorial, en aquellos casos en los cuales la actuación en los estrados judiciales concluyó con fallo favorable o parcialmente favorable a las pretensiones.

Cuadro 6. Derechos protegidos por fallos judiciales dentro de las acciones o recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre 2014

Derechos protegidos en acciones de tutela	No. Casos
A la salud	4,325
A la seguridad social	933
De petición	1,062
Al debido proceso	532
A la vida digna	1,186
A la vida	246
A la subsistencia y mínimo vital	133
Derechos fundamentales de los niños	370
A no ser desplazado	398
A la vivienda digna	404
De acceso a los servicios públicos ya que su prestación sea eficiente y oportuna	48
Al Habeas Data	13
A la educación y a la cultura	169
Al trabajo	59
A reconocimieto de la personalidad jurídica	125



A la libertad personal	34
Derechos protegidos en acciones de tutela	No. Casos
A la integridad personal	89
A la igualdad	42
De acceso a la administración de justicia	50
A la honra y al buen nombre	1
A la familia	71
A la asociación sindical y a la huelga	45
Derechos de las minorías étnicas	9
Al libre desarrollo de la personalidad	0
Al goce de un ambiente sano	0
A las libertades de circulación y residencia	0
A la recreación y al deporte	8
A la propiedad	1
A la participación política y ciudadana	13
A la nacionalidad	0
A la libertad religiosa	14
A la libertad de pensamiento y expresión	4
A la intimidad	0
A la sociación	7
Subtotal	10,391
Derechos protegidos en las acciones populares	No. Casos
A la seguridad y salubridad	22
Al goce de un ambiente sano	419
De acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna	35
A acceso a una infraestructura de servicio que garantice la salubridad pública	36
Al goce del espacio público	86
A la moral administrativa	5
A la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos	8



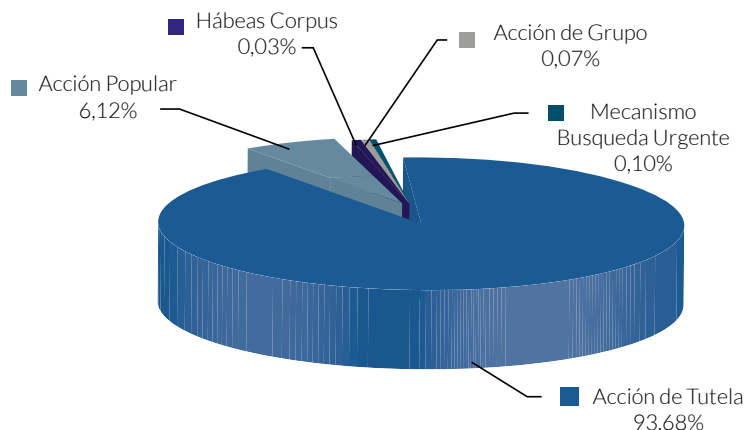
A la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	2
De los consumidores y usuarios	39
A la defensa del patrimonio cultural de la nación	5
Prohibición de fabricar, importar, poseer y usar armas químicas	7
Otros derechos colectivos	14
Derechos protegidos en las acciones populares	No. Casos
A la libre competencia económica	0
A la existencia del equilibrio ecológico	1
A la defensa del patrimonio público	0
Subtotal	679
Derechos protegidos en las acciones de grupo	No. Casos
De indemnización a las víctimas por violaciones de los derechos humanos	8
Subtotal	8
Derechos protegidos en las acciones de hábeas corpus	No. Casos
A la libertad personal	3
Subtotal	3
Derechos protegidos en el mecanismo de búsqueda urgente	No. Casos
A la libertad personal	11
Subtotal	11
Total	11,092

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

La tendencia de protección concuerda, en forma general, a la descrita respecto de las acciones con fallos favorables en contra de particulares accionados, específicamente, aquellos prestadores del servicio de salud, pues en lo atinente al derecho a la salud se observa que es el más vulnerado con 4.325 casos protegidos. Le siguen otros derechos, como la vida digna con 1.186 casos, y de petición con 1.062 casos.



Gráfico 2. Porcentaje de participación de las acciones o recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo en relación con los derechos protegidos mediante fallos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre 2014



Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

En el anterior gráfico se puede observar que la acción de tutela, con un 93.68%, constituye la herramienta constitucional que más derechos protege a través del litigio defensorial. Le sigue la acción popular, con un 6.12%.

2.1.1.2 *Peticiones de insistencia*

La Carta Política establece en su artículo 86 que todos los fallos de tutela deben ser remitidos a la Corte Constitucional para su eventual revisión, corporación que mediante autos resuelve cuáles selecciona y cuáles excluye de revisión.

Frente a los expedientes no seleccionados, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, el Defensor del Pueblo, entre otros¹¹, puede solicitar ante la Corte Constitucional la revisión de los fallos de tutela excluidos por la Sala de Selec-

¹¹ La facultad de insistir ante la Corte Constitucional también se encuentra en cabeza de cualquiera de los Magistrados de esa Alta Corporación (artículo 33 del Decreto 2591 de 1991) y del Procurador General de la Nación en defensa del orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales. (numeral 12 del artículo 7° del Decreto 262 de 2000).



ción en turno, cuando se configure, a su juicio, alguno de los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional.

Para presentar el recurso de insistencia, la Defensoría del Pueblo cuenta con quince (15) días calendario contados a partir de la comunicación del auto proferido por una de las Salas de Selección en turno de la Corte Constitucional (artículo 51 del Acuerdo 005 de 1992).

A efecto de tramitar los expedientes con solicitud de insistencia, la Resolución 638 de 2008 delegó en la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales el estudio de los mismos, con el objeto proyectar la solicitud de insistencia en revisión de un caso concreto y suministrar la respuesta de la actuación al peticionario, en caso de considerarlo viable. Internamente, la Dirección ha dispuesto la conformación del Comité Jurídico, un grupo de trabajo integrado por los abogados asesores de esta Dirección y el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. En dicho espacio, se expone cada caso y se debate sobre su procedencia.

La decisión de insistir un fallo de tutela pertenece a la competencia discrecional del Defensor. Por consiguiente, la petición ciudadana que contiene dicha pretensión no obliga al Defensor del Pueblo a ejercer en todos los casos dicha facultad. A su turno, las insistencias ante la Corte Constitucional no tienen un carácter vinculante para la Corporación, y se acogen o se rechazan sin motivación expresa según el criterio del Alto Tribunal. Dicha Corporación ha manifestado a través de sus fallos, que no está obligada a realizar la revisión de un determinado expediente de tutela, pues la escogencia está precedida de unos criterios elaborados según su “leal saber y entender”¹².

Cuadro 7. Peticiones de insistencia en revisión radicadas en la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. Total nacional. Enero-diciembre 2014

Mes	Peticiones de insistencias recibidas	Peticiones estudiadas en comité	Peticiones insistidas	Insistencias acogidas	Insistencias no acogidas
Enero	125	105	13	6	7
Febrero	135	30	5	3	2
Marzo	177	66	13	5	8

12 Corte Constitucional. Sentencia T-424 de 1995. M. P. Antonio Barrera Carbonell.



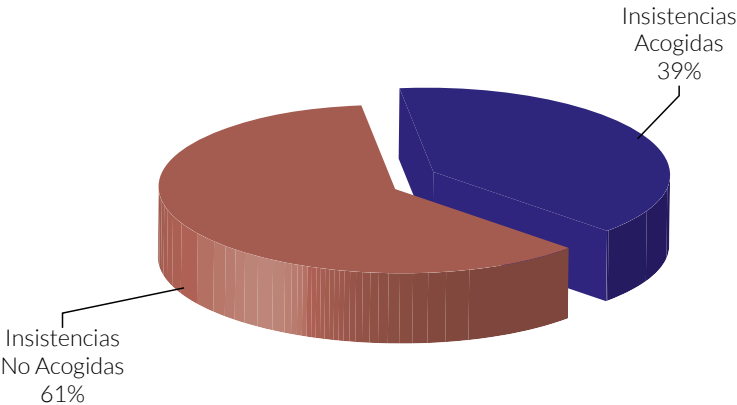
Mes	Peticiones de insitencias recibidas	Peticiones estudiadas en comité	Peticiones insistidas	Insistencias acogidas	Insistencias no acogidas
Abril	147	50	6	1	5
Mayo	208	51	2	1	1
Junio	155	84	17	5	12
Julio	234	118	23	12	11
Agosto	206	58	4	2	2
Septiembre	143	65	11	2	9
Octubre	147	80	11	4	7
Noviembre	133	90	15	7	8
Diciembre	79	27	5	1	4
Total	1889	824	125	49	76

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Según la estadística, la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales recibió un total de 1.889 peticiones, de las cuales fueron elevadas en insistencia un número igual a 125, frente a la cuales la Corte Constitucional acogió 49 para revisión y denegó la insistencia en 76 casos.

El siguiente gráfico ilustra los porcentajes.

Gráfico 3. Porcentaje de peticiones de insistencias presentadas, acogidas y no acogidas por la Corte Constitucional. Total enero-diciembre 2014



Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Desafortunadamente la Corte Constitucional en el momento de determinar si acoge o no una insistencia tampoco lo hace en forma motivada. Sobre el particular, esa Alta Corporación ha sido muy enfática en manifestar que: *“ni la petición de un Magistrado ni la del Defensor del Pueblo para que se revise un proceso de tutela obliga a la Sala de Selección, la cual autónomamente decide “sin motivación expresa y según su criterio”*¹³.

2.1.2 Casos relevantes en materia de litigio defensorial

Los casos que a continuación se describen fueron seleccionados entre aquellos que tuvieran fallo definitivo y correspondieron al ejercicio del litigio defensorial, en cualquiera de sus modalidades (interposición, coadyuvancia, impugnación, cumplimiento/desacato de fallo). Para tal efecto, se tuvo en cuenta la relevancia constitucional de los mismos y el impacto social y trascendencia del resultado de la gestión defensorial efectuada a través del litigio defensorial.

Asimismo, como elemento adicional, se trató en lo posible de que fueran casos paradigmáticos que sirvieran de ilustración, razón por la cual se presentan en forma de casuística, bajo un título que enuncia la subregla que rige el caso.

En algunos casos, por razones de protección del derecho a la intimidad de los accionantes, se ha omitido nombres, despachos que tramitaron los procesos judiciales y fechas de las decisiones, salvo aquellas proferidas por la Corte Constitucional, debido al contenido doctrinal de las mismas y con el objeto de facilitar su consulta.

2.1.2.1 *El derecho al incremento pensional del 14% por cónyuge o compañero(a) permanente a cargo, contemplada en el artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990, no prescribe. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)*

Antecedentes. Mediante apoderado judicial el interesado presentó demanda ordinaria laboral en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) con el fin de que se le reconociera y pagara, entre otros, el incremento pensional

.....
13 Corte Constitucional. Ídem.



del 14% por su cónyuge, adicional a la pensión de vejez que le fuera reconocida mediante Resolución No. 010762 de 1996. El proceso culminó con sentencia absoluta, al considerar que los incrementos no forman parte de la pensión y por consiguiente son prescriptibles, decisión que se adoptó con fundamento en el artículo 22 del Decreto 758 de 1990, al haber pasado más de 3 años entre el reconocimiento de la pensión al actor y la reclamación administrativa, decisión que fue confirmada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D. C., en fallo proferido el 19 de septiembre de 2013. Por lo anterior, el actor, de 79 años de edad, promovió acción de tutela contra esas decisiones ordinarias, solicitando la protección de sus derechos fundamentales. El 28 de enero de 2014, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, actuando como Juez Constitucional, en única instancia, desestimó el amparo fundamentado en que no se observó que el Tribunal Judicial accionado actuara de manera negligente, subjetiva y arbitraria. Asimismo, argumentó que no se acreditó que la decisión recurrida le hubiera causado un perjuicio irremediable. Por último, sobre la aplicación de algunos precedentes judiciales, señaló que por regla general las determinaciones que se profieran en sede de tutela producen efectos inter partes, por lo que tales antecedentes no pueden hacerse extensivos de manera general a todos los casos similares.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. En la solicitud de insistencia realizada por la Defensoría del Pueblo a la Corte Constitucional, se estableció que el problema jurídico del presente caso gira en torno a establecer si el derecho al incremento del 14% sobre la pensión, conforme lo establece el Acuerdo 49 de 1990, puede o no prescribir, y consiguientemente, si al negarse este derecho por prescripción se incurre en causal de procedencia de la acción de tutela contra Decisión judicial. A efecto de aportar en la resolución del problema planteado, se trataron los temas relativos a: i) el carácter irrenunciable e imprescriptible del derecho a la pensión y, ii) las causales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, por defecto sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional.

Decisión judicial. Acogida la insistencia, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-831 de 2014, revocó el fallo de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del trámite de la acción de tutela y, en su lugar, concedió el amparo. La Sala concluyó que la Decisión judicial censurada por el accionante, que negó el reconocimiento y pago del incremento pensional del 14%, solicitado por el actor, vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido



proceso al haberse interpretado la norma aplicable al caso en perjuicio del actor, vulnerando así el principio de favorabilidad en materia laboral. Al efecto, reiteró el precedente de la Sentencia T-217 de 2013 en la que se consideró que el derecho a la pensión o los incrementos que por ley se desprendan de este son imprescriptibles. En esa medida la prescripción solo es aplicable a las mesadas no reclamadas con anterioridad a los 3 años de solicitadas.

2.1.2.2 El trámite de los procesos administrativos de desalojos forzosos de ocupantes de bienes públicos asentados de manera irregular, debe articularse con la protección de sus derechos, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)

Antecedentes. El día 23 de agosto de 2013, un número aproximado a 250 familias en condición de desplazamiento, entre las cuales se encontraban niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres cabeza de hogar pertenecientes a grupos étnicos, se ocuparon de forma pacífica en un predio de propiedad del municipio de Pueblo Bello (Cesar), de manera ininterrumpida por un periodo de tres meses, ante la ausencia de soluciones a los problemas de vivienda por parte de las autoridades locales. Frente a tal problemática, el Defensor del Pueblo Regional Cesar invocó el recurso de amparo, afirmando que las condiciones en las que se encontraban estas familias eran indignas e inhumanas. El 23 de octubre de 2013 llegó al predio un grupo de hombres perteneciente al escuadrón móvil antidisturbios a realizar el desalojo de todas las familias que están allí asentadas, pero debido a la intervención de la Defensoría del Pueblo se detuvo dicha acción. Además, la Defensoría del Pueblo ha solicitado la realización de un Comité de Justicia Transicional, pero como el alcalde no brindó respuestas acordes con las necesidades planteadas, por vía de tutela se solicitó, entre otras, que se ordene al alcalde la suspensión del proceso de desalojo por ocupación de hecho, hasta cuando las personas sean ubicadas en albergues temporales y la apropiación por parte del departamento y el municipio de las partidas necesarias para ejecutar programas de vivienda destinados a la población víctima del desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes. Los jueces de tutela negaron la acción de tutela al estimar que el procedimiento de desalojo respecto de las familias ubicadas en el predio hasta el momento ha sido ajustado a las disposiciones que regulan la materia y agregó que la acción de tutela resulta improcedente para evitar la consumación de hechos inciertos.



Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo insistió en el presente caso. A juicio de la entidad, los organismos accionados, si bien alegan estar cumpliendo con las medidas establecidas por las normas y la jurisprudencia, no se han ejercido las acciones necesarias para garantizar el restablecimiento y cumplimiento de los derechos fundamentales de los desplazados; pues la situación aún persiste sin que se vea resultado concreto alguno. Existe una necesidad imperiosa de adoptar políticas sociales en materia de vivienda digna para los desplazados que se encuentran en el predio del municipio de Pueblo Bello para evitar el hacinamiento irregular. No basta con advertirles que van a ser desalojados. Se les debe dar una información completa de las políticas que se han adoptado y la manera como estas se van a aplicar para garantizar su bienestar y una vida digna. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo solicitó la insistencia en revisión de los fallos de la acción de tutela que nos ocupa, con el fin de evitar un perjuicio grave en cabeza de los desplazados. En su decisión, la Corte estimó que además del respeto de todas las garantías constitucionales del derecho al debido proceso, el trámite de los procesos administrativos de desalojo de ocupantes de bienes públicos asentados de manera irregular, debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables.

Decisión judicial. Acogida la insistencia, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-833 de 2014 revocó los fallos de los jueces constitucionales. En su lugar declaró la carencia actual del objeto, por cuanto, en sede de revisión, el ente territorial accionado en atención a las solicitudes de los organismos encargados de velar por la protección de los derechos fundamentales y la cancelación del proyecto habitacional que se iba a construir en el predio ocupado se suspendió de manera indefinida el desalojo de la población desplazada. No obstante, la Corte advirtió a la alcaldía municipal de Pueblo Bello, a la gobernación del Cesar y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en caso de reanudarse el desalojo deberán garantizar los derechos de las personas ocupantes del predio. Finalmente, ordenó a la alcaldía de Pueblo Bello convocar a las instituciones públicas que conforman el Comité Territorial de Justicia Transicional para que procedan a establecer las medidas, incluidas las de carácter presupuestal, para materializar efectivamente las garantías de las personas víctimas de la violencia que son ocupantes del predio, según las disposiciones consagradas en la Ley 1448 de 2011.



2.1.2.3 *Deber del empleador de dar inicio a la etapa de arreglo directo ante la presentación de un pliego de peticiones, así en una misma empresa coexistan más de dos sindicatos y por ende varias convenciones colectivas. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)*

Antecedentes. La Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) en junio de 2013 inició un proceso de negociación colectiva de carácter laboral con la empresa Tampa Cargo S.A.S. En respuesta a esa petición, en el mes de julio de 2013, la mencionada empresa le informó a la ACDAC que no daría inicio al proceso de negociación colectiva por no reunir los requisitos de ley. Para el efecto, la sociedad accionada cuestionó la legitimación de la ACDAC y su representante legal para presentar el pliego de peticiones por no tener la calidad de trabajador, ni vocero de los trabajadores que dice representar. Adujo la existencia de otra organización sindical dentro de la empresa distinta a aquella y una convención colectiva anterior vigente hasta el año 2015, que tiene que ser denunciada para proceder a iniciar las negociaciones conforme lo exige la normatividad. Por lo anterior, la ACDAC interpuso acción de tutela contra la empresa Cargo Tampa SAS al considerar vulnerados sus derechos sindicales. El juez de tutela de primera instancia tuteló el derecho fundamental a la asociación sindical y ordenó a la empresa accionada a instalar e iniciar la etapa de arreglo directo, con fundamento en la viabilidad de que en una misma empresa puedan coexistir más de una organización sindical, con derecho a presentar en forma separada pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas de trabajo independientes. Entre tanto, el juez de tutela de segunda instancia revocó integralmente la decisión al estimar que al tratarse de una controversia laboral y ante la ausencia de un perjuicio irremediable, debía acudir-se a la jurisdicción ordinaria.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo insistió ante la Corte Constitucional, al estimar que en este caso subsiste un presunto trato discriminatorio laboral y sindical de la empresa accionada en contra de los trabajadores sindicalizados de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC). Como razones justificantes de la solicitud de selección la entidad expresó: i) que dentro de una misma empresa puedan coexistir más de una organización sindical con derechos de representación y plena autonomía de negociación colectiva de cada uno de ellos, y ii) que los conflictos colectivos de trabajo solo son susceptibles de ser resueltos a través del procedimiento de negociación colectiva.



Decisión judicial. Acogida la insistencia, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-711 de 2014, revocó la decisión de segunda instancia y en su lugar confirmó la providencia de primer grado que otorgó el amparo solicitado. En aquella oportunidad consideró errada la decisión del juez ad quem que la declaró improcedente, toda vez que, para la solución de esta clase de conflictos sindicales la acción de tutela resulta procedente ante la inexistencia de otra vía judicial idónea y eficaz para solucionar dichas controversias. Igualmente, reiteró que en una misma empresa pueden coexistir más de dos sindicatos, y por esta razón celebrarse varias convenciones colectivas. En ese orden, estimó que resultaba evidente el desconocimiento por parte de la demandada del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, que consagra la obligación del empleador de darle trámite a la negociación colectiva ante la presentación de un pliego de peticiones.

2.1.2.4 *Afirmar que la certificación de existencia y representación de una comunidad indígena expedida por el Ministerio del Interior es el único medio de reconocimiento de una comunidad indígena, desconoce la facultad de las mismas comunidades de autorreconocerse. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)*

Antecedentes. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Regional Tolima, negó su inscripción a un miembro de la comunidad indígena Pijao del sur del Tolima “Quintín Lame”, en un programa de posgrado como población vulnerable y lo admitió como aspirante regular, impidiendo el acceso al beneficio de exoneración del pago de matrícula, con fundamento en el artículo 12 parágrafo 1º de su reglamento interno. Esto al considerar que la única prueba idónea y conducente para acreditar su pertenencia a la etnia es la certificación expedida por el Ministerio del Interior, desconociendo la constancia de la gobernadora del cabildo indígena Pijao del sur del Tolima (Quintín Lame), y la constancia de la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la cual indica que el accionante está registrado en el censo de la comunidad indígena Pijao del sur del Tolima “Quintín Lame”, reside en la ciudad de Ibagué, y pertenece a la etnia Pijao, las cuales anexó a su solicitud de inscripción.

Así las cosas, un Defensor Público para Indígenas de la Defensoría Regional Tolima, como agente oficioso del actor, acudió al juez constitucional para que fuese protegido el derecho a la educación de su prohijado, por considerar que la decisión de la



Escuela Superior de Administración Pública desconoce el derecho a la educación del indígena; se aparta de la Ley 89 de 1890 y del Convenio 169 de la OIT; así como del precedente constitucional de la Corte relacionado con la garantía del derecho a la diversidad étnica y cultural de la población indígena. Los jueces de tutela de ambas instancias, después de referirse al principio de autonomía universitaria, resolvieron negar el amparo por considerar que el accionante no cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos por la Escuela Superior de Administración Pública (Esap) para ser inscrito en la Especialización de Gerencia Pública como miembro de la comunidad indígena, pues no aportó prueba idónea que acreditara la existencia de dicha comunidad, y además que, no se está en presencia de un perjuicio irremediable.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo insistió ante la Corte Constitucional este caso. Entre sus consideraciones expresó que la jurisprudencia constitucional tiene por sentado que en materia de fuero indígena se ha reconocido la condición indígena de un sujeto a partir de las propias certificaciones de la comunidad indígena a la cual pertenecía, así como de la certificación de la gobernadora de la comunidad indígena que lo identifica como tal. En este sentido, el censo de la Dirección de Etnias como medio probatorio debe ceder ante aquellas pruebas expedidas en ejercicio del principio de autonomía de los pueblos indígenas y ante la real identidad del aspirante a los cupos especiales. De otra parte, también ha advertido que el concepto constitucional de autonomía universitaria implica la posibilidad, entre otras, de estipular con carácter obligatorio un régimen interno aplicable a quienes hacen parte de la comunidad universitaria para regular las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad. Sin embargo, dicho concepto encuentra límites en la Constitución y la ley, pues el principio de autonomía universitaria se funda en el respeto a los valores, principios y derechos que integran el ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, la Defensoría del Pueblo resaltó que la interpretación que hizo la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Regional Tolima, del artículo 12 parágrafo 1° de su reglamento interno, no puede acarrear el atropello de los principios superiores establecidos en la Constitución o vulnerar los derechos fundamentales del aspirante, sujetos de especial protección constitucional, de suerte que correspondía a la entidad accionada aceptar las certificaciones emitidas por la autoridad indígena que acreditan su pertenencia a la comunidad cultural.

Decisión judicial. Acogida la insistencia, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-475 de 2014 revocó la decisión de los jueces de instancia y concedió el am-



paro solicitado por el tutelante. En consecuencia, ordenó a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) autorizar la exoneración del pago de la matrícula del actor. Entre sus consideraciones expresó que el hecho de fijar medidas favorables para personas pertenecientes a grupos poblacionales tradicionalmente marginados o discriminados, resulta ser una medida constitucional aceptable. Tales como los cupos especiales de acceso a las universidades o las exenciones de matrícula para miembros de grupos étnicos, las cuales propenden por la protección real y efectiva en términos de igualdad. Ahora bien, el reconocimiento estatal, la existencia y representación de las comunidades indígenas, encuentra fundamento en el principio a la diversidad étnica y cultural, así como en la posibilidad que tienen todos los pueblos indígenas a ser titulares de derechos y obligaciones, y que se refleja en la facultad que tiene cada comunidad de autoidentificarse e identificar a cada uno de sus miembros. Si bien es cierto, el Decreto 2893 de 2011 asignó en su artículo 13 a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, llevar el registro, entre otros, de las comunidades reconocidas y de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad. Tal disposición no puede interpretarse en el sentido de que la certificación de existencia y representación expedida por esa Dirección es el único medio de reconocimiento de una comunidad indígena, desconociendo con ello la facultad de las mismas comunidades de autorreconocerse.

2.1.2.5 *Se desconocen los principios de igualdad y solidaridad y los derechos de una persona víctima de desplazamiento forzado cuando el municipio decide cobrar el impuesto predial causado sobre un inmueble abandonado durante el lapso del desplazamiento y que con posterioridad fue restituido materialmente. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)*

Antecedentes. Se trata de una víctima por desplazamiento por la violencia del municipio de Santa Fe de Antioquia desde el año 1997, quien tuvo que abandonar un predio de su propiedad denominado El Edén, sobre el cual pesaba una medida cautelar de prohibición de enajenar o transferir el bien, por solicitud de la Personería de Medellín. El 27 de mayo de 2013 la Secretaría de Hacienda del municipio le cobró al actor por concepto de impuesto predial un valor de \$2.036.696 que comprende los periodos dejados de pagar desde julio de 1998. El Defensor del Pueblo de la Regional Antioquia interpuso acción de tutela pretendiendo la condonación del impuesto



predial, al estimar que la decisión vulnera sus derechos al mínimo vital y vida digna; dada su condición de víctima del conflicto armado colombiano por desplazamiento desde el año 1997 y porque al no tener recursos económicos puede perder la propiedad del inmueble.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Negada en ambas instancias la tutela, el Defensor del Pueblo insistió ante la Corte Constitucional, al considerar que el caso gira en torno a la protección real y efectiva de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado colombiano, concretamente de la población desplazada vinculada en los procesos de restitución de tierras despojadas, en relación con los sistemas de alivio o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionados con los predios restituidos o formalizados, previsto en la Ley 1448 de 2011.

La Defensoría del Pueblo estimó que le asisten razones válidas al accionante para exigir a través de la acción de tutela que se ordene tanto a la Secretaría de Hacienda y Tesorería, y al Concejo Municipal de Santa Fe de Antioquia la implementación y ejecución de todos los trámites pertinentes y conducentes encaminados a la aplicación de los alivios tributarios dispuestos por el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 a favor de las víctimas del desplazamiento forzado que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, por lo que requieren de un trato preferente por parte del Estado. Los jueces de tutela negaron el amparo al estimar que la acción de tutela no era la vía indicada para ordenarle al Concejo la expedición de un acuerdo municipal que exonere a la población desplazada del pago del impuesto predial. Además, no se advertía la presencia de un perjuicio irremediable, por cuanto el actor cuenta con unos predios de los que extrae cultivos para satisfacer sus necesidades básicas.

Decisión judicial. Acogida la insistencia por parte de la Corte Constitucional, esa Alta Corporación mediante Sentencia T-347 de 2014 revocó los fallos de instancia y, en su lugar, concedió el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada. En consecuencia, ordenó al municipio de Santa Fe de Antioquia exonerar al actor del pago del impuesto predial de los predios, durante el tiempo en que se vio forzado a abandonarlo, esto es, desde 1998 hasta el 2013. Entre sus consideraciones el Alto Tribunal expresó que los derechos de una persona víctima de desplazamiento forzado a la que el municipio decidió cobrar el impuesto predial de un



inmueble abandonado durante el lapso del desplazamiento y que con posterioridad fue restituido materialmente, omitió dar un trato preferente en virtud del artículo 13 y del principio de solidaridad establecido en el artículo 95 de la Constitución, que se concreta en la obligación de asistir a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos, máxime, si se está cobrando el impuesto predial causado mientras el actor no tuvo el uso, goce y disposición de su bien inmueble.

2.1.2.6 Según la interpretación constitucional del Decreto 2762 de 1991, aquella persona a la que se le otorga residencia temporal en el archipiélago de San Andrés Islas, - por estar casado o tener una unión permanente con un residente permanente, se le autoriza tácita y automáticamente a trabajar, ya que la convivencia es una facultad más amplia, omnicompreensiva y no excluyente. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)

Antecedentes. El accionante interpuso acción de tutela contra la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) de la gobernación del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libre residencia, a la igualdad y a la unidad familiar. Según el accionante, la violación aconteció cuando, poco tiempo después de reconocer su derecho a la residencia temporal, la entidad territorial lo declaró en situación irregular, lo expulsó de la isla y le impuso una multa de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes por haber laborado sin cancelar una deuda de cuyo pago dependía la expedición de la tarjeta de residente. El juez de tutela de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela por considerar que (i) no existía prueba de la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable; (ii) el actor no agotó la vía gubernativa; (iii) existían, para ese entonces, medios ordinarios de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y adicionalmente, (iv) la OCCRE no cometió ninguna irregularidad procedimental que se tradujera en una vía de hecho; (v) el actor se encontraba en una situación irregular y no tenía derecho a laborar, pues solamente contaba con una residencia temporal. Tal determinación fue confirmada por el juez de tutela de segunda instancia.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte la revisión del asunto, dando cuenta del problema jurídico que tiene que



ver con la necesidad de analizar si la decisión de expulsión del actor del archipiélago de San Andrés y Providencia por parte de la Oficina de Control y Circulación de Residencia (OCCRE), viola sus derechos al debido proceso, la defensa y la unidad familiar. La Defensoría del Pueblo señaló que la inmediatez de la lesión de los derechos cuya protección se solicita, al haberse decretado y materializado en un mismo día la expulsión del actor del archipiélago, y el carácter puramente constitucional del debate esbozado frente a los mismos, indica la acción tutela como el medio de defensa apropiado para alcanzar su protección. El Decreto 2762 de 1991 establece cómo se adquiere el derecho de residencia y cuáles son los derechos y deberes de los residentes. No obstante, no es clara la diferencia que existe entre los derechos de la persona que reside de manera permanente, y los de aquella que lo hace de manera temporal.

El artículo 5º del decreto no hace ninguna distinción cuando señala que los residentes del departamento pueden (i) trabajar de forma permanente; (ii) estudiar en un establecimiento educativo del archipiélago; (iii) inscribirse en el registro mercantil y ejercer actividades de comercio de manera permanente, y (iv) ejercer el derecho al sufragio para las elecciones departamentales y municipales. Como lo reconoce la autoridad accionada y se encuentra acreditado en el proceso, el actor contaba con residencia temporal, y por lo tanto, con el derecho a trabajar según la norma precitada, la que no distingue entre residente temporal o definitivo para otorgar este derecho, luego donde la norma no distingue, le está vedado al intérprete efectuar tal distinción, máxime tratándose de situaciones sancionatorias.

Decisión judicial: Acogida la insistencia, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-484 de 2014, adoptó los criterios señalados por el Defensor del Pueblo y concedió el amparo de los derechos fundamentales a la residencia y al trabajo del accionante, y el derecho fundamental de su hijo menor a tener una familia y no ser separado de ella; igualmente ordenó el ingreso inmediato del afectado al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, otorgándole la residencia temporal por un (1) año contado a partir de la fecha de ingreso y prorrogable hasta dos (2) veces por el mismo periodo según lo estipulado en el artículo 10 del Decreto 2762 de 1991, y su sustracción del listado de las personas que no están autorizadas para ingresar al territorio insular, por último, dejó sin efecto la sanción impuesta a él.



2.1.2.7 *Las sanciones que se impongan a las personas privadas de la libertad deben observar las formas propias del procedimiento disciplinario (Defensoría Regional Amazonas)*

Antecedentes. La directora del centro carcelario de Leticia suspendió las visitas a los internos del Patio No. 2 por el fin de semana, correspondiente a los días 15 y 16 febrero de 2014, argumentando que se había extraviado la mechera o encendedor de cigarrillos del lugar donde ella lo había asignado.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El día 14 de febrero de 2014, la Defensoría Regional presentó acción de tutela por la vulneración de los derechos a la dignidad humana de los internos privados de la libertad, con apoyo en la Sentencia de la Corte Constitucional T-388 de 1993. Igualmente, se invocó el derecho al debido proceso y las Sentencias de ese Alto Tribunal: T-093 de 1998, C-095 de 2011, T-319 de 2011, T-1145 de 2011, y el Código Penitenciario (Ley 1709 de 2014, artículo 116-117). Junto con la demanda, como medidas provisionales, se solicitó suspender la orden dada por la directora de ese centro carcelario para evitar un perjuicio grave del interés público, y como consecuencia, se permitiera que los reclusos tuvieran visita ese mismo fin de semana.

Decisión judicial. Dentro del trámite propio de la acción, el juez de conocimiento concedió la solicitud de medida provisional, por tanto, a los internos del establecimiento carcelario de Leticia se les permitió recibir las visitas los días 15 y 16 de febrero de 2014. En vista de que los privados de la libertad pudieron acceder a las visitas, el Juzgado 2° Promiscuo del Circuito de Leticia (Amazonas) en fecha 24 de febrero de 2014, profirió sentencia que negó la acción de tutela por presentarse un hecho superado. Impugnada tal decisión, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca confirmó el fallo de primera instancia y requirió a la directora del establecimiento para que en oportunidades futuras imponga sanciones a los internos con observancia de las formas propias del procedimiento disciplinario.



2.1.2.8 Se viola el debido proceso sino se resuelve una petición de vincular empresas con relación societaria respecto de una empresa intervenida por la Superintendencia de Sociedades, para que pueda reparar patrimonialmente a los perjudicados con ocasión de un daño que esta les produjo. (Defensoría Regional Antioquia)

Antecedentes. El día 11 de octubre de 2013, ante la falla de una de las columnas de la Torre 6 del conjunto residencial Space P. H. de la constructora C. D. O., el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de Medellín (DAGRED) expidió la Ficha Técnica No. 00000050554 mediante la cual se recomendó la evacuación temporal de dicha torre. El día 12 de octubre en horas de la noche se produjo el colapso de la Torre 6 del conjunto residencial Space P. H. perdiendo la vida 12 personas. En los meses siguientes un conjunto de urbanizaciones, todas de la Constructora C. D. O., presentaron serios problemas estructurales, por lo cual en la gran mayoría de ellas se ordenó su evacuación. En vista de que son aproximadamente 3.040 unidades de vivienda afectadas, la Supersociedades ordenó la Intervención de la C. D. O. El 27 de noviembre el promotor del Grupo C. D. O. Fonnegra presentó los proyectos de calificación y graduación de créditos.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El día 22 de diciembre de 2014 la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, la Personería de Medellín y la alcaldía de Medellín enviaron escrito dirigido al Superintendente de Sociedades solicitando vincular al proceso a diversas empresas del Grupo C. D. O., tanto nacionales como internacionales, antes de notificar el proceso de calificación y graduación de créditos. En vista de que se continuó el trámite sin la vinculación solicitada, la Defensoría Regional presentó acción de tutela en nombre de los afectados por las construcciones de C. D. O.

Decisión judicial. El Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado concedió la protección al derecho al debido proceso, en consecuencia, ordenó la suspensión de la notificación, vincular las empresas en relación societaria con C. D. O., nacionales o internacionales, que aún no habían sido vinculadas al proceso, en beneficio de los habitantes de las diversas urbanizaciones de construcción de la C. D. O. En segunda instancia al Tribunal Superior de Medellín, Sala de Decisión Constitucional, confirmó el fallo de tutela de primera Instancia en su integridad.



2.1.2.9 Dentro del alcance del derecho a la educación, está comprendido el que los estudiantes desarrollen sus actividades en una sede que reúna unas condiciones dignas que les permita recibir un aprendizaje con calidad y seguridad. (Defensoría Regional Atlántico)

Antecedentes. La institución educativa “Salvador Suárez Suárez” atiende a la población educativa inclusiva o niño diferente del Distrito de Barranquilla, con necesidades educativas especiales y en la mayoría de los casos, provenientes de hogares disfuncionales de los estratos 1 y 2, que en muchos casos viven en condiciones de hacinamiento, en situaciones poco favorables tanto para su salud física como mental. En las instalaciones de la institución educativa hay una sobrepoblación, ya que actualmente atienden a 550 estudiantes, a pesar de que la capacidad física real corresponde a 20 estudiantes por salón, donde existen 7 salones, llegando a una sobrepoblación actual aproximada de 500%. La administración distrital ha desconocido las múltiples solicitudes que ha hecho la directiva de la institución para la mejora de la infraestructura.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo Regional Atlántico en virtud de esta problemática presentó acción de tutela institucional con el objeto de que se proteja el derecho a la educación de los 550 estudiantes de la Institución “Salvador Suárez Suárez” en Barranquilla e igualmente su integridad. La solicitud de amparo pretende obtener de la administración distrital la realización de adecuaciones y mejoras a las instalaciones de la institución, a fin de que los estudiantes puedan volver a ella sin que corran riesgos.

Decisión judicial. El Juzgado 4° Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Barranquilla, acogiendo las peticiones de la Defensoría del Pueblo, amparó el derecho a la educación de los accionantes y ordenó a la alcaldía del Distrito de Barranquilla que reubique a las niñas, niños y adolescentes en una sede que reúna las condiciones dignas y les brinde una educación con calidad y seguridad. En cumplimiento del fallo el Secretario de Educación ha informado que se trabaja en un proyecto para la construcción de una nueva planta física para esa institución.



2.1.2.10 Ante la inminencia de desastre, las autoridades públicas están obligadas a garantizar la vida de las personas en situación de riesgo. (Defensoría Regional Bolívar)

Antecedentes. 156 viviendas del corregimiento de Tierrabomba, ubicado en la isla de Tierrabomba del Distrito de Cartagena de Indias D. T. y C., se encuentran afectadas en forma grave, ante el derrumbe de las mismas por la acción del mar, por lo que sus habitantes viven en permanente zozobra ante la posibilidad real y cierta del colapso y hundimiento de casas y calles circundantes de la línea de costa, el agrietamiento y colapso de las casas ubicadas en la zona alta y la pérdida del pozo donde tradicionalmente han obtenido una parte del agua que usan para sus necesidades básicas. A pesar de lo anterior, las autoridades del orden nacional, departamental y local no han realizado acciones concretas que pongan a salvo la vida de las personas de esa población, a pesar de la gravedad de la situación.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Para la Defensoría Regional Bolívar los habitantes del corregimiento de Tierra Bomba, Distrito de Cartagena de Indias D. T. y C., no reciben las acciones estatales urgentes que garanticen la protección de sus derechos fundamentales, restringiendo la posibilidad de una vida en condiciones dignas, situación que amerita medidas urgentes. Con fundamento en tales hechos, la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar acudió a la acción de tutela por estimar vulnerados los derechos a la vida, vida digna, vivienda digna, salubridad pública, salud; principio de especial protección de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

Decisión judicial. Después de ser resuelto un incidente de nulidad por indebida notificación, el Juzgado 11 Civil Municipal de Cartagena tuteló los derechos fundamentales a la vida, vida digna y vivienda digna de las personas (156 familias y 633 personas) en favor de las cuales se interpuso la acción y ordenó a la alcaldía de Cartagena y a la Oficina de Gestión del Riesgo, entre otras: estudio geológico, reubicación o entrega de subsidio de arrendamiento temporal para vivienda colapsada, reubicación en vivienda para daños graves e inminentes para vivienda en mediano y alto riesgo (53 familias), visita técnica para determinar nivel de riesgo de viviendas agrietadas (38 familias), coordinación con Defensoría para verificar familias que no se encontraron en la visita (15 familias).



2.1.2.11 *Las asociaciones de acueductos rurales, a pesar de ser asociaciones privadas, fueron creadas para prestar un servicio público y por eso tienen obligaciones especiales de respeto de los derechos fundamentales (Defensoría Regional Boyacá)*

Antecedentes. Adultos mayores tienen su domicilio en una vereda del municipio de Motavita. En el año 1985 adquirieron la instalación del servicio de acueducto por la junta de acción comunal del municipio. Las condiciones económicas de los ancianos empezaron a apremiar y pudieron cancelar el servicio hasta el año 2011. Por la falta de pago, el acueducto rural suspendió el servicio público de agua y desde entonces los adultos mayores se abastecían de un pozo que tenían dentro del predio en donde viven, sin embargo, el mismo se ha secado de manera progresiva. Para proveer el sustento, higiene y cuidados personales, el señor E. Q. M. debe hacer un recorrido en mula para traer agua en pimpinas de un yacimiento cercano, pero esto no es suficiente, lo cual hace que su vida y la de su esposa se desarrolle en condiciones indignas, no solo por la edad de los ancianos sino por el deteriorado estado de salud de la señora. Ante esta situación, nuevamente solicitó a la Asociación del Acueducto rural la reconexión, pero negaron el pedido advirtiendo que hasta tanto no cancelara los años y meses dejados de pagar, más multas e intereses, no se podía instalar el servicio; no obstante, las sumas de dinero, superan exageradamente la capacidad de pago de los adultos mayores, ya que estos viven de la leche que producen dos vacas, de lo poco que sus hijos les dan, y de la caridad de sus vecinos.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Al determinar que se encuentran vulnerados los derechos fundamentales de los adultos mayores a la vida en condiciones dignas y la salud, por la falta del agua potable, se interpone acción de tutela en el Juzgado Promiscuo del Municipio de Motavita.

Decisión judicial. Mediante sentencia judicial el Juzgado Promiscuo del municipio de Motavita acoge en forma integral los argumentos esbozados por la Defensoría en representación de los adultos mayores y tuteló el derecho fundamental al agua potable, la vida en condiciones dignas y la salud. Como consecuencia, ordena que de manera inmediata la Asociación de Acueducto Rural del Municipio de Motavita reconecte el servicio público y conceda agua potable a los adultos mayores.



2.1.2.12 El derecho a la salud no se restringe o limita por tratarse de personas privadas de la libertad (Defensoría Regional de Caldas)

Antecedentes. La madre de un interno de la penitenciaría de varones “La Blanca” de Manizales, denunció que a pesar de que su hijo cuenta con régimen contributivo de salud y que la EPS cumple con la asignación de citas que requiere el tratamiento odontológico especializado, el director de la penitenciaría sin ninguna consideración jurídica le ha negado las salidas al odontólogo. Asegura que en oportunidades ha tenido el permiso para salir pero los funcionarios del Inpec, responsables de trasladar a los internos a las citas médicas, lo sacan del centro carcelario a la misma hora en que tiene la cita médica, y por tanto, las pierde, y la respuesta que recibe de los guardias es que no tienen tiempo para el traslado.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Estimó la Defensoría Regional de Caldas que los servicios de salud del interno se están viendo amenazados por el solo hecho de hacer parte de una población privada de la libertad, pero que al igual que los demás seres humanos, merecen la prestación del servicio sin distingos de condición alguna. Desde esta perspectiva, a la penitenciaría La Blanca se le debe aplicar lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-800 de 2003, dirigido a las entidades del servicio de salud, “(...) la eficiencia y la integralidad de la prestación del servicio están estrechamente relacionados con los beneficios a que da derecho la seguridad social para que sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”. Con fundamento en lo anterior, la Defensoría interpuso acción de tutela contra el Inpec y el director de la penitenciaría de varones La Blanca de Manizales invocando la protección de los derechos a la salud y dignidad.

Decisión judicial. El Juzgado 4º Civil del Circuito de Manizales, el 3 de junio de 2014 concedió la protección de los derechos invocados. En consecuencia, ordenó que “dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho horas (48) proceda a impartir las ordenes necesarias tanto al personal Guardia como del área de Sanidad del penal para que en lo sucesivo, una vez informada, por parte del interno o su familia, la cita asignada por la EPS a la que se encuentre afiliado el accionante, programe con la debida antelación la remisión del interno con el tiempo prudencial necesario para que pueda acudir oportunamente a las citas médicas asignadas, evitando que las mismas deban ser canceladas. Igualmente, deberá dar instrucciones al personal del área de sanidad para que permanentemente verifiquen las citas asignadas para atención



médica del interno y coordinen las remisiones necesarias con el fin de garantizar la atención en salud que requiere el accionante”.

2.1.2.13 Las empresas de servicios públicos domiciliarios que suministran agua potable deben garantizarlo de forma continua, permanente y en cantidades suficientes para el servicio doméstico y el uso personal (Defensoría Regional Cesar)

Antecedentes. Los habitantes del barrio “Los Campanos”, ubicado en el sector norte del municipio de Valledupar, se han visto afectados por la mala prestación del servicio de agua potable por parte de la empresa Emdupar S.A. ESP, por cuanto el servicio de agua potable solo era suministrado por la empresa de servicios públicos en algunos días de la semana y por espacios muy breves de tiempo, que no permitía almacenar el preciado líquido en recipientes. En vista de que la problemática no fue solucionada, las personas de la tercera edad, residentes en el mencionado barrio, solicitaron apoyo a la Defensoría del Pueblo frente a sus reclamos y, adicionalmente, interponer una acción de tutela en su nombre.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Con fundamento en lo anterior, la Defensoría Regional Cesar solicitó a la empresa Emdupar S.A. ESP, en diversas oportunidades, prestar un servicio continuo y suficiente de agua potable a los habitantes del referido sector. Ante la omisión de la mencionada empresa, el día 10 de junio de 2014 la Defensoría del Pueblo, Regional Cesar, presentó acción de tutela en contra de la empresa Emdupar S.A. ESP, solicitando se tutelara el derecho a la igualdad y el derecho que tienen todos los habitantes del barrio “Los Campanos”, en especial las personas de la tercera edad, para que se les garantice un suministro continuo, permanente y en cantidades suficientes de agua potable para el servicio doméstico y el uso personal. Adicionalmente, impugnó el fallo adverso de primera instancia.

Decisión judicial. El Juzgado 4º Civil Municipal denegó la acción de tutela en razón a que no se probó el perjuicio irremediable y, además, la tutela no puede operar como mecanismo alternativo para solucionar las controversias contractuales y pecuniarias entre los usuarios y las empresas de servicios públicos. Impugnado el fallo, el Juzgado 5º Civil del Circuito de Oralidad, mediante providencia del 12 de agosto de 2014, revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, tuteló los derechos in-



vocados, ordenando a la empresa accionada implementar medidas de contingencia que garanticen la provisión efectiva de la cantidad esencial mínima de agua diaria, suficiente y apta para el consumo humano e inicie las tareas pertinentes para mejorar de manera efectiva la prestación de dicho servicio a los accionantes.

2.1.2.14 La falta del suministro de agua potable para satisfacer las necesidades de consumo diarias de la comunidad ubicada en la margen de un río, puede ocasionar daños ambientales colaterales como el deterioro de sus cultivos, dado que las cuencas naturales de agua empiezan a agotarse. (Defensoría Regional Córdoba)

Antecedentes. En el departamento de Córdoba en la margen izquierda del municipio de Lorica, los habitantes de esta zona desde hace varios años han tenido que soportar las consecuencias nefastas de los diversos fenómenos naturales y del descuido de las autoridades nacionales, departamentales y locales. Aunado a ello, la población fue víctima de las olas invernales que afectaron profundamente las viviendas, los cultivos y la salud de las personas, declarándose en situación de emergencia.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El Defensor del Pueblo de la Regional Córdoba interpuso una acción de tutela en contra del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo, gobernación y alcaldía de Lorica con el objeto de proteger los derechos fundamentales al agua, dignidad humana, goce de un ambiente sano en conexidad con los derechos a la vida, salud e integridad y los derechos fundamentales de los niños. Considera la Defensoría Regional que con el actuar de las entidades tuteladas no se suministra agua potable a la comunidad afectada y el no contar con el preciado líquido ha conllevado al deterioro de sus cultivos, dado que las cuencas naturales de agua se han secado, generándose problemas de salud tales como dengue, brotes en la piel y enfermedades gastrointestinales, entre otras.

Decisión judicial. El Tribunal Administrativo de Córdoba protegió los derechos invocados en la demanda de tutela. En consecuencia, ordenó al municipio de Lorica y al departamento de Córdoba, que actuaran mancomunadamente y suministraran por medio de carrotanques las cantidades de agua potable suficientes para satisfacer las necesidades de consumo diarias de la comunidad. De igual forma, ordenó al alcalde



del municipio de Santa Cruz de Lorica y al Concejo Municipal de Gestión de Riesgos y Desastres que procedieran a emitir el correspondiente plan de acción específico para dar solución definitiva a la falta de abastecimiento de agua; además, de la elaboración de un informe periódico indicando las actuaciones y avances tendientes a garantizar el acceso efectivo al servicio de agua potable, hasta tanto se encuentre superada de manera definitiva la situación de abastecimiento de agua.

2.1.2.15 Los integrantes de una comunidad indígena por el solo hecho de pertenecer a ella, son sujetos de especial protección, máxime, si individualmente ostentan condiciones particulares de indefensión, como lo es el analfabetismo, que les impide promover acciones ordinarias antes los despachos judiciales. (Defensoría Regional Guainía)

Antecedentes. La usuaria, indígena perteneciente al pueblo Curripaco, asentado en el departamento del Guainía, quien no habla español, llegó de la frontera colombiano-brasilera para buscar atención médica para su hija, la cual no fue brindada inicialmente por carecer de cédula de ciudadanía. Al acercarse a la Registraduría con su acompañante bilingüe, le informaron que no se le expidió cédula de ciudadanía porque ante el Estado seguía siendo menor de edad, lo cual es contrario a la realidad, pues ella nació en el año “1988” y no “1998” como quedó erróneamente en el registro civil de nacimiento.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El Defensor Regional Guainía realizó gestiones de mediación ante la Delegatura Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil para lograr que se garantizara el derecho a la personalidad jurídica de la peticionaria. Ante la negativa de dicha entidad, el 14 de febrero de 2014, el defensor regional interpuso una acción de tutela reclamando el respeto del derecho humano a la personalidad jurídica y a la especial protección del Estado con enfoque diferencial de la población indígena. Adicionalmente, ante el fallo adverso de primera instancia, interpuso el correspondiente recurso de apelación.

Decisión judicial. El Juzgado Promiscuo de Familia de Inírida, en primera instancia negó el amparo, al estimar que la accionante debía acudir al proceso de jurisdicción voluntaria y no a la acción de tutela. Impugnada tal decisión, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio amparó el derecho a la perso-



nalidad jurídica de la accionante, en su condición de sujeto de especial protección constitucional y ordenó la corrección oficiosa del registro y la expedición de la cédula de ciudadanía. Entre sus consideraciones, expresó que cargar a la accionante con la obligación de tramitar un proceso de jurisdicción voluntaria resultaría inconstitucional, máxime, cuando se trataba de una persona analfabeta, sin condiciones de promover la defensa de sus intereses.

2.1.2.16 El goce efectivo del derecho a la salud no puede ser menoscabado por problemas de índole administrativo de las EPS, máxime, si se trata de los derechos fundamentales de los niños. (Defensoría Regional Huila)

Antecedentes. La trabajadora social del Hospital Universitario de Neiva pone en conocimiento de la Defensoría Regional Huila la situación de inobservancia y vulneración de derechos fundamentales de un menor de 25 días de nacido, usuario de Asmet Salud EPS-S, procedente de la vereda Alto Rico, corregimiento Belén del municipio de la Plata (Huila), quien se encuentra hospitalizado desde el 4 de julio de 2014. El diagnóstico que presenta el menor consiste en un trastorno metabólico no especificado + hipoglicemia no especificada. Por tanto, se hace necesaria la remisión al IV Nivel para valoración por endocrinólogo pediátrico pues en el hospital universitario no se cuenta con el servicio. Asmet Salud EPS-S no ha dado respuesta al requerimiento efectuado por el Hospital Universitario de Neiva, por lo que después de 25 días de nacido el menor, y encontrándose en la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales, no se ha logrado gestionar un cupo en una IPS de IV Nivel para la atención del menor.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Dada la evidente vulneración de los derechos a la salud, seguridad social y dignidad humana, la Defensoría del Pueblo instauró una acción de tutela a favor del menor contra Asmet Salud EPS-S, por la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales a la salud, seguridad social, dignidad humana y derechos de los niños que están siendo vulnerados.

Decisión judicial. El juez constitucional de primera instancia resolvió tutelar los derechos fundamentales a la vida, salud, seguridad social, dignidad humana y derechos de los niños; además, ordenó al director de la EPS que la remisión del menor se debe cumplir con prontitud y dentro del término indicado por el médico tratante a una IPS



de IV Nivel para valoración por endocrinólogo pediátrico; igualmente, ordenó suministrar los gastos de transporte tanto de ida y regreso, así como aquellos que surgen como consecuencia del desplazamiento de la progenitora y su menor hijo a la ciudad donde sea remitido y, además, ordenó el suministro de los gastos de alojamiento y alimentación a la madre del menor.

2.1.2.17 El derecho a una vivienda digna ha sido catalogado como un derecho de índole iusfundamental, y es tutelable mediante el amparo constitucional, cuando se afecte en conexidad con otros derechos fundamentales. (Defensoría Regional Nariño)

Antecedentes. Aproximadamente hace 7 años, la empresa Empopasto S.A. ESP instaló en la parte lateral de la casa de la peticionaria un tubo por donde corren aguas negras, sedimentos y basuras, el cual desemboca justo en la parte inicial de su vivienda por cuanto las aguas no han sido canalizadas, formando una acequia de aguas residuales y basuras, tornándose crítica en épocas de invierno. Dicha situación ha ocasionado que se forme una masa de sedimento y basura que en varias oportunidades se han filtrado e ingresado a su vivienda causando serios daños a su estructura y perjuicios a la salud de su familia, afectando directamente a sus dos hijos, por la humedad que se causa en su habitación y los fuertes olores de las aguas residuales. Frente a ello, la alcaldía de Pasto y Empopasto S.A. ESP se comprometieron a canalizar las corrientes de agua, no obstante nunca lo hicieron.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo Regional Nariño interpuso una acción de tutela en contra del municipio de Pasto y Empopasto S.A. ESP por vulneración del derecho a una vivienda en condiciones dignas, en conexidad con el derecho a la salud, por cuanto se evidencia de manera clara que la peticionaria y su núcleo familiar se están viendo afectados ostensiblemente dado que su vivienda recibe la corriente de aguas residuales y basuras causando graves daños en la estructura de la misma y enfermedades a los habitantes del hogar. Al respecto, cabe indicar que el derecho a una vivienda digna ha sido catalogado como un derecho de índole constitucional, y podría ser amparado directamente por vía de tutela cuando se logra demostrar un nexo inescindible entre este y un derecho fundamental, en atención a las circunstancias del caso concreto. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T-895 de 2008.



Decisión judicial. El Juzgado 1° Civil Municipal de Pasto tuteló los derechos fundamentales a la salud y a una vivienda digna de la accionante y su núcleo familiar y ordenó a la alcaldía de Pasto y a la Empresa Empopasto S.A. ESP, adelantar las gestiones pertinentes para dar solución al problema ocasionado a la accionante.

2.1.2.18 Las autoridades deben garantizar el derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente mediante la adopción de medidas necesarias para y evitar el peligro potencial que pueda poner en riesgo a la comunidad (Defensoría Regional Quindío)

Antecedentes. Después de la ocurrencia del terremoto de 1999 acontecido en el departamento del Quindío, aún subsiste una edificación de cuatro pisos que presenta grave deterioro e inclinación que pone en riesgo a los transeúntes y vecinos del lugar; no obstante tener concepto de inminente y grave peligro de colapsar por parte de los funcionarios competentes de la administración municipal, por problemas jurídicos presentados con el propietario del bien inmueble, no ha sido posible decidir de fondo la demolición, reforzamiento u otra decisión frente a la edificación.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Frente a la situación presentada la Defensoría del Pueblo requiere decisiones de fondo a las Secretarías de Gobierno, Infraestructura y Planeación del Municipio de Armenia, sin decisiones de fondo sobre el particular, y la comunidad continúa manifestando su temor por el estado del edificio que cada día aumenta su riesgo, por lo que se decide presentar acción popular en aras de prevenir un desastre previsible técnicamente, solicitando medida cautelar que proteja el derecho a la vida y el patrimonio de los vecinos del sector y las personas que por allí transitan.

Decisión judicial. El Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Armenia admitió la demanda y accedió a la medida cautelar solicitada por la parte actora, por tanto, ordenó al municipio de Armenia que a través de la acción coordinada y eficiente de la Inspección Tercera Municipal de Policía y el Departamento Administrativo de Planeación, realicen una visita ocular al predio y por medio de los servidores públicos idóneos y competentes emita dictamen pericial respecto de la situación estructural del edificio. Igualmente, ordenó a la Subdirección de Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano instalar inmediatamente dispositivos de señalización que ad-



viertan a los transeúntes un eventual peligro de colapso y todos aquellos dispositivos preventivos necesarios para prevenir y evitar el peligro.

2.1.2.19 Asignación de viviendas a familias damnificadas por ola invernal, construidas en terreno de fallas geológicas y sin especificaciones técnicas mínimas para la salubridad y bienestar de las familias, vulnera derechos fundamentales. (Defensoría Regional Quindío)

Antecedentes. La comunidad del barrio Panorama Country III del municipio de Dosquebradas está compuesta por 97 viviendas, adjudicadas a familias procedentes de zonas de alto riesgo, beneficiarias del proyecto “Reubicados por la Ola Invernal”. Dicha construcción se inició en el año 2008, pero al parecer por presuntas fallas geológicas en el terreno adquirido, esta fue suspendida por casi un año. Las viviendas no cumplían con especificaciones técnicas para ser viviendas dignas, no cuentan con sistema de drenaje y se inundan por la topografía del terreno y su ubicación, se presentan filtraciones por el techo que producen humedades constantes en paredes y pisos, no cuentan con sistema de alcantarillado adecuado, lo que ha producido enfermedades.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo Regional Risaralda con el propósito de que se protejan los derechos fundamentales de la comunidad solicitante, presentó acción de tutela ante el Juzgado 2° Civil Municipal Menor Cuantía Dosquebradas. Entre otras, se apoyó en un estudio proveniente de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carter), el cual concluyó que el actual proceso de deterioro de las viviendas, el terreno y las instalaciones del sistema de alcantarillado comportan una situación de alto riesgo para la comunidad que en ellas habita.

Decisión judicial. El Juzgado 2° Civil Municipal de Dosquebradas tuteló los derechos fundamentales de la comunidad y dispuso que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, la alcaldía municipal ordene al Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas (IDM) realizar el estudio geotécnico para determinar la estabilidad y conformación del talud y del terreno en el cual fueron construidas las viviendas. Advirtió que la ejecución del dictamen no puede sobrepasar un mes y deberá precisar si las residencias son habitables, y si garantizan la vida y seguridad de sus ocupantes.



2.1.2.20 Protección del derecho a la unidad familiar de víctimas del conflicto interno frente a la limitación de la circulación y residencia en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Defensoría Regional San Andrés)

Antecedentes. Por las condiciones ambientales, demográficas y socioculturales de la isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina existe una regulación especial en materia de migración, limitación de la circulación y residencia, y controles de densidad poblacional creada para la protección de la etnia raizal que allí reside ancestralmente. En este contexto se enmarca el caso del peticionario y su núcleo familiar, integrado por su señora Luz López García quien ostenta la condición de raizal del archipiélago, y sus dos hijos menores de edad. El peticionario emigró a la isla siendo víctima de conflicto armado interno debidamente reconocido ante la UARIV. Había convivido durante 5 años con su señora, sin nunca haber iniciado la realización de los trámites pertinentes para la residencia definitiva en las islas como su compañero permanente. La Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), en ejercicio de los controles poblacionales, resolvió mediante Auto No. 0218 de 15 de agosto de 2014 declarar al peticionario en situación irregular, devolverlo a su último lugar de embarque, fuera de la isla e imponerle una multa, decisión que fue ejecutada inmediatamente luego de su notificación. Dicha situación conllevó a la desintegración de su núcleo familiar, afectando especialmente a sus menores hijos.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría Regional San Andrés presentó acción de tutela en contra del departamento archipiélago, Oficina de Control de Circulación y Residencia, solicitando el amparo del derecho a la unidad familiar de los menores hijos del accionante e invocando su condición de víctima de conflicto armado interno debidamente reconocido ante la UARIV. La Defensoría consideró que, si bien, la limitación a los derechos de circulación y residencia de las personas no residentes en el departamento archipiélago, en aras del control de la densidad en las islas, tiene una finalidad razonable y está explícitamente consagrada en el artículo 310 de la Carta, esta no puede ser absoluta y desconocer principios superiores como los intereses de los menores, ni tampoco el derecho a la unidad familiar.

Decisión judicial: El Juzgado Promiscuo de Familia de la isla, mediante fallo de 2 de octubre de 2014, amparó el derecho a la unidad familiar y los derechos de los menores de edad, hijos del accionante; en consecuencia, ordenó al ente territorial accionado



dejar sin efectos la multa impuesta y permitir su ingreso a la isla por el término de 6 meses al año, continuos o discontinuos, en los términos del artículo 17 del Decreto 2762 de 1991, según el cual, excepcionalmente, los turistas podrán permanecer por un lapso de hasta 6 meses cuando ostenten “*vínculos familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con un residente de las islas*”.

2.1.2.21 La falta de regulación legal acerca de la obligación de las EPS de asumir traslados intraurbanos, no puede menoscabar el derecho a la salud de personas en condiciones de vulnerabilidad. (Defensoría Regional Sucre)

Antecedentes. El peticionario, afiliado a la EPS Famisanar EPS en el municipio de Sincelejo (Sucre), debido a una grave enfermedad renal se sometido al programa de diálisis prestado en la ciudad de Sincelejo (3 veces a la semana) a través de la IPS Fresenius Medical Care. El paciente es una persona enferma de la tercera edad, des-
empleado, que no tiene recursos propios para su subsistencia. A pesar de las serias dificultades económicas al paciente le corresponde asumir los costos de su traslado desde su vivienda, ubicada en la zona sur, hasta la zona céntrica de la ciudad de Sincelejo donde se encuentra la IPS Fresenius Medical Care, donde debe recibir su tratamiento para poder sostener su vida. El traslado a pie a la IPS genera para este paciente condiciones de empeoramiento de sus condiciones físicas, lo cual conlleva estar expuesto a sufrir un accidente de tránsito. Por las condiciones anotadas el paciente incluso se ha visto sometido a perder algunas sesiones de diálisis, poniendo aún más en riesgo su vida e integridad. A través de su esposa, el paciente ha solicitado de manera reiterada a la EPS el pago de los transportes, recibiendo respuestas negativas, al afirmar que no están obligados por la normatividad vigente.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría Regional Sucre consideró que si bien el tema de los transportes intraurbanos no estaba asignado a las EPS como una obligación legal, esto no podía utilizarse como excusa para negarlos y generar con ello condiciones adversas al paciente, que por su edad y condición de salud requería de una mayor protección de sus derechos. Por lo anterior, el 21 de julio de 2014, la Defensoría del Pueblo interpuso una acción de tutela contra la EPS Famisanar a efectos de que se garantizara al paciente el suministro de pasajes en vehículo (taxi) que le permitiera desplazarse a la IPS, donde se realizaba las diálisis para recibir el tratamiento.



Decisión judicial. El Juzgado 2° Penal Municipal de Sincelejo con fallo de fecha 4 de agosto del 2014 decidió declarar la procedencia de la referida acción judicial y, en consecuencia, ordenó a la EPS Famisanar que le reconociera al paciente mencionado los costos requeridos para que se pudiera transportar de su residencia a la IPS y viceversa, con la periodicidad indicada por el médico tratante.

2.1.2.22 El artículo 68 de la Constitución Política contempla la educación de personas con capacidades excepcionales como una obligación especial a cargo del Estado. (Defensoría Regional Tolima)

Antecedentes. Una menor presentaba dificultades académicas en la institución educativa Conservatorio de Ibagué “I. E. Tec. Musical Amina Melendro de Pulecio” causándole informes negativos que han conllevado a la suspensión provisional de sus actividades escolares. Debido al bajo rendimiento académico y disciplinario, se le practicó a la niña valoración médico psiquiátrica y psicológica, entre ellas, el test de inteligencia, el cual arrojó como resultado un coeficiente equivalente a 131, correspondiente a un rendimiento intelectual muy superior. La madre de la menor solicitó a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué un cupo escolar en una institución educativa para niñas, niños y adolescentes con un coeficiente intelectual superior, dada la escasez de recursos que posee, lo cual fue negado ya que en Ibagué no hay establecimientos educativos con flexibilización curricular y atención personalizada, por lo que acudió a la Defensoría del Pueblo en procura de apoyo para sus reclamos.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El 22 de octubre de 2014 la Defensoría Regional Tolima interpuso una acción de tutela para velar por el derecho fundamental a la educación de la niña, e invocó para tal fin el artículo 68 de la Constitución Política en el que se contempla la educación de personas con capacidades excepcionales como una obligación especial a cargo del Estado.

Decisión judicial. El Tribunal Superior de Ibagué resolvió amparar el derecho a la educación de la estudiante. En consecuencia, previo el cumplimiento de las normas que regulen el caso, dispuso ordenar, entre otras, a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, proveer lo necesario para que la niña ingrese a un establecimiento educativo que le proporcione la educación de calidad correspondiente a su nivel intelectual superior. El mencionado fallo fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia.



2.1.2.23 La administración municipal debe garantizar a la comunidad la prestación del servicio de acueducto mediante el suministro continuo de agua potable en condiciones de eficiencia, oportunidad y cobertura. (Defensoría Regional Vaupés)

Antecedentes. El municipio de Mitú, desde sus inicios presta el servicio de acueducto y suministra agua no potable de forma interrumpida, por racionamiento por sectores y falta de cobertura. Aunado a lo anterior se presentó una interrupción injustificada en la prestación del servicio que sobrepasó los 30 días, afectando todas las actividades relacionadas con este servicio vital en esta localidad.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría Regional Vaupés solicitó a la alcaldía de Mitú que implementara un plan de contingencia ante los hechos registrados y por los cuales resultaba perjudicada la comunidad en general. Ante la inacción de la entidad accionada en garantizar la prestación continua del servicio, el 28 de agosto de 2014 la Defensoría ejerció la acción constitucional prevista en el artículo 86 de la Carta. Invocó como transgredidos el derecho fundamental a la salud y salubridad pública, derechos de los niños, conjuntamente con el derecho a una vida en condiciones dignas.

Decisión judicial. El Juzgado 2º Promiscuo Municipal mediante sentencia calendada 10 de septiembre de 2014, amparó los derechos fundamentales a la salud y salubridad pública, derecho de los niños, conjuntamente con el derecho a una vida en condiciones dignas. En consecuencia, el despacho judicial dispuso que la entidad responsable, en este caso la alcaldía municipal de Mitú, en un término máximo de 6 meses debía implementar las medidas necesarias para que se suministre agua potable a todo el municipio de Mitú en condiciones de eficiencia, oportunidad y cobertura. Esta decisión judicial fue impugnada por la accionada, y posteriormente confirmada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Mitú en fallo de fecha 20 de octubre de 2014.

2.2 Gestión del fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos

El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 472 de 1998, cumple con las siguientes funciones:



- a) Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección;
- b) Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo;
- c) Financiar la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que pueda incurrir al adelantar el proceso;
- d) Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo;
- e) Administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 65 numeral 3 de la presente ley.

La mencionada ley estableció que la Defensoría del Pueblo era la encargada de su manejo¹⁴. Igualmente, que su función, entre otras, era la de administrar y pagar las indemnizaciones a los beneficiarios de las acciones de grupo, acatando la orden proferida por el juez de conocimiento. Internamente, el trámite jurídico-administrativo para el cumplimiento de sentencias que involucren al Fondo, corresponde a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales¹⁵.

Respecto de su principal función, es decir, la de pagar la indemnización a los beneficiarios de fallos de acción de grupo, en sede de constitucionalidad de la Ley 472 de 1998, la Corte, en Sentencia C-215 de 1999, manifestó que: *"(...) es necesario precisar, que la función de la Defensoría del Pueblo como administradora del 'Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos', es 'recibir el valor total de la indemnización (dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia)' y proceder con*

14 Artículo 72 ibidem.

15 Artículo 5° de la Resolución 262 de 18 de abril de 2006, *"por la cual se reorganiza el fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se establece su manejo, funcionamiento y procedimiento para el cobro de acreencias y pago de obligaciones"*



posterioridad, a pagar las indemnizaciones a quienes integraron el grupo y a cuyo favor se profirió el respectivo fallo. Esto lo reitera el literal e) del artículo 71 de la Ley 472 de 1998 al disponer que será función del citado Fondo, “administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 (sic) numeral 3 de la presente ley”¹⁶.

Como consecuencia de esta obligación legal, el Fondo cumple una función consistente en “administrar y pagar” las indemnizaciones a los beneficiarios de acciones de grupo, contenidas en fallos de los jueces competentes, mandato claramente delimitado en la mencionada norma. En tal sentido, da cumplimiento al artículo 65 de la Ley 472 de 1998, que establece el contenido de la sentencia de acciones de grupo.

El siguiente cuadro ilustra la manera cómo se ejecutó el pago de las acciones de grupo realizado durante el año 2014.

Cuadro 8. Pagos por acciones de grupo clasificadas en forma mensual. Total nacional. Enero-diciembre 2014

Mes	Nombre acción de grupo	Nº acción de grupo	Pago por acción	Beneficiarios
Febrero	Pinar del Río - Riohacha	2005-00714-01	2,899,310	1
Febrero	Magisterio del Tolima	2006-00131-00	1,382,061	5
Febrero	Urbano - Bellavista	2003-01590-00	9,240,496	1
Febrero	Altos de Santa Ana - Manizales	2006-00023-01	610,074	1
Febrero	El Naya	203-00385-01	167,448,484	28
Febrero	Filogringo	2002-00004-01	86,740,000	4
Marzo	Libano - Bellavista	2003-01590-00	9,240,496	1
Marzo	El Naya	2003-00385-01	17,940,909	3
Marzo	Consurca - Cauca	2207-00142-00	933,723,383	41
Marzo	Ecopetrol	2001-02107-01	1,077,731,718	24
Marzo	El Naya	2003-00385-01	47,842,424	8
Marzo	Altos de Santa Ana - Manizales	2006-00023-01	305,037	1
Abril	El Naya	2003-00385-01	17,940,909	3
Abril	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-01	3,946,729	1
Abril	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-01	78,206,451	76

16 Se observa que es incorrecta la remisión de este literal al artículo 68, ya que se refiere al artículo 65 de esa ley".

Mes	Nombre acción de grupo	Nº acción de grupo	Pago por acción	Beneficiarios
Abril	Pinar del Río - Riohacha	2005-00714-01	2,718,103	1
Mayo	El Naya	2003-00385-01	233,231,187	39
Mayo	Filogringo	2002-0004-01	242,872,000	12
Mayo	Santa Rosa	2001-00029-01	42,910,746	2
Mayo	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-01	3,417,022	6
Mayo	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-02	637,937	1
Mayo	Filogringo	2002-00004-01	21,685,000	1
Junio	Ecopetrol	2001-02107-01	125,721,024	1
Junio	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-02	4,848,963	4
Junio	Magisterio del Tolima	2006-00131-00	150,839	1
Junio	EMCALI	2005-02919-00	4,177,489,462	1
Julio	Divino NIño - Puerto Salgar	2005-02446-01	496,523,651	41
Julio	La Cruz - Nariño	2004-00605-02	1,087,765,871	23
Julio	Compensar - Yuste	2006-01228-01	15,976,654	2
Julio	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-01	577,937	1
Agosto	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-02	925,274	2
Agosto	Filogringo	2002-00004-01	21,685,000	1
Septiembre	Boyaca - Dotaciones	2003-01618-01	637,937	1
Septiembre	Parque de la Roca	2001-09005-00	542,837,578	82
Septiembre	Ecopetrol	2001-02107-01	33,211,864	1
Septiembre	Boyaca - Dotaciones	2203-01618-01	577,937	1
Octubre	Santa Ana - Manizales	2006-00023-01	305,037	1
Octubre	Libano - Bellevista	2003-01590-01	27,721,488	3
Octubre	El Naya	2003-0385-01	11,960,606	2
Noviembre	Kennedy - Pitalito	2006-0165-00	1,369,659,606	18
Noviembre	Altos de los Molinos	2006-00505-00	2,031,026,540	211
Noviembre	Bolivar - Cauca	2009-00305-01	615,932,244	11
Noviembre	Ecopetrol	2001-02107-01	119,979,5438	3
Noviembre	Altos de Santa Ana - Manizales	2006-00023-01	305,037	1
Noviembre	EMCALI	2005-02919-00	1,640,000,000	1
Diciembre	Zarazota	2003-01788-01	10,917,800,400	666
Diciembre	Ecopetrol	2001-02107-01	259,509,703	14
Diciembre	Sol Soacha	2002-00009-01	456,663,205	13
Total			26,962,099,871	1366



Del cuadro se deduce que se han realizado pagos en 21 acciones de grupo por un valor de \$26.962.099.871 y se han cancelado a 1.366 beneficiados.

Otros pagos efectuados por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, durante el año 2014, se relacionan con la financiación de varias acciones populares y de grupo, como lo indica el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Pagos efectuados por el FDDIC. Total nacional. Enero-diciembre de 2014

Concepto	Cantidad	Valor
Publicaciones	132	8.208.359
Gastos (Periciales, precesales, de curaduría)	23	87.243.192
Honorarios	25	106.275.219

Fuente: Fondo para la Protección de los Derechos e Intereses Colectivos – Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

En efecto, el FDDIC financia las acciones populares y de grupo solicitadas por los juzgados de conocimiento, siempre y cuando los despachos judiciales envíen los documentos necesarios para el estudio y cumplan los requisitos establecidos por la Ley 472 de 1998, esto es: i) el interés social, ii) la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y, iii) la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo, previo estudio que realiza el comité técnico. Igualmente, se debe tener en cuenta que el Fondo puede escoger aquellas que a su juicio sea conveniente respaldar económicamente¹⁷.

2.3 Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) es una entidad nacional y permanente, creada con el objetivo de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucio-

¹⁷ Literal b) artículo 71 Ley 472 de 1998.

nales y de las facultades de los sujetos intervinientes en las actuaciones procesales. Tiene origen en el artículo 8° de la Ley 589 de 2000¹⁸.

La Comisión tiene naturaleza interinstitucional, por cuanto se encuentra integrada por varias entidades del Estado, y mixta porque hacen parte de ella dos organizaciones de la sociedad civil que representan a familiares de víctimas del delito¹⁹.

2.3.1 Prevención de la desaparición forzada en Colombia²⁰

Las medidas que la Comisión de Búsqueda lleva a cabo con el propósito de prevenir el delito de desaparición forzada, se agrupan en tres líneas generales:

1. La primera línea tiene que ver con las jornadas de visibilización y de sensibilización frente al delito, y de capacitación a funcionarios y a familiares de víctimas que la Comisión efectúa en las distintas zonas del país.
2. La segunda línea está relacionada con los análisis regionales de desaparición forzada en Colombia y con las estrategias de coordinación interinstitucional a nivel nacional y local.
3. La tercera línea está en relación con la intervención de la Comisión en la solicitud de activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente frente a casos específicos.

18 Con la Ley 589 de 2000 también se tipificó el delito de desaparición forzada en el ordenamiento jurídico interno colombiano (artículos 1° a 3°).

19 Actualmente la Comisión de acuerdo al artículo 8° de la ley 589 de 2000, está integrada por el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Defensa, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal (CONASE), el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Coordinadora Nacional de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AS-FADDES), y un representante de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos escogido por ellas mismas, hoy la Directora de la Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos.

20 En atención a la Recomendación 4ª del Informe de la CIDH: "...Adopte las medidas pertinentes para prevenir adecuadamente el fenómeno de la desaparición forzada..."



2.3.2 Actividades que desarrolló la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el año 2014

1. Jornadas regionales de visibilización y sensibilización frente al delito y de capacitación a funcionarios y a familiares víctimas de desaparición forzada

Durante el 2014 se adelantaron jornadas de capacitación y de sensibilización en el municipio de Cumaribo (Vichada) el 21 y 22 de abril; en Medellín, el 16 y 17 de octubre; en Sincelejo, el 30 y 31 de octubre; y en Pasto, el 1° de diciembre.

2. Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas

En cumplimiento del artículo 7°, parágrafo 3 de la Ley 1408 de 2010, durante el 2014, y como parte del proceso para la implementación definitiva del “Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cuerpos de Personas Desaparecidas”, se efectuaron jornadas de socialización del documento con familiares víctimas de desaparición forzada y funcionarios públicos en, Bucaramanga el 12 y 13 de junio; el 16 y 17 de junio en Medellín; el 26 y 27 de junio en Barranquilla; y el 10 y 11 de junio en Villavicencio.

Lanzamiento: El Protocolo fue oficialmente presentado el 28 de agosto de 2014 en la ciudad de Bogotá, con la participación de familiares de víctimas provenientes de varias regiones del país, quienes estuvieron presentes gracias a los esfuerzos de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3. Audiencia nacional

El 28 de mayo de 2014, en el marco de la Semana Internacional de los Detenidos-Desaparecidos, se realizó en la ciudad de Bogotá D. C. una audiencia ampliada en la que participaron familiares víctimas de desaparición forzada de todo el país, en la que intervinieron todas las entidades estatales que hacen parte de la Comisión. En esa ocasión se expusieron situaciones regionales de desaparición forzada en Colombia y se documentaron casos individuales, como parte de las estrategias de seguimiento.



Se adquirió el compromiso con los familiares de víctimas la realización de audiencias regionales donde se haría un reporte del estado de los casos.

3.1. Audiencias regionales

Se realizaron audiencias regionales con víctimas de desaparición forzada en las ciudades de Villavicencio, el 11 de septiembre; en Medellín el 16 de octubre; en Barranquilla, el 13 de noviembre; en Barrancabermeja, el 20 de noviembre; en Buenaventura, el 11 de diciembre; y en Cali, el 12 de diciembre.

Estas audiencias se realizaron de acuerdo a una agenda debidamente preparada, en la que se presentaron los integrantes de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, los familiares asistentes, y el presidente delegado presentó la CBPD con un marco legal y función. El delegado de la Fiscalía presentó los casos a los familiares, y se abrió un espacio para que los familiares expresaran sus inquietudes.

4. Medidas de apoyo, promoción y seguimiento a las investigaciones por casos específicos de desaparición forzada²¹

La Comisión de Búsqueda ofrece en sus instalaciones físicas atención primaria permanente a familiares de víctimas del delito, en las que se les brinda asesoría jurídica, consulta psicosocial, se les orienta acerca de las rutas de acción para enfrentar el crimen, y se contribuye a satisfacer su derecho a recibir información acerca de las actuaciones institucionales en procura de establecer la ubicación de la persona desaparecida y del esclarecimiento de los hechos.

Durante el año 2014 el Equipo Operativo de la Comisión de Búsqueda brindó atención primaria en la sede del organismo, a familiares de víctimas de desaparición en 768 ocasiones, con 12 atenciones especiales de enfoque psicosocial.

21 En atención a la Recomendación 6ª "...Investigue, esclarezca y sancione adecuadamente, los casos de desapariciones forzadas que se encuentran en la impunidad..."



5. Intervención de la CBPD frente al Mecanismo de Búsqueda Urgente en casos específicos²²

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas realizó ante las correspondientes autoridades judiciales 24 solicitudes de activación del Mecanismo de Búsqueda Urgentes durante el año 2013, y 32 solicitudes de activación de Mecanismo de Búsqueda Urgente al 31 de diciembre de 2014.

6. Reforma del decreto

La Comisión participó en la revisión del proyecto final de Decreto Reglamentario de la Ley 1408 de 2010, por la cual se rinde homenaje a las víctimas de desaparición forzada en Colombia y se dictan medidas para su localización e identificación, conforme a lo ordenado en el artículo 15 de la misma ley.

En el mes de septiembre de 2014 se adoptó el nuevo reglamento de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas mediante Decreto 1862 de 2014, a través del cual se fortalece a la entidad con la asignación de la Secretaría Técnica al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la ampliación del equipo de trabajo permanente de la CBPD con un profesional especializado de cada una de las entidades y organizaciones que la conforman.

7. Investigación del PNUD. Caracterización del fenómeno de la Desaparición Forzada en el Pacífico

Tuvo por objetivo realizar una consulta sobre la situación del fenómeno reflejado en los departamentos del Valle del Cauca, Nariño y Chocó. Con miras a elaborar recomendaciones a las autoridades y tener los insumos para un Plan Regional de Búsqueda en esos departamentos.

La consultora ha entrevistado a cada uno de los delegados y comisionadas. Igualmente, se realizaron unas visitas de trabajo de campo en Buenaventura, el 1º y 2 de

22 En atención a la Recomendación 7ª "...Adopte las medidas pertinentes para garantizar la efectividad del Mecanismo de Búsqueda Urgente o cualquier otro mecanismo que permita la recuperación inmediata de las personas desaparecidas..."



diciembre; en Cali, el 3 de diciembre; y en Tumaco el 4 y 5 de diciembre de 2014. Se presentó el informe final que debe ser aprobado por la plenaria de la CBPD.

8. Informe de Cumaribo (Vichada)

El 20 de abril de 2014 se adelantó una visita por parte de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas a dicho municipio, y se entrevistaron a autoridades y a víctimas. De igual forma, se realizó una visita al cementerio de la cabecera municipal. El informe correspondiente se presentó en el mes de junio de 2014 al señor Defensor, con copia al SAT.

9. Depuración del Registro Nacional de Desaparecidos

En torno a las actividades de depuración del RND, desde el 31 de enero de 2014 se constituyó la “Mesa Interinstitucional para la Depuración del Registro Nacional de Desaparecidos” que sesionó 12 veces en el año 2014, presidida por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y conformada por diferentes estamentos de la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

En dicho espacio se ha abordado la depuración por clasificación, rango de edad, fecha de desaparición, responsable del caso, registro de aparición, nombre y documento de identidad. Asimismo, se ha buscado que la información sobrante en diferentes bases de datos internas de las entidades (SYJIP, SIJUF, SPOA) pueda cruzarse o complementarse con la información obrante en el RND - SIRDEC.

10. Plenarias de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas se encuentra presidida por el Defensor del Pueblo o por su delegado, el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales que dirige las sesiones ordinarias o extraordinarias. En cada sesión se realiza el seguimiento de los compromisos adquiridos por los delegados de cada entidad pública o privada que componen el organismo, y se adoptan decisiones o actividades que en forma articulada ejecutará la CBPD para el cumplimiento de su mandato. En el siguiente cuadro se expone el número de sesiones, la fecha y su correspondiente acta.



Tabla 1. Plenarias de las sesiones de la CBPD. Total nacional. Enero-diciembre 2014

Sesiones 2014 CBPD		
No.	Actas sesión ordinaria	Fecha
1	ACTA 251	9 de enero de 2014
2	ACTA 252	14 de enero de 2014
3	ACTA 253	4 de febrero de 2014
4	ACTA 254	6 de febrero de 2014
5	ACTA 255	18 de febrero de 2014
6	ACTA 256	8 de marzo de 2014
7	ACTA 257	1 de abril de 2014
8	ACTA 258	29 de abril de 2014
9	ACTA 259	13 de mayo de 2014
10	ACTA 260	28 de mayo de 2014
11	ACTA 261	10 de junio de 2014
12	ACTA 262	28 de julio de 2014
13	ACTA 263	12 de agosto de 2014
14	ACTA 264	28 de agosto de 2014
15	ACTA 265	9 de septiembre de 2014
16	ACTA 266	30 de septiembre de 2014
17	ACTA 267	14 de octubre de 2014
18	ACTA 268	28 de octubre de 2014
19	ACTA 269	11 de noviembre de 2014
20	ACTA 270	25 de noviembre de 2014
20	ACTA 271	15 de diciembre de 2014
20	ACTA 272	18 y 19 de diciembre de 2014

Sesiones 2014 CBPD		
No.	Actas sesión extraordinaria	Fecha
1	EXT.001	24 de junio de 2014
2	EXT.002	Septiembre de 2014

E. Construcción de una Cultura de Derechos Humanos

E.1. Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Introducción

En el presente informe se compila el conjunto de experiencias, actividades y procesos de consolidación en la edificación de una propuesta pedagógica, metodológica, conceptual y práctica para la promoción, divulgación y educación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Se registra el esfuerzo de las diversas dependencias defensoriales que han hecho sus aportes a tal cometido.

Los rumbos contruidos por la Defensoría del Pueblo en torno a la Educación en Derechos Humanos en Colombia son un importante acumulado de experiencias y saberes pedagógicos que sirven de horizonte para fundamentar y potenciar tales escenarios en el país. Con este esfuerzo, no solo se dota a los servidores de la Defensoría, a otros funcionarios públicos y a la sociedad de elementos para la educación en derechos humanos, sino que se da a conocer una novedosa iniciativa que ya está siendo emulada por diversas entidades nacionales y que empieza a encontrar camino en el ámbito internacional, ya que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH ha recibido y conoce de esta tarea institucional.

De esta manera, cada uno de los programas y proyectos que se impulsan y realizan desde la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos contiene un ingrediente derivado del Modelo Pedagógico Institucional. Por consi-



guiente, las distintas acciones y labores educativas, de difusión o promoción, contienen el sello propio de la Defensoría del Pueblo en lo que hace a su carácter de formación en y para los derechos humanos.

1. Actividades desarrolladas por la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDH)

1.1. Modelo Pedagógico Institucional (MPI) para la educación en derechos humanos.

En el 2014, concluida la publicación del texto contentivo del Modelo Pedagógico Institucional, se dio inicio a la socialización al interior de la institución, en el primer momento con los funcionarios encargados de la promoción y la divulgación de derechos humanos en las defensorías regionales.

Como se afirma en la presentación del texto, el Defensor del Pueblo señala: *“Desde esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo tiene como uno de sus énfasis, en el Plan Estratégico Institucional, justamente el fomento de una cultura de derechos humanos, como la manifestación del compromiso de llegar con el mensaje de los derechos humanos a más amplios sectores de la comunidad, lograr incidir en los comportamientos de los servidores públicos y de la ciudadanía, como una posibilidad cierta para el respeto a la dignidad humana y la convivencia pacífica”.*

Con el fin de lograr estos fines el MPI contribuye en los procesos de capacitación, difusión, promoción y divulgación de los derechos humanos que realiza la Defensoría del Pueblo. De esta manera todas las acciones que se enmarcan en la educación en derechos humanos, que son del espíritu misional de la Entidad, logren una identidad pedagógica y una consistencia conceptual y metodológica.

El Modelo está integrado por cuatro unidades interrelacionadas, complementarias y concordantes entre sí:

Unidad 1: Fundamentos y aspectos generales para la educación en derechos humanos.

Unidad 2: Estrategias y herramientas pedagógicas para la EDH.



Unidad 3: Modelo Pedagógico Institucional

Unidad 4: Construcción curricular y contenidos para la EDH - DIH

El Modelo Pedagógico Institucional pretende dotar a los servidores públicos y a la comunidad de los fundamentos e instrumentos necesarios que conduzcan a la formación en derechos y libertades y hacia la construcción de una genuina cultura de derechos humanos.

El interés primordial de que exista y se adopte un modelo se fundamenta en un conjunto de principios que deberán estar presentes siempre en la planificación de las acciones educativas y en los currículos respectivos. Algunas de estas líneas, de manera general, se refieren a:

- Defensa y promoción del Estado Social de Derecho.

El enfoque de promoción y divulgación de los derechos humanos se constituye a su vez en la defensa del Estado Social de Derecho. El conjunto de derechos, libertades y garantías que conforman la Constitución Política muestran que se trata de una construcción de Estado en el que priman los derechos humanos. Por ello la educación en y para los derechos humanos es también un proceso de consolidación del Estado Social de Derecho, democrático, participativo, pluralista y pluricultural.

- Defensa y promoción de la democracia y la participación, como principios políticos de respeto a los derechos fundamentales.
- Cualquier proceso de defensa y protección de los derechos humanos pasa por la salvaguarda de la democracia como sistema político y social, necesarios para que se realice, creen y proyecten los derechos fundamentales. El Estado colombiano ha sido caracterizado como democrático, participativo, incluyente y pluricultural.
- Diseños curriculares participativos, integradores y contextualizados, con enfoque de género y diferencial.

Para que los enfoques diferencial y de género tengan expresión en los programas educativos, es preciso que los mismos sean el producto de dinámicas de concerta-



ción, acuerdo e intercambio entre los equipos de formadores y los sujetos activos del proceso de capacitación.

- Promoción de la solidaridad y el humanismo como base de la cooperación humana.

Para la construcción de una cultura vivencial de los derechos humanos, es necesario que los programas estén impregnados de estos preceptos, pues cualquier proyecto pedagógico debe centrarse en la exaltación de la dignidad humana.

- Respeto a la diferencia y admisión de la tolerancia como forma de vida.

Los proyectos educativos deberán tender por el fomento de la convivencia pacífica, la consolidación de la tolerancia, el respeto por la diferencia y la pluralidad, bases de una convivencia respetuosa y armónica. De donde los enfoques diferencial y de derechos son el pilar de la formulación curricular y de contenidos, así como de las distintas acciones de formación, promoción y divulgación de derechos.

- Promover un desarrollo sostenible centrado en las personas y la justicia social.

Ante las situaciones de violencia sistemática y de transgresiones masivas de los derechos humanos y sus libertades a las comunidades más indefensas y vulnerables, lo que corresponde es que se les apoye y restituya con programas y proyectos de justicia social, que es a la vez, el mejor camino para atemperar la paz.

1.1.1. Socialización del Modelo Pedagógico Institucional

A continuación se presenta una relación de las actividades de socialización del Modelo Pedagógico Institucional realizadas en 2014.

Tabla 1. Socialización modelo pedagógico

No.	Evento	Fecha	Sitio	Participantes
1	Encuentro de asesores de promoción y divulgación de derechos humanos de todas las regionales.	1-2-3 octubre	Bogotá	65
2	Taller sobre MPI equipo de la DNPDH.	30 octubre	Bogotá	15

No.	Evento	Fecha	Sitio	Participantes
3	Taller zonal de socialización con delegados de 10 regionales.	21-22-23 octubre	Bucaramanga	45
4	Taller zonal de socialización con delegados de 10 regionales.	28-29-30 noviembre	Cali	50
5	Taller de socialización con delegados de 16 regionales.	2 diciembre	Bogotá	45
6	Taller zonal para promotores y funcionarios de la Defensoría del Pueblo sobre MPI	15-16 diciembre	Bogotá	65

Fuente: Dirección Nacional de Promoción y Divulgación

1.2. Formación de docentes de primaria y secundaria a nivel regional

1.2.1. Antecedentes y contexto

En el proyecto de Inversión (2010-2014) de la Dirección de Promoción y Divulgación se incluyó la realización de una experiencia piloto de formación a docentes de educación básica en derechos. Esta constituye un aporte al Objetivo Estratégico 1 del Plan Operativo Estratégico de la Entidad: Cultura en derechos humanos.

En el 2014 se inició la aplicación del proyecto en Arauca, Caquetá, Meta, San Andrés y Providencia. A continuación la ruta metodológica del proyecto llevada a cabo:

- Establecimiento de acuerdos entre las Defensorías Regionales y las secretarías de educación departamental.
- Elaboración de un diagnóstico de derechos humanos en el sector educativo por parte de la Secretaría de Educación Departamental con apoyo en la Defensoría Regional.
- Realización de un taller de capacitación durante tres días, con un grupo de docentes seleccionados y convocados por la secretaría de educación respectiva.



- Seguimiento y acompañamiento para la implementación de los acuerdos derivados de la capacitación, en las respectivas instituciones educativas, por parte de la Defensoría Regional respectiva.

Contenidos: Conceptos y principios básicos de derechos humanos y derecho internacional humanitario; pedagogía para la educación en derechos humanos; derechos humanos y manuales de convivencia; y resolución alternativa de conflictos y convivencia.

Metodología: el equipo encargado del diseño y la realización de este proyecto piloto, elaboraron una metodología acorde con las condiciones y características del contexto escolar.

Los talleres se realizaron en el siguiente orden:

- Granada (Meta): 27 al 29 de agosto de 2014.
- Arauca (Arauca): 6 al 8 de septiembre de 2014.
- San Andrés isla: 6 al 8 de octubre.
- Providencia: 9 al 10 de octubre de 2014.
- Florencia (Caquetá): 19 al 21 de noviembre 2014.

Evaluación: por tratarse de una experiencia piloto, la evaluación de las actividades realizadas en 2014, sirven como base para la proyección a los siguientes años del Proyecto de Inversión que concluirá en 2019.

1.3. Apoyo a defensorías regionales

La Dirección prestó apoyo a procesos de formación en derechos humanos adelantados por defensorías regionales, con la presencia de asesores y el desarrollo de sesiones de formación:

- Contribución al desarrollo del Diplomado “Formación para la Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con énfasis en atención integral a víctimas” que realiza la Defensoría del Pueblo Regional Nariño.



- Apoyo al Foro de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derechos de las comunidades indígenas del departamento del Cauca, que se hace en Popayán cada año, a instancia de la Fundación Progresaremos.
- Colaboración con la línea especializada en el proceso de fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo, con participación en tres talleres, el segundo con espacio para la presentación del Modelo Pedagógico Institucional.

1.4. Actividades de formación con población beneficiaria de “Red Unidos”

1.4.1. Justificación.

En virtud de la Directiva Presidencial 023 del 9 de septiembre del 2011, se definió la articulación interinstitucional en favor de las familias en condición de vulnerabilidad como una estrategia para la superación de la pobreza extrema, asociando este interés a los Objetivos del Milenio establecidos por las Naciones Unidas. La estrategia está diseñada para que cada una de las familias alcance la realización de 43 logros con los cuales se busca la superación de la pobreza extrema

La Defensoría del Pueblo se vincula a la estrategia a partir del Acuerdo para la Prosperidad realizado en Turbaco (Bolívar) en el año 2011, con la presencia del Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón con un aporte concreto a la dimensión de acceso a la Justicia, relacionada con el conocimiento de los derechos humanos, los mecanismos para su defensa y las rutas para su realización.

En el año 2014 se formaliza un Plan de Acción suscrito entre la Dirección de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y el señor Defensor del Pueblo. Este plan tiene como propósito, contribuir al alcance de la meta de graduación de familias beneficiarias incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (350.000 familias).



1.4.2. Como objetivos específicos se acordaron:

- Focalizar intervenciones de la Defensoría del Pueblo ajustadas a las necesidades de la población de la Red Unidos dentro de sus proyectos de inversión vigentes. Para este fin, la ANSPE facilitará las listas, caracterizaciones y/o lectura de las realidades de las familias de la Red Unidos en relación con la dimensión de acceso a la justicia. Así mismo, la ANSPE priorizará las familias que recibirán los servicios de la Defensoría del Pueblo en materia de capacitación, al igual que en las jornadas de atención descentralizada.
- Contribuir con el cumplimiento de los logros de la dimensión de acceso a la justicia a través de jornadas especiales de atención de la Defensoría de Pueblo y capacitaciones. Esta contribución se hará en constante coordinación con La ANSPE, que hará la convocatoria de familias a las diferentes actividades y gestionará con sus asesores regionales de oferta el apoyo logístico de entes territoriales para las jornadas.

1.4.3. Temas desarrollados

Principios básicos de derechos humanos, derechos humanos de mujeres, niños niñas y adolescentes, Ley 1257 del 2007, de la no violencia contra las mujeres, rutas de atención, mecanismos de protección y cultura y convivencia ciudadana y resolución de conflictos a las personas vulnerables que se encuentran en pobreza extrema de las familias de Red Unidos.

1.4.4. Resultados

- Realizados 69 talleres para la capacitación sobre derechos humanos y mecanismos de protección.
- Capacitadas 2.477 personas de dichas poblaciones de manera directa.
- Efectuadas 14 jornadas de atención descentralizada, con participación de 950 personas atendidas, jornadas efectuadas con el apoyo de las defensorías regionales.



Como producto complementario de las actividades de atención y formación a las familias de la Red Unidos se hizo una caracterización de la población en situación de pobreza extrema, como punto de partida para diseñar una guía para la formación en derechos humanos de comunidades en situación de extrema pobreza.

1.5. Promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública para la realización de la participación ciudadana

1.5.1. La participación ciudadana y la Defensoría del Pueblo

Velar por la promoción y divulgación de la participación como derecho, como deber, como fin y como principio fundamental consagrados en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados internacionales de los cuales emanan las obligaciones de respeto y garantía que tiene el Estado, es labor de la Defensoría del Pueblo como Institución Nacional de Derechos Humanos.

El Plan de Desarrollo 2010-2014 propuso adoptar en todas las entidades del Estado postulados del buen gobierno como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad y la intolerancia con la corrupción, así como promover la participación ciudadana y el fortalecimiento del capital social. No obstante los esfuerzos realizados con la expedición de normas, documentos Conpes, el análisis de la política pública y los programas para atender y promover el derecho a la participación, es necesario continuar trabajando en el tema para garantizar la realización del derecho a la participación de las comunidades y de todos los ciudadanos en las decisiones que nos afectan y/o nos benefician.

1.5.2. La promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública

Durante el periodo 2014 se adelantaron acciones para la promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública en diversos escenarios para contribuir al fortalecimiento del derecho a la participación.



Programas, proyectos y acciones:

- Ejercicio de la secretaría técnica y participación en la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas de la Ley 850 de 2003, y participación en las acciones del Plan Nacional de Formación de Control Social a la Gestión Pública de la Ley 489 de 1998.
- Fortalecimiento de las secretarías técnicas de las mesas de víctimas departamentales para la promoción del control social, según la Ley 1448 de 2011.
- Promoción del ejercicio del control social a la gestión pública mediante la capacitación en medios virtuales. Curso de autoformación virtual.
- Promoción del ejercicio del control social dirigido a personeros y personeras municipales.

1.5.3. Otras acciones institucionales

- Análisis desde el Observatorio de Justicia Constitucional de la Entidad de la jurisprudencia constitucional en el tema del derecho a la participación y derecho de petición y acceso a la información.
- Atención y trámite de quejas por vulneración al derecho de la participación política y ciudadana.
- Interposición de acciones y recursos para proteger el derecho a la participación.
- Acciones en materia de participación y promoción del ejercicio del control social a la gestión pública desarrollada en 36 defensorías regionales.
- Participación y debate en escenarios de construcción de política pública en materia de participación.

1.5.4. Secretaría Técnica, Red Interinstitucional y Veedurías Ciudadanas

La DNPDH ejerció la secretaría técnica y participó en la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, según la Ley 850 de 2003. Así mismo, intervino en las acciones del Plan Nacional de Formación de Control Social a la Gestión Pública, de acuerdo con la Ley 489 de 1998. Por su parte, en aplicación



de la Ley 850 de 2003, se conformó la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, y mediante la Ley 489 de 1998¹ diseñó el Plan Nacional de Formación de control social. Estos espacios de articulación interinstitucional impulsan el fortalecimiento del ejercicio del control social a la gestión pública en los ámbitos, nacional y departamental y con incidencia en el nivel municipal. A su vez la Defensoría en el Decreto 025 de 2014, artículo 14, numeral 9, estableció que se impulsará la participación, el control social y ejercicio de veedurías ciudadanas. Estas instancias, la Red y el Plan, trabajan de manera articulada y desarrollan tareas de manera conjunta.

1.5.5. Acciones en el marco de la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (Ley 850 de 2003)

La Red cuenta con un plan de acción definido a largo plazo líneas estratégicas de: 1) Organización y funcionamiento; 2) Asistencia técnica; 3) Capacitación y formación; 4) Comunicaciones, 5) Investigación y desarrollo.

Las Entidades del orden nacional que hacen parte de la Red de Apoyo prestan asesoría a las veedurías ciudadanas, autoridades locales y a las redes departamentales institucionales.

La Defensoría del Pueblo apoya esta alianza interinstitucional y desarrolla labores de promoción y divulgación de derechos humanos, de capacitación en los mecanismos de protección de derechos y de las herramientas jurídicas para el ejercicio del control social a la gestión pública, la promoción y la participación de las víctimas en las mesas de participación tanto en lo nacional como en lo departamental y local, con intervención de las defensorías regionales y los personeros municipales.

1 Estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, que tiene como objetivo 1. Fortalecer la capacidad de diversos actores sociales e institucionales, proporcionando herramientas de concertación, negociación, seguimiento y evaluación para que realicen procesos organizados y eficaces de control social de la gestión pública y 2. Promover y acompañar el ejercicio del control social a la gestión pública, como parte fundamental de los procesos de formación y capacitación, aprovechando las alianzas estratégicas con las diversas organizaciones de la sociedad en los entes territoriales.



1.5.6. Plan Nacional de Formación en Control Social. (Ley 489 de 1998)

En el marco del Plan Nacional de Formación, la Defensoría del Pueblo adopta el modelo pedagógico para la promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública, teniendo en cuenta los momentos así: de *sensibilización*, es el espacio para promover la reflexión sobre el civismo, la democracia y el sentido de lo público; de *fundamentación*, permite contextualizar las acciones de control social; de *focalización*, se orienta a desarrollar actividades para el control ciudadano a objetos específicos y el momento de *acompañamiento*, busca promover acciones e apoyo que dinamicen el control social².

1.5.7. Ejercicio de la Secretaría Técnica de la Red

La Defensoría del Pueblo, como Secretaría Técnica de la Red de apoyo a las veedurías ciudadanas durante el año 2014, cumplió con las funciones propias establecidas en el reglamento de la Red, para lo cual ejerció durante las quince (15) sesiones ordinarias la coordinación del comité técnico para el cumplimiento del plan de acción 2014.

1.5.8. Encuentros de formación de formadores para la promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública

Talleres departamentales:

En el Plan de Acción de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas se realizaron nueve encuentros de capacitación de formadores de las redes departamentales de control social.

Los talleres departamentales liderados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y con la participación de las entidades que conforman la red nacional, se realizaron en los departamentos de Atlántico, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Sucre, Vichada, Quindío, Guainía y Amazonas, se logró capacitar a 610 ciudadanos y funcionarios.

.....
2 Módulo 0. Plan Nacional de Formación. Serie de Documentos de Consulta del Plan Nacional de Formación.



En cumplimiento de las responsabilidades compartidas, participaron las defensorías regionales con el acompañamiento técnico de un asesor nacional para atender algunas de las temáticas propuestas. También se dio apoyo logístico a las actividades.

El objetivo de los talleres fue generar un espacio de encuentro entre los representantes de la ciudadanía y de la administración pública (redes departamentales), para analizar el ejercicio del control social en los respectivos departamentos. De manera adicional se fortalecieron los conocimientos sobre el ejercicio del control social a la gestión pública en materia de contratación estatal, Ley de Regalías y el ejercicio de las veedurías y control social en el marco de las mesas de participación de víctimas. También se fortalecieron las habilidades pedagógicas de los servidores públicos que integran las redes institucionales de apoyo a las veedurías.

Taller Nacional de redes departamentales de control social:

En desarrollo de la línea de fortalecimiento del Plan de Acción de la red de apoyo a las veedurías, se realizó el Encuentro Nacional de Redes Departamentales de apoyo a las veedurías ciudadanas, el objetivo es el fortalecimiento técnico y legal de las redes y contó con la participación de 16 departamentos los cuales fueron priorizados por su desempeño organización y funcionamiento durante la anualidad. Los asistentes fueron los servidores públicos que integran las redes departamentales de Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Santander, Tolima, Valle del Cauca.

Objetivos específicos del taller nacional: Reflexionar sobre los avances, limitaciones y retos de la vigilancia a la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas; actualización normativa en temas pertinentes para el desarrollo y cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la Ley 850 de 2003 a las Redes Institucionales de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas; realizar el seguimiento y formular el plan de acción de las redes para el 2015; Recuperar experiencias significativas de las redes en desarrollo de las actividades de apoyo a las veedurías ciudadanas de los 16 departamentos convocados.

Agenda del Encuentro Nacional de redes departamentales: i) Panel, liderado por el Ministerio del Interior: Las perspectivas del control social a la gestión pública;



ii) Actualización normativa; protección a veedores (Unidad de Nacional de Protección); Ley de acceso a la información (Secretaría de Transparencia), el control social a la Contratación estatal (ESAP), Control social y Ley de Víctimas; actualización sobre Ley 850 de 2003 (Defensoría del Pueblo), Registro Único Empresarial y Social RUES (Procuraduría General de la Nación), y el control social y las veedurías ciudadanas (Departamento Administrativo de la Función Pública y Contraloría General de la República), iii) Taller de lineamientos de planeación de las redes departamentales 2015.

1.5.9. Atención a solicitudes y apoyo legal en materia de veedurías ciudadanas y redes de veedurías

En el marco de la asesoría técnica y legal que brinda la Defensoría del Pueblo, se atienden y tramitan las solicitudes y peticiones, se da respuesta y se orienta a las autoridades locales, a los ciudadanos, a las veedurías y a los grupos de control en temas relacionados con la conformación y actuación de las veedurías ciudadanas en cuanto a la práctica del control social de la gestión pública y en materia de participación ciudadana.

1.5.10. Ejercicio del control social a la gestión pública en el marco de las mesas de participación de víctimas

En desarrollo de las obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011, relacionadas con el ejercicio y veeduría a la implementación de las mesas, se brindaron herramientas a los integrantes de las organizaciones de víctimas que hacen parte de las éstas, para el ejercicio del control social a la gestión pública; en este sentido se realizaron procesos formativos a las mesas de participación departamentales con el fin de coadyuvar a su organización y realizar un ejercicio de control social a la gestión pública.

Esta labor se desarrolla a través de la formación de los integrantes de las redes departamentales de control social, que a su vez acompañan a las mesas de víctimas en el ejercicio del control social a la gestión pública.



1.6. Derecho a la participación de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011

El derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, se encuentra regulado por las siguientes normas: i) Ley 1448/2011 en el título VII, ii) Decreto 4800/11 título IX (arts. 261 a 288), y iii) Resolución 0388/13, “protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado”.

Este marco jurídico presenta la estructura de la participación de las víctimas en las distintas instancias de decisión y ejecución de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado como son: el Consejo Directivo de la UAE-GRTD³, los Comités Territoriales de Justicia Transicional, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas, el Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica, la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, y las mesas departamentales, municipales y distrital. Igualmente, los decretos ley 4633/11 pueblos y comunidades indígenas, el 4634/11 para el pueblo Rom o gitano, y el 4635/11 comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, consideran la creación de comisiones de seguimiento compuestas por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y representantes de cada uno de los pueblos étnicos en esas comisiones.

La Ley 1448 de 2011 asignó a la Defensoría del Pueblo las funciones de Secretaría Técnica de las mesas de participación de víctimas en los niveles departamental y nacional⁴; esta función es ejercida por las defensorías regionales y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, respectivamente. En el marco de estas funciones⁵, la Defensoría del Pueblo ha acompañado este proceso desde la creación de los espacios de interlocución transitorios (2012-2013), pasando por la instalación de las 32 mesas departamentales y la mesa nacional (octubre de 2013, Girardot, Cundinamarca), y el desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias de estos espacios de participación. Además del acompañamiento, apoyo y aseso-

3 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Desposeídas –UAE-GRTD–.

4 Artículo 193 Ley 1448 de 2011

5 Funciones de la Secretaría Técnica: Artículo 288 Decreto 4800 de 2011 y artículo 13 Resolución 0388 de 2013 “Protocolo de Participación de Víctimas”



ría que realizamos en las sesiones mencionadas, también asistimos a reuniones de coordinación con los comités ejecutivos y autoridades encargadas de garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas.

La DNPDDH, además de asumir la coordinación de la función de Secretaría Técnica de la Mesa Nacional, cuenta con un equipo de trabajo especializado que desarrolla el plan de acompañamiento y asesoría permanente a las Mesas Departamentales de Participación de Víctimas, especialmente en actividades de fortalecimiento de los Comités Ejecutivos; estas tienen la responsabilidad de cumplir y ejecutar las decisiones, en materia de incidencia en políticas públicas, de los plenarios realizados.

Estos espacios de participación enfrentan múltiples desafíos que van desde la consolidación de la institucionalidad, creada por la ley, la formación de funcionarios que deben aplicar la normativa, la coordinación entre nación - territorio y la gestión de los entes territoriales para garantizar el ejercicio de incidencia de las víctimas en el diseño, aplicación y evaluación de los programas referentes a la atención, la asistencia y la reparación, la restitución, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición.

La Defensoría del Pueblo resalta los avances y logros obtenidos por los y las representantes de las víctimas en las mesas de participación, para la generación de espacios de concertación e interlocución con autoridades del orden nacional y territorial, con el fin de superar dificultades y coordinar acciones para implementar las respectivas políticas públicas planteadas en la Ley 1448/2011. No obstante lo anterior, es indispensable continuar con los procesos de formación en derechos humanos y DIH, derecho a la participación y su incidencia en las políticas públicas y en transformación de conflictos.

1.6.1. Mesa nacional de participación efectiva de víctimas

La Mesa Nacional de Participación de Víctimas, instalada en octubre de 2013 en el municipio de Girardot (Cundinamarca), sesionó durante 2014 en cinco oportunidades, de la siguiente manera:



1.6.1.1. Sesión Santa Marta (26 y 27 de febrero de 2014)

- Esta sesión inicia con la intervención de las Mesas Departamental de Magdalena y la Distrital de Santa Marta, las cuales advierten las faltas de garantías para ejercer el derecho a la participación (recursos, espacio físico, falta de voluntad política).
- La Unidad de Víctimas socializa su plan de acción en materia de participación y la apertura del banco de proyectos para las mesas municipales y departamentales.
- La Defensoría del Pueblo realizó el taller “Transformación de conflictos desde el diálogo y las relaciones colaborativas”.
- El Comité de ética presenta el borrador del manual de convivencia de la Mesa Nacional, del cual la Defensoría del Pueblo, en calidad de Secretaría Técnica, a través de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, elabora un concepto jurídico del documento.
- Los delegados de la Mesa Nacional a los diferentes Comités y Subcomités del SNARIV, presentan el informe de gestión ante dichas instancias.

1.6.1.2. Sesión Bogotá (18 al 20 de junio de 2014)

- La Mesa Nacional sesiona de manera extraordinaria con el objeto de elegir 15 líderes que eventualmente harían parte de las delegaciones de víctimas que asistirán a mesa de negociación de paz en la Habana (Cuba). La sesión fue acompañada por expertos que contextualizaron a los integrantes de la Mesa sobre la estrategia del gobierno para la superación del conflicto armado, y compartieron información sobre la metodología empleada en los foros regionales, los mecanismos establecidos para la elección de los representantes de las víctimas que acompañaron el proceso en 5 delegaciones que viajaron a la Habana (Cuba), coordinados por la Universidad Nacional de Colombia y el Programa de Naciones Unidas (PNUD), en cumplimiento al acuerdo realizado en la mesa de negociación de paz, referente al capítulo de víctimas. Igualmente, acompañó la sesión



la oficina del Alto Comisionado para la Paz para explicar los avances en los acuerdos llegados sobre el punto 5 de la agenda.

1.6.1.3. Sesión Cúcuta (9 al 13 de septiembre de 2014)

- Inicia la sesión con un espacio en el cual la Mesa Nacional trata temas internos como dificultades entre los integrantes y con algunos funcionarios de la Unidad de Víctimas y del IIDH, a quienes les solicitan se retiren del recinto.
- La Unidad de Víctimas socializa el borrador del protocolo de participación de niños, niñas y adolescentes, el que fue ampliamente debatido y el plenario presentó sus consideraciones e inquietudes.
- La Subdirección de Reparación Individual de la Unidad de Víctimas, presenta la ruta y avances en la atención, asistencia y reparación de las víctimas en el exterior.
- El Ministerio de Salud presenta los avances y protocolo del programa de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado (PAPSIVI).
- Se resalta la sesión conjunta con la mesa departamental de Norte de Santander y la municipal de Cúcuta, la que contó con la asistencia del señor Gobernador entre otras autoridades departamentales, en la cual las víctimas plantearon las dificultades y barreras en el ejercicio del derecho a la participación e implementación de la ley, como la falta de voluntad política de las autoridades regionales. El Gobernador reconoció la ausencia de diálogo y articulación entre la mesa departamental y el ente territorial y se comprometió a remover los obstáculos y reestructurar la Secretaría de Víctimas acorde a las necesidades planteadas durante la sesión.

1.6.1.4. Sesión Tuluá (11 al 13 de noviembre de 2014)

- Se sesionó de manera conjunta con las mesas municipales de Tuluá, Palmira y Buenaventura.



- Se contó con la asistencia y participación del Gobernador del departamento, Secretarios de Despacho del departamento y el Alcalde de la ciudad de Tuluá.
- El Gobernador del Valle, en su intervención, resaltó la carencia de recursos de la administración departamental para atender debidamente las obligaciones impuestas por la Ley 1448 de 2011, y pone de presente su disposición para gestionar los presupuestos requeridos para atender las responsabilidades asignadas por la ley, ante las entidades del orden nacional.
- Los representantes de las víctimas de las mesas municipales presentes, presentan sus consideraciones con respecto a la difícil situación de las víctimas en el departamento; reiterando ante la autoridad departamental la falta de voluntad política de la administración.
- A la sesión asistieron el señor Defensor del Pueblo, doctor Jorge Armando Otálora Gómez; la Directora de la UARIV, doctora Paula Gaviria Betancurt y la Directora de DD.HH del Ministerio del Interior, doctora María Paulina Riveros, para tratar el tema de seguridad de las víctimas.
- Como resultado del anterior punto, la representante del Ministerio del Interior se comprometió a realizar un Cerrem, para analizar la situación de seguridad de los integrantes de las mesas de participación de víctimas; esta reunión se llevó a cabo en los primeros días de diciembre de 2014.
- La Defensora Delegada para los derechos de las mujeres y asuntos de género presentó ante el plenario el plan de acción de la Defensoría del Pueblo en esta materia, además de una amplia exposición sobre las políticas públicas de mujeres y su incidencia.
- Presentación de las rutas para acceder a los programas especiales de educación que brinda el Icetex a las víctimas del conflicto.

1.6.1.5. Sesión Bogotá (1 al 4 de diciembre de 2014)

- Este plenario giró en torno a la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento del Congreso a la Ley 1448/2011.



- La mesa nacional presentó 4 informes sobre los siguientes temas: seguridad, mujer, LGTBI y asuntos étnicos.

1.6.2. Mesas departamentales de participación efectiva de víctimas

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento al mandato de la Ley 1448, ejerce la Secretaría Técnica de las mesas de participación de víctimas en el nivel departamental. En este sentido y con el fin de realizar un trabajo interinstitucional articulado, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos envía constantemente lineamientos y directrices a las Defensorías Regionales en los que se establecen los parámetros de nuestra intervención en este espacio de participación.

Las mesas departamentales de participación de víctimas realizaron durante el periodo 2014, 200 sesiones formales, lo que nos indica un promedio de 6 sesiones por cada una, y si se tiene en cuenta que el Protocolo de Participación de Víctimas señala que estas mesas sesionarán 2 veces por semestre⁶, estamos frente a un resultado positivo del ejercicio del derecho a la participación en el nivel departamental.

1.6.3. Incidencia de las mesas de participación de víctimas en políticas públicas

Es importante resaltar el proceso de acercamiento y comprensión de los mecanismos de participación y de los instrumentos legales para la construcción de las políticas públicas, por parte de la mayoría de los miembros de las mesas de víctimas tanto a nivel nacional como departamental. A pesar de ello, las acciones de incidencia en políticas públicas por parte de las víctimas tienen la dificultad de la muy poca capacitación especializada recibida para actuar en esos espacios.

La participación de las víctimas en los espacios creados por la Ley 1448 se reduce a una participación formal por dos razones fundamentales: la primera por ausencia de mecanismos para evaluar la incorporación específica de las propuestas de las víctimas en el diseño y la implementación de la política pública. La segunda porque en

6 Artículo 21 Resolución 0388 de 2013 "Protocolo de Participación de Víctimas".



la conformación de varios comités y consejos directivos donde se discute y define los planes y estrategias de implementación, el gobierno no está obligado a convocar a los representantes de las víctimas; dejando la participación de las mismas dependiendo de la buena voluntad del gobierno de turno, e incluso en el espacio más importante como es el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación, que aún en el caso de invitar a los delegados de las víctimas, en la reglamentación del comité se señala que esos tendrán voz pero no voto para intervenir en la toma de decisiones.

A pesar de que las normas sobre participación exigen que las entidades gubernamentales respondan en forma motivada a cada una de las sugerencias o propuestas de las víctimas, el mecanismo de participación está orientado principalmente a la recolección de propuestas que, independientemente de su pertinencia y valor, generalmente son archivadas o incluidas ocasionalmente en los reportes oficiales.

La Defensoría del Pueblo gestionó ante diferentes autoridades del orden nacional y departamental, espacios de interlocución y concertación entre las autoridades regionales y las respectivas mesas de participación, con el fin de tener encuentros de revisión, análisis, presupuestos y ejecución de los Planes de Acción Territorial (PAT), además de programas, planes y proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de las víctimas.

A nivel nacional, el Defensor del Pueblo ha generado espacios directos de interlocución de la Mesa Nacional con el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, los Ministros de Estado, Directores de los departamentos administrativos y de las entidades descentralizadas, entre otros.

El despacho del Defensor del Pueblo durante el periodo de la mesa, tuvo la disponibilidad permanente de atender en forma directa las inquietudes que presentaron la mesa nacional y las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.

1.6.4. Proceso de fortalecimiento de las mesas departamentales

La Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos realizó un ejercicio de fortalecimiento de los Comités Ejecutivos de las mesas departamentales de participación de víctimas, con el fin de



identificar los avances y vacíos en la implementación de la ley 1448 de 2011 en 15 departamentos (Bolívar, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Atlántico, Meta, Caldas, Guajira, Antioquia, Santander, Putumayo, Chocó, Huila, Tolima y Caquetá), en particular en la garantía al derecho a la participación de las víctimas y en el conocimiento y revisión del Plan de Acción Territorial.

Igualmente, la Defensoría realizó un encuentro nacional de formación de los Asesores Regionales de Promoción y Divulgación, encargados de apoyar el ejercicio de Secretaría Técnica de las Mesas Departamentales y de brindar asesoría de las víctimas. Como resultado del ejercicio de fortalecimiento de los Comités Ejecutivos de las Mesas Departamentales, se resalta lo siguiente:

- Debilidad en el proceso de constitución y representación de las mesas municipales, las cuales han permanecido aisladas, sin la debida articulación con las mesas departamentales y la mesa nacional.
- Deficiencia en el ejercicio de la secretaría técnica por parte de los personeros municipales.
- Ausencia de las autoridades municipales en el apoyo, financiación y garantía de funcionamiento de las mesas municipales, incumpliendo las funciones y obligaciones impuestas por la Ley 1448 de 2011.
- Las gobernaciones de los departamentos no garantizaron el funcionamiento y la ejecución del plan de acción de las mesas departamentales de víctimas.
- Se considera que los planes de acción territorial (PAT), como mecanismos establecido por la ley para materializar la atención integral a las víctimas por parte de los entes territoriales, no constituye un ejercicio encaminado a dar solución efectiva a las necesidades de las víctimas, sino más bien, parecen el cumplimiento elemental de un mandato legal de elaboración del documento sin ejecución presupuestal.
- Los planes de acción territorial obedecen a una metodología técnica y de difícil comprensión para la mayoría de las víctimas, por lo que es necesario un ejercicio permanente de acercamiento y formación sobre la comprensión del manejo presupuestal y financiero de los entes territoriales.



- La estructura de los gastos destinados a la solución de las necesidades de la víctimas no obedece al uso racional de los ingresos generales de los entes territoriales reflejados en los planes de desarrollo en cuanto a la atención integral a las víctimas, se puede solucionar aplicando la lógica elemental de los ejes transversales de la ejecución de gastos, señalados en el sistema general de participaciones, como la salud, educación, saneamiento básico, recreación y deportes e infraestructura.

Con recursos ordinarios del sistema general de participación, los entes territoriales pueden dirigir la ejecución del presupuesto para la atención integral a las víctimas, teniendo en cuenta los componentes estratégicos de la política pública, como son la atención, reparación integral, prevención, fortalecimiento, retorno, reubicaciones y verdad y justicia de igual manera, esto permite el reconocimiento de los derechos y la caracterización de las víctimas.

1.7. Cátedra Ciro Angarita Barón

La Cátedra Ciro Angarita Barón es una actividad de carácter académico que tiene el propósito de actualizar y capacitar a servidores públicos, integrantes de organizaciones de derechos humanos y comunidad académica en temas de actualidad relacionados con los derechos humanos.

En el 2014 para la Cátedra seleccionó el tema: “Empresas y derechos humanos” dado el desarrollo reciente del tema en los contextos internacionales y locales de derechos humanos y su importancia en el marco de las políticas públicas.

De manera coordinada con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH y con el apoyo de AECID y PNUD, se construyó una agenda para ser desarrollada en 16 sesiones académicas, la cual se estructuró con tres componentes:

- Principios que regulan la relación entre empresas y derechos humanos: referentes internacionales y políticas públicas nacionales.
- Protección y garantía de derechos humanos en el contexto de la operación de las empresas: seguridad, ambiente y derechos colectivos, derechos laborales, convivencia y paz, consulta previa.



- (iii) Desarrollos institucionales y mecanismos de protección de derechos en la operación de las empresas: requisitos para contratistas y proveedores, transparencia, acciones anti corrupción.

La cátedra se realizó en Bogotá se extendió a tres ciudades: Cartagena, Cali y Medellín, con el propósito de impulsar esta actividad en las defensorías regionales el próximo año. En estas ciudades se trabajó de manera conjunta con universidades que participaron en el Concurso Universitario de Derechos Humanos. Intervinieron 26 conferencistas del sector académico, empresarial, institucional y social.

La cátedra en la ciudad de Bogotá contó con la participación de 90 personas, en la ciudad de Cali con 25 personas, en Cartagena con 50 personas y en Medellín con 30 personas.

1.8. Décimo Segundo Concurso Universitario de Derechos Humanos

En el 2014 se llevó a cabo la XII versión de la competencia, en esta ocasión sobre El derecho a la participación política. El Comité Técnico del Concurso, integrado por el Director Nacional de Promoción y Divulgación, el Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales, el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y la representante del Programa de Derechos Humanos de USAID, en cumplimiento de sus funciones, revisó y modificó el Reglamento de acuerdo con la evaluación de la versión. La fase oral tuvo lugar en la ciudad de Medellín.

Como en años anteriores, toda la información relacionada se publicó a través de la página web de la Defensoría del Pueblo y por medio de las redes sociales a través de Facebook y Twitter.

a. Convocatoria e inscripción

Se actualizó el directorio de facultades de derecho en el territorio nacional y se convocaron 157 instituciones de educación superior, de las cuales 65 completaron requisitos para la inscripción.



b. Fase escrita

En cumplimiento del reglamento, se asignaron los roles de Estado y Representantes de las víctimas, se recibieron las preguntas aclaratorias y las respuestas fueron publicadas en la página web.

Fueron entregados cincuenta y siete (57) memoriales, a partir de los cuales se seleccionaron 24 equipos para participar en la fase oral.

c. Fase oral.

El 22 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la instalación de la fase oral del XII Concurso Universitario de Derechos Humanos, con representantes de la Defensoría del Pueblo, del Programa de Derechos Humanos de USAID y de la Universidad de Medellín.

Durante la semana comprendida entre el 22 y el 26 de septiembre de 2014 se desarrollaron las audiencias preliminares, semifinales y la audiencia final. La Fundación Universidad Autónoma de Colombia de Bogotá ocupó el primer lugar en la competencia académica y la Pontificia Universidad Javeriana de Cali ocupó el segundo lugar.

1.9. La educación virtual en materia de derechos humanos

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, con el propósito de cumplir su misión pedagógica en materia de derechos humanos, incursionó en la incorporación de las nuevas técnicas de información y comunicación (TIC), para lo cual, definió los “lineamientos para la implementación de la Escuela Virtual para la Enseñanza de Derechos Humanos” en la entidad.

Durante el año 2014, se adelantó el proyecto denominado “Curso piloto de autoformación virtual con base a los lineamientos de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y DIH”, las acciones más representativas de esta actividad tienen que ver con la adecuación del curso virtual de autoformación al Modelo Pedagógico para la Educación en Derechos Humanos, desarrollado por la Defensoría del Pueblo y publicado en el 2014.



En este sentido, el curso piloto de formación en derechos humanos tiene como objetivos los siguientes: i) Impartir conocimientos sobre los Derechos humanos con la finalidad de contextualizarlos y ampliar su concepción; ii) Brindar una herramienta virtual practica que facilite el auto aprendizaje sobre los conceptos básicos de los derechos humanos; iii) Facilitar el acceso a los contenidos de la Defensoría del Pueblo desde cualquier computador; y iv) Originar aplicaciones educativas que puedan ser usadas por las diferentes dependencias de la Entidad y otras autoridades nacionales, departamentales, municipales y comunidad en general con el fin de que sean utilizadas como herramienta para procesos formativos presenciales y/o virtuales.

Se busca que al implementar el curso piloto de autoformación, este sea la base para la conformación de La Escuela Virtual de la Entidad, se tiene previsto que durante el 2015 se ponga en funcionamiento el primer curso de autoformación virtual sobre DDHH, el cual dará paso a nuevos cursos de la biblioteca básica en DDHH y demás cursos que surjan de otras dependencias de la entidad con otras temáticas especializadas.

2. Informes de gestión de las defensorías regionales

A continuación se describen las principales actividades que en cuanto a promoción y divulgación de derechos humanos y derecho internacional humanitario realizaron las defensorías regionales.

2.1. Defensoría del Pueblo - Regional Antioquia

2.1.1. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos con las víctimas del conflicto armado

En articulación con la Unidad de Víctimas, Gobernación, Asamblea Departamental y Defensoría del Pueblo del departamento de Antioquia, se realizaron tres actividades en materia del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado, así:

- *Foro preparatorio al cabildo abierto:* En abril con asistencia de 154 personas entre coordinadores o delegados de las mesas de participación de víctimas municipa-



les y la mesa departamental de víctimas de Antioquia, organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones académicas, organismos internacionales y expertos en los temas del foro.

En este evento se socializaron las distintas posturas de los representantes de las víctimas, frente al proceso de negociación de La Habana, la atención y restitución de los derechos vulnerados por el conflicto y su rol en la construcción de la paz. Se construyó la ponencia que la Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas de Antioquia presentó en el Cabildo Abierto ante la Asamblea Departamental de Antioquia, el 9 de abril de 2014.

- *Cabildo abierto:* La Regional Antioquia apoyó la preparación y realización del Cabildo Abierto del 9 de abril “Por las víctimas, por la paz”. Este evento tuvo como objetivo escuchar a las víctimas, a las organizaciones defensoras de sus derechos y a la comunidad internacional, respecto a la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas, pero también, escuchar sus propuestas en relación con la paz.

En el cabildo se presentaron 6 ponencias elaboradas por la Mesa Departamental de Participación de Víctimas, la Mesa de Participación de Víctimas de la ciudad de Medellín, la Mesa de Víctimas de la Sociedad Civil, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, el Instituto Popular de Capacitación y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

- *Audiencia pública:* La Regional Antioquia apoyó la preparación y realización de esta audiencia que se desarrolló el 24 de julio de 2014 en las Instalaciones de la Asamblea Departamental de Antioquia, donde cada institución dio respuesta a las inquietudes o propuestas surgidas en el cabildo abierto.

La Defensoría regional participó en la elaboración de la agenda, la convocatoria a los coordinadores de las Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas de todos los municipios de Antioquia, la gestión de facilitador y relatores del tema desarrollo agrario, la gestión logística, la redacción del informe ejecutivo del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas y la creación de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, presentado previamente Asamblea Departamental de Antioquia. También participó en la preparación de la audiencia pública.



2.1.2. Actividades con la Mesa Departamental de Participación efectiva de víctimas de Antioquia.

La Defensoría del Pueblo ejerció las funciones de Secretaría Técnica en las 8 sesiones de la Mesa que se realizaron entre marzo y diciembre de 2014.

De manera conjunta se diseñó, con la Mesa Departamental y las mesas municipales, entre otras, las estrategias de comunicación, preparación del acto de conmemoración del día de la memoria y solidaridad con las víctimas, plan de incidencia de las mujeres y agenda, el plan de prevención y protección de mujeres víctimas, el plan de trabajo de la mesa, reglamento interno de la mesa, autoprotección, talleres de salud mental, identificación y formulación del proyecto para fortalecimiento de la mesa, participación de las víctimas de Antioquia en los diálogos de La Habana, marco jurídico para la paz, socialización plan de contingencia de prevención, protección y garantías de no repetición de violaciones de derechos humanos, ayuda humanitaria, construcción del capítulo para la atención a víctimas en el plan decenal de salud, protección, incentivos, normatividad sobre derechos de las víctimas, protocolo de participación de niños, niñas y adolescentes, Ley 1424 de 2010 (conocimiento de la verdad y la construcción de la memoria histórica), avances de la Ley 975 (Ley de Justicia y Paz), política pública de reintegración y el valor de la reintegración comunitaria en la construcción de la paz, comunicación asertiva, finanzas públicas territoriales, informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011, avances del Plan de Acción Territorial, viviendas para las víctimas del desplazamiento con recursos de la Gobernación de Antioquia.

2.1.3. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos en casa de derechos, vereda Granizal del municipio de Bello.

Desde la Casa de Derechos del municipio de Bello, la Defensoría Regional Antioquia ha liderado procesos de formación a la comunidad, teniendo en cuenta que están asentadas alrededor de 17.000 víctimas de desplazamiento, siendo el segundo asentamiento más grande de población desplazada del país.



2.1.4. Escuela de formación a líderes y lideresas en desarrollo, paz y derechos humanos

En convenio con ACNUR y PNUD se creó la Escuela de formación donde se capacitaron 28 líderes y lideresas en temas jurídicos y psicosociales, con el propósito de fortalecer sus capacidades para promover la exigibilidad de derechos, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la réplica de conocimientos en la comunidad.

En 2014 se desarrollaron los siguientes módulos: liderazgo, resiliencia, reconciliación, proyecto de vida, mujer y género, ruta de atención a mujeres víctimas de la violencia, derechos humanos y derecho internacional humanitario, justicia transicional, derecho de las víctimas, Ley de Víctimas y decretos reglamentarios, registro de las víctimas, ruta de prevención al desplazamiento, prevención de la vulneración del derecho a la vida y a la integridad física, taller práctico sobre mecanismos de protección de los derechos humanos con énfasis en el derecho de petición y la acción de tutela, democracia y participación ciudadana, enfoques de desarrollo, desarrollo local, incidencia política, soluciones sostenibles, planeación participativa, gestión de las organizaciones sociales, comunicación para el desarrollo, trabajo en red, formulación de proyectos.

2.1.5. Diplomado a líderes y lideresas de la vereda Granizal en participación ciudadana

En convenio con la ESAP se inició en diciembre un diplomado para 30 líderes y lideresas de la vereda Granizal del municipio de Bello. Los temas tratados en diciembre de 2014 fueron: mecanismos de participación ciudadana, espacios de participación creados por la ley 1448 de 2011, control social a la gestión pública.

2.1.6. Producción y proyección del video “Mi Segundo Hogar”

En el marco de la estrategia de atención descentralizada “Casa de los derechos” se conformó un grupo musical con 20 niños, niñas y adolescentes de la vereda Granizal que busca prevenir situaciones que los expongan al reclutamiento forzado, a la prostitución infantil y al consumo de sustancias psicoactivas. En noviembre de 2014 y después de haber grabado dos canciones relativas a los derechos humanos y en



cumplimiento de los compromisos adquiridos al inicio de los talleres, se propició la grabación del video que posteriormente fuera presentado por el Defensor del Pueblo en el acto de rendición de cuentas, el pasado 12 de diciembre de 2014. Se puede consultar en el link: www.youtube.com/watch?v=9Autbz2FG6M

2.1.7. Actividades sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado interno

En cuanto a actividades realizadas en el marco de la atención a víctimas, fueron llevadas a cabo las siguientes:

- Veinte (20) talleres psicojurídicos a 522 víctimas del conflicto armado interno de los municipios de Peque, Bello, Medellín, Cocorná, San Rafael, Yarumal, Santa Bárbara, Concordia y Cocorná. Temas tratados: Reparación vía administrativa (Ley 1448 de 2011 y Decreto 1290 de 2008); reparación vía judicial (Ley de Justicia y Paz: 975 de 2005) y sus reformas: Ley 1592 de 2012 y Decreto 3011 de 2013. Rutas de acceso, consecuencias o afectaciones de los hechos victimizantes. Mecanismos de defensa de los derechos ciudadanos.
- Participación en un foro en el municipio de Itagüí, con la asistencia de 300 víctimas. Tema: Logros y falencias en la atención de las víctimas del conflicto armado.
- Seis (6) talleres de capacitación a 289 víctimas del conflicto armado de los municipios de Venecia, San Vicente Ferrer, Belmira, Medellín y Jericó, sobre los derechos de las víctimas.
- Foro subregional del oriente antioqueño sobre el seguimiento a la implementación de la política pública de la ley de víctimas, con la asistencia de 80 representantes de las víctimas de los municipios del oriente e institucionalidad.

2.1.8. Actividades sobre el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado

Talleres de capacitación sobre el Protocolo de Participación, a los integrantes de las mesas de participación efectiva de víctimas de los municipios de Caldas, Peque y San Vicente Ferrer.



En los talleres que se han desarrollado con las víctimas del conflicto armado de los municipios de Venecia, Belmira, Itagüí, Bello y Jericó, también se hace referencia al derecho a la participación y a los espacios de participación establecidos en la Ley 1448/2011.

2.1.9. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos en asuntos étnicos

Se realizaron cuatro (4) talleres en los municipios de El Bagre, Frontino y Medellín, dirigidos a 275 personas: i) Resguardo Los Almendros (comunidad Zenú); ii) Cabildo indígena urbano Chibcariwak; iii) Comunidad indígena La Blanquita; y iv) Comunidad en general del municipio de Medellín, sobre los siguientes temas: derechos de los indígenas y consulta previa.

2.1.10. Capacitación en derechos humanos a funcionarios públicos locales y regionales

Dentro del proceso de promoción se han realizado tareas tendientes a la formación de servidores públicos, mediante estas labores:

- Un (1) seminario a 12 integrantes de la junta directiva del sindicato de Emvrias sobre derechos humanos y mecanismo de defensa de los derechos humanos y sobre veeduría ciudadana y control social a las empresas de servicios públicos domiciliarios.
- Taller de socialización del Modelo Pedagógico Institucional con 34 funcionarios de la Regional Antioquia.
- Taller sobre derechos de los indígenas, dirigido a 20 defensores públicos de la Regional Antioquia.
- Dos (2) talleres de capacitación a 36 servidores públicos del municipio de Medellín, sobre la Ley 975 de 2005, Ley 1448 de 2011, Ley 1592 de 2012 y decretos reglamentarios.



2.1.11. Actividades sobre derechos humanos en instituciones educativas

En el año 2014, se realizaron (25) talleres de capacitación a 879 niños, niñas y adolescentes, sobre convivencia escolar, atención y prevención en violencia escolar y rutas de atención.

2.1.12. Actividades de promoción y divulgación realizadas con diversos sectores de la comunidad

Durante el año 2014 se llevaron a cabo los siguientes talleres de capacitación:

- Ocho (8) cursos sobre restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, para 159 padres de familia remitidos por las comisarías de familia y el ICBF.
- Dos (2) talleres de capacitación en mecanismos de participación ciudadana a líderes y lideresas de la vereda Granizal del municipio de Bello.
- Un (1) seminario a empleados de cuatro (4) empresas de Antioquia, sobre derechos humanos y empresas, en el marco de los principios rectores de la ONU “proteger, respetar y remediar”.
- Dos (2) talleres sobre Ley 1709 en los centros penitenciarios y carcelarios de Ituango y Santa Rosa de Osos, realizada por Defensores Públicos de la Regional Antioquia.
- Diecinueve (19) talleres a 852 empleados de Segurcol, quienes prestan sus servicios en entidades del Estado, en los temas de derechos humanos con énfasis en el derecho a la no discriminación, especialmente a la población LGBTI. Estos talleres fueron ordenados en fallo de tutela por el Juzgado 34 Civil Municipal de Bogotá.
- Jornadas de capacitación a familias de la Red Unidos en los municipios de El Bague y Caucasia, en cumplimiento del Plan de Acción de la Defensoría del Pueblo y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Se dictaron seis (6) talleres, correspondiéndole a funcionarios de la Regional Antioquia,



cuatro (4) de ellos, sobre: Ley 1257 del 2007, de la no violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes y rutas de atención.

- Catedra Ciro Angarita Barón sobre los principios rectores de la ONU para empresas y derechos humanos, donde asistieron veinte (20) personas.
- Una (1) taller de capacitación a catorce (14) personas del municipio de Medellín, sobre seguridad vial.
- Tres (3) talleres sobre empoderamiento de los derechos de la población LGBTI, dirigido a 41 internos del Centro Penitenciario y Carcelario “Bellavista”, Medellín.
- Dos (2) talleres sobre la responsabilidad y ruta jurídica en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes, dirigidos a 28 padres de familia de Medellín.
- Conferencia a 20 integrantes de la Mesa Subregional de derechos humanos del suroeste antioqueño sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios y carcelarios y estaciones de policía.
- Cuatro (4) talleres de capacitación en Ley 1257 del 2007, de la no violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes y rutas de atención a 165 personas de los municipios de Frontino y Dabeiba.
- Un (1) taller sobre los derechos humanos con énfasis en el derecho al debido proceso en el reclutamiento militar por parte del ejército, dirigido a 85 personas de la comunidad de Medellín.
- Dos (2) talleres sobre derechos humanos y mecanismos de defensa a 92 personas de Medellín y Bello.

2.1.13. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos en la Red Institucional para el apoyo al control social de la gestión pública

En 2014 la red institucional de apoyo al control social del departamento de Antioquia, de la cual hace parte la Defensoría Regional, desarrolló 19 diplomados en los



municipios de Sonsón, La Ceja, San Juan de Urabá, Amagá, San Carlos, San Rafael, Titiribí, Girardota, Cisneros, Liborina, Maceo, Barbosa, Amalfi, Medellín, El Bagre, Cauca, Campamento, Yarumal y Puerto Triunfo, donde se promovió la conformación de 62 veedurías ciudadanas a proyectos específicos de salud, vivienda, educación, infraestructura y seguridad alimentaria.

La regional Antioquia coordinó la ejecución de varios talleres de capacitación en los siguientes temas: mecanismos de protección de los derechos, mecanismos jurídicos para el control a la gestión pública, control fiscal y disciplinario, delitos contra la administración pública.

Cabe señalar que la coordinación que hizo la Regional Antioquia benefició a municipios de las Regionales de Urabá y Magdalena Medio (San Juan de Urabá y Puerto Triunfo).

2.2. Defensoría del Pueblo Regional Atlántico

La Defensoría Regional Atlántico asumió el compromiso de avanzar en la apropiación del Modelo Pedagógico Institucional, el cual busca posibilitar que los derechos humanos se acerquen al círculo de interés de las mujeres, hombres, jóvenes, campesinos, víctimas, niños, niñas y adolescentes, población con discapacidad, LGTBI, fuerza pública, funcionarios públicos, entre otros sectores de la población que se vienen acompañando en los territorios. En este sentido se busca:

- Lograr la comprensión de los derechos humanos a partir de las experiencias sociales, desde la cotidianidad y diferentes ámbitos, lo que implica incluir el enfoque diferencial en el discurso y en las acciones pedagógicas.
- Plantear sentidos y significados alternativos y renovados de los derechos humanos en contraposición a la visión tradicional.
- Posibilitar la educación en y para los derechos humanos como la acción transformadora desde la vida cotidiana y los entornos inmediatos de las relaciones sociales.

A continuación se presentan las acciones desarrolladas y resultados alcanzados durante el 2014 por la Regional Atlántico.



2.2.1. Diplomado en derechos humanos y políticas públicas

Entre febrero y mayo de 2014 se desarrolló el diplomado “Políticas Públicas y Derechos Humanos”. Esta iniciativa fue liderada por la Defensoría Regional en alianza con la Corporación Universitaria Americana y contó con el apoyo de la Defensoría Delegada de Políticas Públicas y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación.

Este proceso formativo tuvo como finalidad profundizar el conocimiento y cualificar la incidencia de actores sociales y funcionarios públicos que participan en distintos procesos para el fortalecimiento las políticas públicas locales. Dentro del alcance del diplomado se estableció que el proceso de formación brindara instrumentos que permitieran a los(as) participantes:

- Realizar análisis, valoración y seguimiento de políticas públicas locales.
- Ampliar su capacidad de actuación e incidencia, elevando su conocimiento con nuevos criterios normativos, teóricos, técnicos y prácticos desde una orientación de género y derechos humanos.

Se realizó un diplomado en derechos humanos y políticas de igualdad con enfoque de género. Se certificaron 42 personas, 20 mujeres y 22 hombres.

Este proceso de formación fue dirigido a funcionarios de la Comisaría de Familia, Casa de Justicia y alcaldías locales del distrito de Barranquilla. Así mismo, participaron líderes sociales y organizaciones de mujeres. Esta acción se coordinó con la Universidad Simón Bolívar, la Fundación Tecknos y la Red de Mujeres contra la violencia. Se certificaron 75 personas, 50 mujeres y 25 hombres.

2.2.2. Curso de derechos humanos postulados de justicia y paz del Centro Carcelario Modelo

La capacitación tuvo como finalidad incentivar en la población postulada una mayor sensibilización frente a los derechos humanos. En coordinación con la Dirección de Atención y Tratamiento del Inpec, se realizó la capacitación con 45 internos, entre 24 de junio y el 6 de octubre, con una intensidad horaria de 80 horas.





2.2.3. Otras acciones formativas

- Seminarios talleres sobre argumentación jurídica desde un enfoque de derechos, con duración de 12 horas, dirigidos a 110 defensores públicos, en coordinación con la ESAP.
- Formación en derechos humanos a comités de impulso territoriales y a 10 instituciones educativas en el marco del acompañamiento al “Programa de promoción de la convivencia pacífica y reconciliación en contexto de transición” acción que se coordina el PNUD.
- Desarrollo de jornadas de capacitación sobre derechos humanos, prevención de la violencia por razón de género y del abuso sexual infantil. Beneficiarios 200 miembros del programa Red Juntos, acción coordinada con ANSPE.
- Se realización de 34 actividades de promoción y divulgación de derechos humanos con instituciones educativas donde participaron 1724 personas de la comunidad escolar.

2.2.4. Participación en distintos eventos académicos.

- IV Congreso de derecho de la Coruniamericana
- Congreso de Trabajo Social en la Universidad Metropolitana
- VIII Encuentro Regional de Sociología en la Universidad del Atlántico
- Evento de conmemoración de los 66 años de la Declaración Universal de los derechos Humanos, acción convocada y coordinada con otras instituciones públicas y plataformas de derechos humanos.



2.2.5. Formación de víctimas

Se realizaron 18 acciones de capacitación, con participación de 556 víctimas. También se realizó acompañamiento y asistencia técnica a diez iniciativas de beneficio a doce mesas municipales a las que concurrieron cerca de 420 víctimas.



Se destaca la Investigación sobre participación efectiva y mesas de víctimas en el departamento del Atlántico, que presenta un análisis riguroso y recomendaciones para el mejoramiento de la participación.

2.2.6. Secretaría técnica

Se realizaron cuatro sesiones ordinarias y siete sesiones extraordinarias de la Mesa Departamental de Víctimas, a las cuales se les hizo acompañamiento como Secretaría Técnica en acciones de incidencia tales como el Cabildo Abierto del 9 de abril y la realización de tres reuniones con el gobernador del departamento.

Por otra parte, la Mesa Departamental realizó un plenario ampliado, con el objetivo de darle respuesta a la función novena que establece el artículo 8° de la Resolución 0388 de 2013, o Protocolo de Participación Efectiva, sobre la rendición de cuentas. Alrededor de 40 víctimas, como delegados de las 23 mesas municipales asistieron a este espacio en donde se presentó un informe de los principales avances, aspectos a mejorar y retos de la Mesa.

2.2.7. Formación en control social a la gestión pública

En mayo se realizó un taller de formación de multiplicadores de control social en el marco de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Participaron 50 personas entre funcionarios públicos y veedores.

Adicionalmente, se brindó acompañamiento a la Mesa Departamental de Víctimas para el seguimiento al proyecto de estrategias productivas en cinco municipios del departamento. Convenio 1617 UARIV-Gobernación del Atlántico y Fenalco.

También se realizó un taller de la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas con la participación de 50 personas, evento efectuado el 26 de septiembre de 2014.



2.3. Defensoría del Pueblo Regional Bogotá

2.3.1. Promoción de derechos en instituciones educativas del Distrito Capital.

Se adelantaron jornadas en colegios públicos y privados sobre temáticas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación sexual y derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Durante este periodo se realizaron cien (100) capacitaciones con participación de cuatro mil quinientos cincuenta y tres estudiantes y miembros de comunidad educativa.

2.3.2. Cursos de derechos humanos para amonestados

Fueron efectuados cuatro (4) cursos psicopedagógicos mensuales para amonestados (personas que han sido reconvenidas administrativa o judicialmente por actos de violencia intrafamiliar) los cuales son remitidos por la Fiscalía General de la Nación, las Comisarías de Familia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), aproximadamente de quinientos (500) reconvenidos por mes, entre adolescentes y padres de familia. Durante el año 2014 se efectuaron cuarenta y seis (46) cursos con un número de asistentes de seis mil seiscientos cuarenta personas (6.640).

2.3.3. Promoción en la fuerza pública

Se llevaron a cabo cuatro (4) cursos con una intensidad horaria de cuarenta (40) horas por cada curso y la participación de 80 integrantes del ESMAD, Armada Nacional y Policía Nacional; se les orientó respecto de la trascendencia e importancia del reconocimiento y respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como garantía en el ejercicio de sus funciones.

Además se realizaron dos módulos de formación dirigidos a ochenta (80) miembros del Consejo Distrital, para atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y explotación sexual.



Por otra parte, la Regional estuvo presente en dos (2) foros. El primero con ponencia sobre “Filosofía en derechos humanos y derecho internacional humanitario”, al que asistieron doscientos (200) estudiantes. El segundo foro con ponencia en el tema laboral juvenil en el cual participaron ciento cincuenta (150) jóvenes, en coordinación con la Secretaría de la Juventud del Distrito.

2.3.4. Capacitación en derechos humanos en establecimientos de reclusión del Distrito Capital

Se realizaron algunas conferencias en los centros carcelarios y penitenciarios Modelo, Picota, Distrital y Buen Pastor; participantes 380 guardias de custodia y vigilancia del Inpec y 280 internos de los centros de reclusión arriba indicados.

2.3.5. Capacitaciones y formación a solicitud de parte

Se realizaron 23 conferencias, con participación de 620 personas pertenecientes a las empresas Thomas Greg & Sons, Conalvias, Adispretol S.A, al Instituto Distrital de Turismo, la Cámara de Comercio y la compañía de seguridad Seguircol.

Así mismo se llevaron a cabo dos jornadas de sensibilización con acompañamiento a la Policía Nacional en las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa, con participación de 800 habitantes de dichas localidades, acerca de derechos humanos y de la convivencia.

2.3.6. Sesiones y participación institucional en Mesa Distrital de Víctimas

Se acompañó a las sesiones de la Mesa Distrital de participación Efectiva de Víctimas, durante 21 sesiones, con avances significativos: sede permanente para la Mesa, computadores, apoyos para el transporte con tarjetas Transmilenio, y con algunas dificultades, refrigerios o almuerzos de forma irregular.

Se ha realizado capacitación a víctimas en un número de ciento veinte (120), solicitadas por miembros de la Mesa Distrital, en temas como registro único de víctimas, ayudas humanitarias, reparación administrativa, derechos de las víctimas, con el



acompañamiento de la Alta Consejería para los Derechos de esta especial población y la UARIV, a través de sus oficinas de algunas localidades en Bogotá, D.C.

2.3.7. Jornadas de atención defensorial descentralizada

Se adelantaron dos jornadas de atención descentralizada en las localidades de Bosa y San Cristóbal, con el acompañamiento de la Alta Consejería, la Unidad de Víctimas, la Secretaría Distrital de Salud, el IPES y las comisarias de familia respectivas.

En estas jornadas se han atendido tanto a víctimas del conflicto armado, como a población vulnerable, con capacitación en derechos humanos, mecanismos de protección de derechos y derechos de las víctimas.

2.4. Defensoría del Pueblo Regional Caldas

En la Regional Caldas, durante el año 2014 se realizaron actividades de promoción y divulgación de derechos humanos, mecanismos de protección y la ruta de convivencia escolar en instituciones educativas. En el mismo sentido, en desarrollo de los compromisos en la Red de Control social a la Gestión Pública, se trabajó en la sensibilización a veedores ciudadanos para que se conformaran redes de veedurías ciudadanas en el departamento.

Se realizaron un total de 49 actividades de capacitación distribuidas de la siguiente manera:

11 talleres y jornadas de capacitación en comunidades indígenas del municipio de Riosucio.

4 jornadas de capacitación a integrantes de comunidades educativas de Viterbo y Manizales.

2 talleres de capacitación con líderes (jóvenes y familiares de vendedores de lotería) de Chinchiná y Manizales.

4 talleres con funcionarios y defensores públicos de la Defensoría del Pueblo.



4 talleres de capacitación con integrantes de veedurías de Riosucio y Manizales.

1 taller con alumnos de la Escuela de Policía Gabriel González.

23 talleres de capacitación dirigidos a víctimas del conflicto armado de los municipios: Supía, Riosucio, Chinchiná, Villa María, Viterbo, La Merced, Marulanda, Samaná, Villa María, Manzanares y Manizales.

2.5. Defensoría del Pueblo Regional Caquetá

Las actividades de promoción, divulgación y educación en derechos humanos de la Defensoría Regional para el año 2014, fueron:

Taller de formación en derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, pedagogía en derechos humanos y resolución de conflictos, dirigido a docentes, orientadores y directivos de instituciones educativas de la ciudad de Florencia, durante los días 19 y 20 de noviembre del año 2014. En este taller participaron docentes, directivos y orientadores de instituciones educativas: Divino Niño, Ciudadela, Técnico Industrial, Juan Bautista La Salle, La Salle, Agroindustrial, Barrios Unidos del sur, Juan Bautista Migani, entre otros.

Como resultado de esta capacitación se concertaron compromisos y tareas de acompañamiento a las instituciones educativas participantes, con el concurso y respaldo de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos y la Secretaría de Educación Municipal.

Entre las labores de promoción se cuentan, además:

- Por invitación de la Diócesis de Florencia participó la Regional en el foro “La paz como un deber y un derecho”, en el marco de los encuentros regionales por la paz y de la semana por la paz en el Caquetá, realizada el día 09 de septiembre de 2014 con instituciones educativas; personeros estudiantiles; Uniamazonia; Red Caquetá Paz, red de pobladores; cámara de comercio; Pastoral Social; UARIV; ACR (jóvenes desvinculados); ediles; organizaciones de víctimas. Ponencia: “La paz como un deber y un derecho - la paz no significa solo ausencia de conflicto”. Presentación de ponencia en 20 minutos y 10 minutos de conversatorio.



- En el mes de septiembre se reactivó la Red Departamental de Apoyo a las veedurías ciudadanas, se ajustó al reglamento interno, se elaboró plan de acción 2014. En primera sesión el día 15 se asignó la Secretaría Técnica en la Defensoría del Pueblo Regional, y se ajustó el reglamento interno. en sesión del día 27 se armó la oferta institucional y se elaboró el plan de acción 2014. Unos de los logros estuvo enmarcado en la vinculación de los personeros municipales a la red y la capacitación a través de taller en veedurías ciudadanas y la red departamental de apoyo a las veedurías ciudadanas.
- En desarrollo de la estrategia nacional de formación en derechos humanos con enfoque diferencial y perspectiva de género para la participación en la política pública de las organizaciones de víctimas se realizó taller de formación en derechos humanos y veedurías ciudadanas a organizaciones de mujeres víctimas. El taller de formación se dirigió a la asociación de mujeres víctimas del Caquetá (Asomuvica).

2.6. Defensoría del Pueblo Regional Casanare

En esta defensoría regional, entre febrero y abril de 2014, se atendieron solicitudes de entidades territoriales sobre capacitación en mecanismos de protección de los derechos humanos, una de ellas fue el Centro Penitenciario de la Guafilla.

Las actividades de promoción realizadas tienen una relación directa con las problemáticas más sentidas en el departamento: el derecho al agua potable, la prevención del reclutamiento forzado de menores, los derechos de las víctimas, entre otros.

Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos:

- Se realizaron los talleres con los padres de niños, niñas y adolescentes convocados por el ICBF.
- Capacitación a líderes y representantes de comunidades en derechos humanos y mecanismos de protección.
- Capacitación a funcionarios de vigilancia de hospitales y fuerza pública.



- En coordinación con la Gobernación, en el mes de noviembre se llevó a cabo un taller de aplicación de la metodología integrada de participación del adulto mayor.
- Las mesas de participación de las víctimas tuvieron acompañamiento permanente de la Defensoría Regional.
- Las víctimas del conflicto armado que se encuentran privadas de la libertad también fueron capacitadas en materia de la Ley 1448 y de otros temas que tienen que ver con su situación al interior del centro carcelario. Sabemos que son una población muy importante y de atención prioritaria para la Defensoría a nivel regional.

En síntesis se llevaron a cabo: 20 conferencias, un seminario, 8 Foros, 21 talleres y seis actividades de divulgación de derechos humanos.

2.7. Defensoría del Pueblo Regional Cesar

Se presenta este informe desde dos puntos de vista: de análisis el primero y descriptivo el segundo, acerca de las actividades de promoción y divulgación.

Se desarrolló la promoción bajo los parámetros establecidos por la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, teniendo en cuenta la población vulnerable (personas con discapacidad, víctimas, niños niñas y adolescentes, población privada de libertad), atendiendo las metodologías propuestas en el Modelo Pedagógico Institucional.

De igual manera, en este análisis se contemplan las actividades de promoción a través de los medios masivos de comunicación local en la que se destaca el programa de radio con el que cuenta esta regional llamado “La Voz del Defensor”, que se transmite una vez por semana y que ha tenido gran aceptación por parte de la comunidad del Cesar y que además cuenta con el apoyo de la Policía Nacional, que ha brindado un espacio para que nuestra misión llegue a más personas en condiciones de vulnerabilidad. En este programa se abordan temas como la ruta de atención de víctimas, invitados especiales de pueblos indígenas, acoso escolar, participación de las víctimas, derechos humanos, mecanismos de protección, entre otros, que dan un grado de dinamismo al ejercicio de la promoción de los derechos humanos.



En la misma dirección se ha incursionado en la televisión local, lo cual permite que el departamento del Cesar conozca los rostros de las personas que constantemente hacen defensa y promoción de los derechos humanos.

Se debe mencionar que la Regional articula con la Red de Veedurías Ciudadanas la identificación de posibles atentados contra los derechos humanos, creándose espacios de concertación que permitan sortear las dificultades. Adicionalmente se capacita a las veedurías ciudadanas para que cada miembro conozca cuáles son sus funciones y límites (Ley 850 de 2003), para mejorar las condiciones de su comunidad.

La Defensoría Regional Cesar, durante el 2014, realizó 14 conferencias, 1 seminario, 9 talleres y 15 actividades de divulgación de derechos humanos. Participaron 034 personas.

2.8. Defensoría del Pueblo Regional Córdoba

2.8.1. Talleres realizados:

- Taller Decreto 4633 de 2011 dirigido a los cabildos indígenas del alto Sinú en Tierralta (Córdoba).
- 2 Talleres de capacitación en delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes en el corregimiento de Severá en el municipio de Cereté.
- Talleres de capacitación sobre la Ley 1257/08 en los municipios de Lorica, Ayapel, San Antero, Montería y Tierralta.
- Taller de política pública en atención a víctimas en Mesa Departamental de Montería.
- Taller de control social, red departamental, mesa departamental de víctimas a delegados y delegadas de la mesa departamental en Montería.
- Taller en derechos humanos a empresa Segurcol en Montería.



- Acercamiento a comunidad LGTBI del programa Montería Diversa de la ciudad de Montería.
- Taller de socialización del plan de acompañamiento psicosocial a familias restituidas de Santa Paula en la ciudad Montería.
- Taller sobre Plan de Trabajo 2014 en la mesa departamental de víctimas.
- Taller sobre Ley 1257 con mujeres víctimas en la mesa departamental.
- Taller de acompañamiento psicosocial a víctimas (Papsivi) en mesa departamental.
- Taller con parceleros de Costa de Oro, tema: Resolución 058 de 2010.
- Taller de fortalecimiento organizacional con líderes y representantes de Lorica.
- Taller acerca de la Ley 1257 con mujeres víctimas, en mesa municipal de Lorica.
- Taller sobre mapeo institucional y atención a víctimas con líderes y representantes de organizaciones en el municipio Moñitos.

2.8.2. Capacitaciones

- Capacitación en derechos humanos a funcionarios de la Policía Nacional y el Inpec en Montería.
- Capacitaciones a población privada de la libertad carcelaria, en especial a internos del patio de Justicia y Paz, sobre derechos humanos y justicia transicional de la cárcel Las Mercedes de Montería.
- Capacitación en derecho penal y derechos humanos a estudiantes practicantes de la cárcel Las Mercedes.
- Capacitación en materia de derechos humanos a funcionarios de empresa de vigilancia de Montería.



- Capacitaciones sobre Ley 1257/08, Ley 1620/13 y Ley 985/06 a población estudiantil de los centros educativos San José de Carrizal, Rancho Grande, San José, Inem, Escuela Normal Superior, La Inmaculada, Antonio Nariño, Santa Rosa de Lima, Victoria Manzur, Cecilia de Lleras y José María Córdoba. (Programa Defensoría en tu aula).
- Capacitaciones y asesorías con el fin de concientizar a los niños, niñas y adolescentes sobre el riesgo por hacer mal uso del internet y las redes sociales en los Colegios Gimnasio Vallegrande, La Sagrada Familia, Liceo Montería, Gimnasio Campestre, Juan Pablo Segundo, La Salle y Colegio Británico. (Programa Defensoría en la web).
- Capacitaciones en derechos humanos a miembros de juntas de acción comunal, integrantes de veedurías ciudadanas, personeros estudiantiles y demás líderes sociales de Tierralta, Puerto Libertador y San José de Uré.
- Jornadas de capacitación Anspe en Ciénaga de Oro, Tuchín, San Andrés de Sotavento, Puerto Libertador y Montelíbano.
- Capacitaciones a víctimas del conflicto armado interno en Montería.
- Capacitaciones en derechos humanos a familias de la Red Unidos en Ciénaga de Oro, Tuchín y San Andrés de Sotavento.
- Capacitaciones y asesorías en temas de derechos humanos y derechos colectivos a los habitantes de Pueblo Nuevo, Cereté y Buenavista. (Programa: Defensoría en tu barrio).
- Capacitación dirigida a víctimas, autoridades tradicionales, líderes comunitarios y autoridades locales, en relación con los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, rutas de acceso, obligaciones institucionales en el marco de la ley 1448/2011 en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré.
- Capacitación sobre el derecho a la participación e incidencia en las políticas públicas en materia de prevención y atención al desplazamiento forzado en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré.



- Capacitación con las organizaciones de población desplazada sobre participación con enfoque diferencial y derechos humanos, seguimiento y el control social en la construcción de las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y La Apartada.

2.8.3. Talleres psicojurídicos:

- Talleres psicojurídicos sobre la Ley de Justicia Transicional, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Toma de declaraciones para la inclusión en el registro único de víctimas. Estas actividades fueron dirigidas a víctimas del conflicto armado de Montería, Sahagún, Pueblo Nuevo, Tierralta, Ayapel, La Apartada, Uré, Tierradentro, Montelíbano y Tierralta.
- Talleres psicojurídicos sobre la Ley de Justicia Transicional, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Toma de declaraciones para la inclusión en el registro único de víctimas. Estas actividades fueron dirigidas a víctimas del conflicto armado de Tierralta, especialmente para la población indígena.

2.8.4. Jornadas interinstitucionales para la asesoría y orientación a las instituciones que atienden víctimas con participación de Gobernación de Córdoba, UARIV, personerías municipales, Fiscalía General de la Nación, Fundación Tierra de Hombres, Fundación País Libre, Cruz Roja Internacional, Organismos Internacionales (ACNUR, MAPP-OEA, IRD, USAID)

Consolidado formación a víctimas del conflicto armado en 2014:

- Talleres realizados: 68.
- Personas capacitadas: 4888
- Municipios: 12 Chimá, Chinú, Uré, Sahagún, Valencia, Tierralta, Moñitos, Coveñas, Pueblo Nuevo, Ciénaga de Oro, San Andrés de Sotavento, Tuchín.



2.8.5. Otras actividades.

- Comité Extraordinario de Derechos Humanos en la cárcel Las Mercedes de Montería.
- Charlas con la comunidad Rom y Afro en el municipio de San Pelayo.
- Visita para asesorar en materia de derecho administrativo y constitucional a los habitantes del municipio de Cereté. (Programa Defensoría en tu barrio)
- Reunión con parceleros del departamento de Córdoba con el ánimo de asesorarlos en temas de beneficios como víctimas del conflicto armado ante la Unidad de Justicia y Paz.
- Reunión con pobladores de las parcelas de la Ciénaga Redonda de Martinica.
- Jornada pedagógica en centros de urgencias del Hospital San Jerónimo, Clínica Zayma, Clínica Montería y Saludcoop referente a derechos de los usuarios para la prestación de los servicios de salud.
- Asesoría a la población desplazada para el ejercicio de sus derechos, requiriendo a las autoridades para el acceso a las rutas de atención en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y la Apartada.
- Acompañamiento en el Día Nacional de Solidaridad con las víctimas.

2.9. Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca

Durante el año 2014 se adelantaron labores de promoción y divulgación de los derechos humanos en diferentes escenarios. Unas se hacen en procesos de difusión por parte de los funcionarios adscritos a la Regional en las áreas a su cargo, durante las jornadas descentralizadas de atención en los municipios; en estas se brindaron charlas de principios básicos de los derechos humanos, derechos de las víctimas del conflicto armado y presentación institucional de la Defensoría del Pueblo, entre otros.



Adicionalmente, los defensores públicos adscritos a la regional, desarrollan actividades de promoción y divulgación tales como charlas, talleres y videoconferencias en los circuitos judiciales en que prestan sus servicios, de las cuales rinden informe a la regional. Durante 2014 se adelantaron 34 actividades, con un total de quinientos cincuenta y cuatro (554) beneficiarios, de acuerdo con los siguientes datos:

Tipo de actividad	Temas desarrollados	No. Asistentes
Charlas	Derechos humanos, derechos de la niñez, responsabilidad parental	334
Participación en jornadas de conciliación	Derechos humanos	52
Participación en reuniones	Situación de los privados de la libertad	19
Talleres	Derechos humanos y libertad personal	29
Videoforos	Derechos humanos y fuerza pública	20
Eventos	Día de las mercedes	100
TOTAL		554

Fuente: Regional Cundinamarca

Con respecto a la promoción de derechos humanos esta regional cuenta con la “Casa de los Derechos”, ubicada en la Comuna No. 4 (Altos de Cazucá), del municipio de Soacha, allí se atiende a los residentes del sector, con apoyo de las instituciones públicas y privadas del orden municipal, para buscar la efectividad en la garantía de los derechos de la comunidad. Debido a que este proyecto es de vital importancia para la ciudadanía, demanda un esfuerzo institucional que conmina a la Defensoría no solo a mantener su presencia de manera continua, sino también a reforzarla con la designación de profesionales calificados en las distintas áreas de las ciencias humanas requeridas para brindar un servicio óptimo a las personas en condición de desplazamiento forzado y situación de vulnerabilidad, quienes son las principales usuarias de este espacio.

Entre las actividades que se adelantan en la Casa de los Derechos, se pueden señalar las siguientes:

- Talleres de fotografía con enfoque de derechos, para niñas, niños y jóvenes.
- Jornadas descentralizadas de atención.



- Taller “Habilidades para la Vida”, para niños y niñas.
- Actividades lúdicas.

En cuanto a promoción de derechos humanos se desarrollaron dos talleres en convenio con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y las familias del Programa Red Unidos en Zipaquirá y Tabio, en sensibilización sobre derechos humanos, violencia de género y rutas de atención por violencia intrafamiliar y se convocó, en asocio con la Oficina de Mujer y Género adscrita a la Secretaría de Desarrollo de la Gobernación de Cundinamarca, a los personeros municipales del departamento para una conferencia sobre la violencia de género, en la cual se contó con la participación efectiva de 42 personeros.

Finalmente, se participó con una ponencia relativa a la importancia de brindar educación en derechos humanos como fundamento del ejercicio de la ciudadanía, en el Foro “Educando para no olvidar”, en La Mesa (Cundinamarca) el día 4 de diciembre. En materia de control social, se continuó con el trabajo de la Red Institucional de Veedurías Ciudadanas con las instituciones que la integran en el departamento de Cundinamarca.

En el proceso de formación para el control social que se adelanta con todas las entidades de la Red, se visitaron 38 municipios, beneficiando a 974 personas. Así mismo, en cuanto a la participación efectiva de víctimas del conflicto armado, se ha ejercido la Secretaría Técnica de la Mesa de Participación Departamental haciendo acompañamiento en dieciocho (18) reuniones en el año. Asimismo se ha recabado la información del estado de implementación de la Ley 1448 de 2011 y del Protocolo de Participación (Resoluciones 0388, 0588, 01448 de 2013 y 00828 de 2014) y se ha capacitado a la Mesa para su incidencia en la política pública, a través de la formulación de sus Planes de Trabajo y de las observaciones al Plan de Acción Territorial Departamental.

Ambos documentos fueron radicados en la Gobernación para que se les dé el trámite pertinente. Se establecieron líneas de trabajo conjunto con la Gobernación de Cundinamarca y la Dirección Territorial Central de la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado.

En materia de asesoría y orientación psicojurídica a las víctimas del conflicto armado, esta regional ha venido prestando estos servicios en forma constante en la sede de la



Defensoría y en el Centro de Atención de Soacha, así como en las jornadas descentralizadas de atención planificadas y concertadas con las personerías municipales, en las que previamente al inicio de la jornada de atención, se brinda una charla sobre derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y se efectúa orientación personalizada sobre lo contemplado en la norma, por parte de las duplas psicojurídicas, contratadas por la Defensoría Delegada para la Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado.

2.10. Defensoría del Pueblo Regional Chocó

Durante el 2014, la Defensoría Regional se propuso los siguientes objetivos en materia de promoción y divulgación de derechos humanos:

- Fortalecer las capacidades a líderes y lideresas de organizaciones de víctimas para la participación e incidencia en la planeación, construcción e implementación, seguimiento y evaluación de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que se ejerza un control que permita la aplicabilidad de la norma, hacia el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado.
- Asesorar y acompañar a las personerías municipales para el ejercicio de la Secretaría Técnica de las mesas de participación de víctimas.
- Fomentar el desarrollo de competencias ciudadanas a través de procesos de formación que incluyan además de información, la reflexión y la acción sobre los imaginarios colectivos en relación con la convivencia pacífica.
- Potenciar habilidades para la exigibilidad de derechos de la población privada de la libertad.

2.10.1. Formación para la participación e incidencia en políticas públicas.

Hablar de conflicto en el territorio chocoano, es hablar de procesos organizativos, pues históricamente las comunidades negras e indígenas del pacífico colombiano y especialmente en el Chocó han tenido que establecer alguna forma de organización para poder pervivir.



En ese sentido el trabajo ha hecho especial énfasis en la formación para la participación e incidencia en políticas públicas a organizaciones sociales: de mujeres, de víctimas, étnicas territoriales y sindicales. En relación con las víctimas del conflicto armado, existen en el departamento más de 50 organizaciones de víctimas, de las cuales 15 están ubicadas en la ciudad de Quibdó (1 de ellas está constituida solo por mujeres y 3 tienen representación legal femenina); 8 de estas tienen carácter departamental y presentan debilidad para la incidencia en políticas públicas, debido a la falta de apoyo institucional, a la escasa formación que reciben y a la dispersión en el territorio, entre otras causas.

2.10.2. Proceso de formación a víctimas: Mesas de participación departamental y municipal, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

En el marco de las acciones implementadas para formar a las víctimas del conflicto armado interno, desde esta dependencia se capacitaron 1.499 víctimas del conflicto armado interno, atendidas en 7 municipios: Nóvita, Medio San Juan, Río Iró, El Carmen de Atrato, Istmina, Bahía Solano y Atrato; 16 Mesas de participación de las víctimas asesoradas directamente en talleres, jornadas de trabajo y las 30 mesas con asesorías telefónicas, 1 encuentro de mesas municipales de participación de víctimas al que asistieron representantes de 9 mesas. Igualmente, hace parte de este universo de víctimas capacitadas las del Plenario de la Mesa Departamental.

Las capacitaciones estuvieron centradas principalmente en temáticas sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, derechos de las víctimas del conflicto armado, derecho a la participación efectiva de las víctimas, control social frente a la aplicación de la política pública para la atención y reparación integral a víctimas.

2.10.3. Asesoría, acompañamiento y formación a la mesa de participación de mujeres en situación de desplazamiento forzado

Esta mesa está conformada por una representación de 10 mujeres, integrantes de las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado del municipio de Quibdó. En el 2014 el proceso con las mujeres se inició conjuntamente con la



dupla de la Delegada para la Mujer Este espacio de participación permitió visibilizar la problemática de las mujeres en situación de desplazamiento en el departamento durante los años 2011, 2012 y 2013, apoyado desde esta dependencia.

2.10.4. Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de Participación de Víctimas

Mediante Resolución 01448 de 2013 se les adicionó un año más al periodo de funcionamiento de esta mesa y la Defensoría del Pueblo Regional Chocó continuó con la labor de Secretaría Técnica difundiendo la Resolución en mención con las 30 personerías municipales, integrantes del plenario de la mesa departamental y a las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de las víctimas existentes en el departamento, con las instituciones del SNARIV y comunidad en general.

En desarrollo de la Secretaría Técnica este año se incrementaron las acciones de articulación institucional para la operatividad de este espacio participación, logrando mejorar la voluntad política y presupuestal de la Gobernación frente a las responsabilidades asignadas por la ley, mejorando especialmente en la financiación de las sesiones definidas en el Plan de Trabajo Anual de la Mesa. Otro aspecto para resaltar es el nivel de articulación con la UARIV que incorporó un componente de capacitación en cada una de las sesiones de la mesa.

La regional orientó la construcción del plan de fortalecimiento para el Comité y la Secretaría Técnica y se hicieron recomendaciones a la institucionalidad responsable de la garantía del derecho a la participación y al SNARIV, en la búsqueda de mejorar los procesos de incidencia en políticas públicas por parte del plenario de la mesa.

A continuación se relaciona el número de acciones desarrolladas en el marco de la Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de participación de víctimas.

- Número de reuniones de coordinación con los integrantes de la mesa, con autoridades, con organizaciones, para coordinar la realización de actividades propias de la Secretaría Técnica: 34.



- Número de reuniones de coordinación con los integrantes de la mesa, con autoridades, organizaciones, etc. para planear la realización de actividades propias de la Secretaría Técnica: 16.
- Asesoría, colaboración en elaboración de documentos, seguimiento a compromisos, consultas de los integrantes de la mesa: 16.
- Ejercicio de Secretaría Técnica: desarrollo de las funciones de la Defensoría señaladas en el Decreto 4800 y el Protocolo de Participación: 23.

2.10.5. Formación, asesoría y acompañamiento a personeros municipales para la atención y participación efectiva de las víctimas

El trabajo de acompañamiento y asesoría a las personerías municipales es fundamental puesto que es el primer nivel de los espacios de participación y en la medida que se fortalecen los líderes y lideresas en los municipios se cualifica la mesa departamental. Telefónicamente se asesoró a las 30 personerías del departamento del Chocó y, por ende a las mesas municipales principalmente en la conformación del plenario, acciones a desarrollar e incidencia política.

Las acciones de acompañamiento se realizaron en el marco de misiones descentralizadas, encuentro de mesas de la subregión del San Juan (en el marco del plan de trabajo anual de la mesa, con apoyo del banco de proyectos de la UARIV), encuentro de personeros apoyados por ACNUR (en el marco del Plan Bilateral entre ACNUR y la Defensoría del Pueblo), solicitudes de las personerías municipales directamente a la Defensoría del Pueblo Regional: 7 municipios visitados en misiones defensoriales: Nóvita, Medio San Juan, Río Iró, El Carmen de Atrato, Istmina, Bahía Solano y Atrato; 16 mesas de participación de las víctimas asesoradas directamente en talleres, jornadas de trabajo y las 30 mesas con asesorías telefónicas; un encuentro de mesas municipales de participación de víctimas: un encuentro de personeros municipales en el marco del convenio bilateral con ACNUR.

Igualmente, hace parte de este universo de víctimas capacitadas las del plenario de la Mesa Departamental de Participación de Víctimas en las sesiones realizadas y en las jornadas de trabajo llevadas a cabo para construcción del PAPSIVI, Plan Decenal de Salud y Plan de Acción Territorial.



2.10.6. Difusión y promoción de derechos humanos y mecanismos de protección

Fomento del desarrollo de competencias ciudadanas a Instituciones Educativas-Convivencia Escolar. En este componente, la Defensoría del Pueblo teniendo en cuenta las responsabilidades asignadas en el marco de la Ley 1620 de 2013, realizó las siguientes acciones:

Incidencia institucional: El Defensor Regional envió a las 30 alcaldías municipales requerimiento defensorial, en el que se les solicitó informar acerca de la creación de los comités de convivencia escolar municipales; aclarando que de no estar creados la Defensoría del Pueblo haría acompañamiento y prestaría asesoría si así lo requerían. Dieron respuesta positiva 10 municipios: Condoto, Istmina, Certeguí, Quibdó, Acandí, Bahía Solano, Litoral del San Juan, Unguía, Tadó, El Carmen de Atrato. A los municipios que no dieron respuesta se les reiteró la solicitud.

Estrategias de promoción y divulgación de derechos humanos: En el 2014 se centró la atención en instituciones educativas del municipio de Bahía Solano, corregimientos de El Valle y Cupica, de acuerdo con solicitudes de los directivos docentes y verificación de la situación por parte de la Defensoría Comunitaria de la Zona. En Cupica el trabajo se llevó a cabo con 50 niños, niñas y adolescentes, incluyendo los integrantes del Comité de Convivencia escolar. En las Instituciones Educativas del Valle (Normal Superior Santa Teresita e Instituto Agrícola) se hizo el trabajo con grupos de 40 niños, niñas y adolescentes. Este proceso, principalmente en Cupica continuará en el año 2015 a través de la estrategia de promoción y divulgación de la Regional: Defensoría en tu colegio.

Promoción y divulgación de derechos humanos en jornadas de atención descentralizada de la Defensoría del Pueblo: En 2014, la Regional Chocó continuó con la estrategia de proyección defensorial a la comunidad “La Defensoría en lo rural”. El área de promoción y divulgación es parte fundamental en estas jornadas de atención descentralizadas en las cuales hacemos promoción de derechos en reuniones generales, pero también se realiza capacitación a grupos específicos, especialmente a víctimas del conflicto armado y se realiza trabajo de asesoría, acompañamiento y formación a las personerías municipales y a las mesas de participación de víctimas.



En 2014 se realizaron dos (2) Jornadas de atención descentralizada: Municipio de Nóvita en el cual se recorrieron 5 comunidades rurales y se realizó promoción y divulgación de derechos a más de 300 personas. En el municipio de Río Iró se visitaron 3 comunidades capacitando a más de 200 personas y se trabajó con un grupo de 30 mujeres el tema de violencia de género.

En esas jornadas de atención se han realizado talleres, charlas sobre derechos humanos, orientaciones y asesoría a las organizaciones sociales, étnico-territoriales y de víctimas para la defensa y exigibilidad de sus derechos.

Programa radial “La voz del Defensor”: es una estrategia de promoción y divulgación nueva en la regional Chocó, se inició en marzo de 2014 y se emite los lunes en el horario de 9:00 a 10:00 a. m. con excepción de los lunes festivos por Radio Universidad del Chocó. El programa es dirigido por el Defensor Regional, bajo la conducción de un Defensor Público y coordinado por la asesora de promoción y divulgación de derechos humanos. En el 2014 se realizaron 29 programas. El objetivo del programa es realizar promoción y divulgación de derechos humanos y derecho internacional humanitario y visibilizar el quehacer institucional.

Defensoría en tu barrio: Estrategia de proyección defensorial a los barrios de la ciudad de Quibdó para escuchar de primera mano de las comunidades las situaciones de vulneración de sus derechos. La estrategia contempla hacer promoción y divulgación de derechos humanos e incidencia institucional para la garantía de derechos. Asisten las instituciones concernidas en problemáticas identificadas con anterioridad. Se realiza el último sábado del mes.

Promoción de derechos de la población privada de la libertad: En el Centro Penitenciario Anayancy de Quibdó. 2014 fue un año de mucha acción de esta regional para la defensa de los derechos de este grupo poblacional, teniendo en cuenta las condiciones de marginalidad y hacinamiento en que se encuentra el centro carcelario. Se constituyó un equipo para el tema penitenciario del que hace parte Promoción y Divulgación y Defensoría Pública. Se realizaron cuatro (4) capacitaciones: 3 al Comité de Derechos Humanos y 1 a internos en cada patio (existen 4 patios). Los temas: trámite de los sustitutivos penales y beneficios administrativos, con relación a la reforma legislativa al Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), Código



Penal (Ley 599 de 2000) y a la Ley 55 de 1985 (sobre finanzas del Estado y presupuesto). Es decir, la Ley 1709 de descongestión carcelaria de 2014.

2.10.7. Formación y fortalecimiento institucional

Se ha emprendido un proceso de formación a servidores y servidoras públicas de la regional, con el objetivo de compartir y unificar criterios conceptuales, que permitan la actualización permanente del equipo para el cumplimiento de nuestra misión defensorial en favor de las víctimas y de la población en general.

En síntesis se realizaron:

Conferencias:	56
Seminarios:	1
Talleres:	16
Otras actividades:	54
Eventos para víctimas:	23 para 1.518 personas

2.11. Defensoría del Pueblo Regional Guajira

En relación con el ejercicio de la Secretaría Técnica en la mesa departamental de participación efectiva de víctimas, se adelantaron en este periodo trece (13) actividades de promoción, llegando a 1.330 personas de forma directa y un número no establecido de oyentes del programa de radio.

PROCESO DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

No	Temas	Beneficiarios	Participantes	Municipios
1	Formación y capacitación derechos de los desplazados (Autos 092 y 098 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004)	Población Indígena Wayuú	100	Distracción, Barrancas, Fonseca, Hatonuevo, Albania, Manaure, Uribia y Dibulla



No	Temas	Beneficiarios	Participantes	Municipios
2	Orientación para el Control social a la gestión pública	Funcionarios públicos, líderes y lideresas comunales	68	Riohacha, Maicao
3	Derechos de población desplazada y rutas de acceso plan salvaguarda del pueblo Wayuú (Auto 04)	Comunidad indígena	53	Albania, Barrancas, Maicao
4	Protocolo de participación de víctimas	Líderes y lideresas de las mesas de participación de víctimas departamental	23	Riohacha, Dibulla, Maicao
5	Formación en derecho humanos y derecho internacional humanitario	Adolescentes y jóvenes	223	Riohacha
6	Fortalecimiento de la participación de las víctimas en los espacios y escenarios creados en el marco jurídico de la Ley 1448 de 2011	Líderes y lideresas de las mesas de participación de víctimas municipales y departamental	143	Riohacha, Dibulla, Fonseca, Villanueva y San Juan del Cesar
7	Derechos humanos con énfasis en niñez y adolescencia: cómo prevenir el abuso sexual a los niños, niñas y adolescentes	Niños, niñas y adolescentes	54	Riohacha
8	Ley 1257 de 2008 - Prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.	Mujeres víctimas de violencia.	31	Río Ancho, Dibulla
9	Programa radial para promocionar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.	Población guajira	Comunidad en general	Riohacha.



No	Temas	Beneficiarios	Participantes	Municipios
10	Derechos humanos y derecho internacional humanitario dirigido a la fuerza pública.	Policía Nacional	83	Uribia
11	Capacitación en normatividad de atención a víctimas	Autoridades municipales	19	Urumita
12	Formación y capacitación derechos de los desplazados (Autos 092 y 098 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004)	Organizaciones de víctimas, líderes, lideresas y desplazados	293	Molino, Villanueva, Urumita, San Juan y Riohacha
13	Fortalecimiento a organizaciones de mujeres víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas	Organizaciones de víctimas y de mujeres víctimas de la violencia	240	Dibulla, El Molino y Urumita

Fuente: Defesnsoria Regional Guajira

2.12. Defensoría del Pueblo Regional Guainía

2.12.1. Análisis

Durante el 2014 se realizaron las actividades de promoción, divulgación y difusión de los derechos humanos por demanda, es decir, según los requerimientos que le fueron planteados a la Defensoría.

Total de actividades realizadas: 217

No. de asistentes: 8.065

Actividades: conferencias: 31; seminarios 10; talleres 52; video foro: 1; emisiones del programa radial: 29; talleres sobre consulta previa: 9.

En mayo se realizó una jornada especial de capacitación a miembros de la Armada y el Ejército en el corregimiento de Barrancominas durante 4 días, por solicitud de la Defensoría Delegada para la Mujer con base en la Ley 1257 de 2008.



Entre los temas desarrollados están: derechos sociales, económicos y culturales; participación ciudadana; derecho a la salud y seguridad social; derechos de los niños, niñas, adolescentes y tercera edad; derechos de la mujer y asuntos de género; derechos indígenas y minorías étnicas; derechos de las personas privadas de la libertad; situación de los derechos humanos; conceptos básicos de derechos humanos; resolución de conflictos; derechos de los desplazados; Derecho Internacional Humanitario; derecho constitucional.

2.13. Defensoría del Pueblo Regional Huila

2.13.1. Componente de participación

Desde la Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de participación de víctimas se realizaron actividades así:

Actividad	Descripción
Mesas departamental y municipales de víctimas (Íquira, Baraya, Campoalegre, Tarqui, Rivera)	Brindar herramientas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como mecanismo de protección de las víctimas del conflicto armado.
Capacitación mesa de participación de víctimas (Gigante)	Capacitar a los integrantes de la mesa municipal víctimas sobre rutas de atención y protocolo de participación en mesas municipales de víctimas. Ley 1448 de 2011 y protocolo de participación de víctimas resolución 0388 de 2013.
Capacitación mesa de participación de víctimas (Tello)	Capacitar a los integrantes de la mesa municipal víctimas sobre rutas de atención y protocolo de participación en Mesas municipales de víctimas. Ley 1448 de 2011 y protocolo de participación de víctimas resolución 0388 de 2013.
Taller de fortalecimiento de mesa departamental de participación efectiva de víctimas (Invitados Comité ejecutivo de la Mesa, instituciones del SNARIV y universidades)	Fortalecimiento de los equipos de las defensorías en el ejercicio de las funciones de Secretaría Técnica y el Comité Ejecutivo de la Mesa, así como acercamiento a las instituciones del SNARIV y a la academia en su papel de apoyo a la Mesa. Este evento se coordinó desde la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación.

Fuente: Defensoría Regional Huila



2.13.2. Componente de promoción y divulgación

Se realizaron diversas actividades de promoción y divulgación, dirigidas con enfoque diferencial y de género. De esta manera, se hicieron 27 conferencias y cinco talleres de distintas temáticas.

En lo que hace a la conmemoración del Día Nacional de los Derechos Humanos, en el marco de la estrategia interinstitucional “Comuna de paz” liderado por la Alcaldía de Neiva, la Defensoría hizo presencia en el asentamiento Falla Bernal, en el norte de la ciudad de Neiva, el 10 de septiembre de 2014.

De otra parte, se efectuó divulgación del Auto 092 de 2008 y de la Ley 1719 de 2014 a la comunidad e instituciones asistentes a la jornada, motivado por las alarmantes cifras de violencia con base en género.

2.13.3. Campaña permanente “Mujer sin violencias” y V Encuentro Departamental: Las mujeres haremos paz

El 18 de noviembre de 2014, la Defensoría del Pueblo realizó la apertura del V Encuentro Departamental de Mujeres “Las mujeres paz haremos” en el marco de la campaña permanente “Mujer sin violencias”, en la que la entidad hace parte del comité impulsor.

El escenario de los encuentros se ha constituido en un espacio importante donde lideresas de los 37 municipios se reúnen para formarse en derechos con perspectiva de género y en crear agendas comunes que han permitido la construcción de políticas públicas.

La Defensoría resaltó los esfuerzos de las más de 30 organizaciones e instituciones que promueven dicho encuentro anual que se hace en conmemoración al mes de la no violencia contra la mujer. Adicionalmente, expresó la importancia de utilizar las herramientas legales como la Ley 1257 de 2008, el Auto 092 de 2008 y ahora la Ley 1719 de 2014 que establece obligaciones para el Estado en la atención a la víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, así como en la investigación de este crimen de lesa humanidad.



2.13.4. Caminata “Soy mujer, soy capaz”

Funcionarias de la Regional Huila participaron activamente en la 5a caminata por una vida sin violencia “Soy mujer, soy capaz” que se desarrolló el 25 de noviembre de 2014 por las principales calles de la ciudad de Neiva y distintos municipios del departamento, esto como otra actividad en conmemoración al día de la no violencia contra la mujer.

En relación con la población LGBTI se desarrolló un conversatorio con la Gobernación del Huila, Oficina de la Mujer, organizaciones, funcionarios públicos locales. Se hizo presencia en reuniones-conversatorios organizados por la Gobernación del Huila y la fundación LGBTI Barba Rosa los días 11 y 12 de noviembre en los municipios de Yaguará y Rivera, respectivamente, con el propósito de dar a conocer conceptos básicos sobre derechos de la comunidad LGBTI, así como funciones y acciones de la Defensoría del Pueblo y otras instituciones en la atención a las quejas de esta comunidad.

2.13.5. Grupo Focal - Mujeres LGBTI Centro Penitenciario y Carcelario de Neiva

Con fundamento en el Memorando 4070-346 del despacho de la Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género y del Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales, se realizó actividad de promoción y divulgación el 19 de noviembre de 2014.

De acuerdo con la directriz impartida en el memorando se gestionó la participación de internos del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Neiva en un taller/grupo focal con 18 participantes. El propósito de la actividad se orientó hacia el conocimiento sobre la situación de la población LGBTI en el EC, enfocada en la Directiva Permanente 0010 de 2011 del INPEC así como las barreras de acceso a derechos a la salud, visita íntima, a la educación, identidad de género y oportunidades laborales.

2.13.6. Foro sobre derechos de las mujeres y Ley 1257 de 2008

El foro fue organizado por la Alcaldía de Neiva en el marco de la conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 2014. La regio-



nal participó con la socialización de la labor institucional e invitó a construir sinergias para una mejor atención a casos de violencia de género y de aplicación de la ruta que contempla la Ley 1257 de 2008.

2.14. Capacitación a funcionarios de la Defensoría del Pueblo Ley 1719 de 2015

En una actividad con los funcionarios de la Regional, se presentaron los retos de la mencionada ley respecto al acceso a la justicia y a la reparación de las víctimas de violencia sexual. Adicionalmente, se repasó la ruta de atención y protección a mujeres víctimas de violencias con base en la Ley 1257 de 2008, haciendo énfasis en la labor que tiene la Entidad de asesorar y orientar a las víctimas desde un enfoque de derechos y diferencial de género, así como de seguimiento de las instituciones competentes de otorgar medidas de protección y atención.

Se presentó el video “Acto vital”, suministrado por la Secretaría de Salud departamental, que muestra el modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual, material audiovisual elaborado por la Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo, se adelantó un curso para capacitar a padres y madres amonestados con procesos de restablecimiento de derechos en favor de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1098 de 2008.

2.15. Defensoría del Pueblo Regional Meta

Durante el año 2014 se realizaron 35 actividades de promoción y divulgación de derechos humanos que se detallan en la tabla que se presenta a continuación:

Número de actividades de promoción y divulgación - destinatarios	
Participantes	Cantidad
Mujeres y comunidad LGBTI	3
Fuerza pública	10



Participantes	Cantidad
Sector educación	3
Funcionarios públicos	4
Víctimas	6
Comunidad en general	9
Total	35

Fuente: Defensoría Regional Meta

2.15.1. Formación a las víctimas para la participación

Las actividades de fomento del derecho a la participación se realizaron en torno a la Mesa de Participación de Víctimas. La misma está compuesta por quince (15) representantes de OV, dos (2) OVD, un miembro de la comunidad afrodescendiente del departamento (delegado de la mesa Departamental del Consejo Afro) y un representante indígena (delegado de la Mesa Permanente de Concertación Interinstitucional de los Pueblos Indígenas del Meta). Se creó en junio de 2013 y su composición se basó en lo establecido en el Protocolo de Participación de Víctimas. Fue intensa la actividad de la Mesa de Participación de Víctimas durante el año 2014.

Como resultado destacado de estas sesiones se tiene: a) aprobación del plan de trabajo; b) el desarrollo del proyecto con la organización Foro por Colombia, denominado: “La participación de las Víctimas en el territorio: Diálogo democrático con las autoridades públicas para el ajuste, ejecución y vigilancia de la PAT”; c) Encuentro Departamental de Mesas de Participación y Personeros; d) socialización de los ajustes al PAT y proyección y preparación de los encuentros subregionales; participación en la “Visita formal de seguimiento a la ley de víctimas”, de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, realizada en Villavicencio (Meta) del 5 al 7 de mayo de 2014; e) Ejercicio de diálogo democrático con las administraciones municipales de Guamal y Castilla, a manera de rendición de cuentas; y f) Ejercicio de Seguimiento al PAD, a través de la metodología de Investigación –Acción– Participación, aplicada en el seguimiento al proceso de reparación colectiva del municipio de El Dorado (Meta). Desde febrero de 2014, se realizaron un total de 12 sesiones –cuatro (4) ordinarias y ocho (8) extraordinarias– y una reunión de Comité Ejecutivo.



2.15.2. Ejercicios de fomento del derecho a la participación a víctimas

Se realizaron actividades con la población víctima de ocho (8) municipios del departamento, entre los que podemos mencionar: Acacías, Macarena, Mapiripán, Puerto Lleras, Granada, Castilla, Guamal y Villavicencio. Este ejercicio consistió en la socialización del protocolo de participación, identificación de roles y funciones y definición del contenido al derecho fundamental de participación de las víctimas. Se destaca el ejercicio de diálogo democrático con las administraciones municipales de Guamal y Castilla, a manera de rendición de cuentas. En este se realizan compromisos directos de las administraciones municipales, que son verificados y monitoreados por la Mesa Departamental de Víctimas y la Defensoría del Pueblo, Regional Meta.

2.15.3. Taller a docentes del municipio de Granada

En el marco del proyecto piloto de formación de docentes en derechos humanos, derecho internacional humanitario, educación para los derechos humanos y resolución de conflictos, se efectuó el taller con profesores del municipio de Granada al que asistieron cerca de 45 participantes.

De acuerdo con las cifras reportadas se llevaron a cabo: dos conferencias, doce talleres y cuatro otras actividades de difusión.

2.16. Defensoría del Pueblo Regional Nariño

Actividades desarrolladas

- Realización del Sexto Diplomado en Derechos Humanos y DIH sobre Ley 1098 del 2006 o Código de Infancia y Adolescencia, prevención al consumo de sustancias psicoactivas, trata de personas, violencia de género, los Derechos de los niños y las niñas.
- Desarrollo del segundo piloto diplomado “Formación para la acción en derechos humanos y educación para la paz” dirigido a docentes y estudiantes de la Normal



de Occidente con el propósito de propiciar el buen trato en todas sus formas en las Instituciones, públicas y privadas en el departamento de Nariño.

- Participación en jornadas educativas y culturales los días conmemorativos de la niñez y la mujer (25 de noviembre y 8 de marzo).
- Acompañamiento a todas las actividades del Consejo de Policía Social y las de otras instituciones en días especiales, se recomendó realizar seminarios de sensibilización para Funcionarios Públicos o personas que atienden la problemática de la niñez y género a fin de evitar la re victimización; se revisó y divulgó la ruta para atención integral para casos de violencia intrafamiliar y se continuó con la construcción del plan departamental de Prevención de la violencia y Promoción de la Convivencia 2011 a 2015.
- Participación en las sesiones del subcomité de atención en salud del Comité Red de Apoyo al buen trato.
- Se realizó foros de control social en salud, en la ciudad de Pasto.
- Celebración del Día del Veedor con un acto académico y cultural el día 12 de diciembre de 2014, en este se entregaron los certificados y varios premios y estímulos de reconocimiento a todos los nuevos veedores de etnias indígenas del departamento de Nariño.
- Se desarrolló el sexto diplomado “Formación para la Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con énfasis en atención integral a víctimas”, para líderes sociales, veedores, ciudadanos del departamento, líderes comunitarios, funcionarios públicos especialmente, funcionarios, pasantes y judicantes, de la Defensoría Regional, Hospital Infantil, líderes comunitarios de la Alcaldía de Pasto involucrados en la Escuela de Líderes proyecto del que la defensoría Regional hace parte. Fueron capacitados en la normatividad de víctimas y mecanismos de participación ciudadana, control social y otros temas. Participaron 62 personas que lograron una multiplicación a 1.820 personas, con la réplica que se solicitó como requisito para recibir el Diploma. Se clausuró el 10 de diciembre en acto conmemorativo de la aprobación y promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos.



- Actualización del proyecto piloto “Formación para la acción en derechos humanos y educación para la paz” dirigido a docentes y estudiantes de la Normal de Occidente.
- Se desarrolló un taller informativo sobre el delito de trata de personas dirigido a funcionarios y 200 niños del municipio de Ipiales corregimiento La Victoria.
- Promoción y divulgación en la red de atención y apoyo a víctimas de violencia sexual. Información y divulgación del servicio de atención de la Defensoría Pública para las personas víctimas de la violencia sexual.
- Se llevaron a cabo cursos sobre el buen trato, derechos de la infancia y la adolescencia, pautas de crianza y prevención al consumo de sustancias psicoactivas dirigidos a los padres de familia o cuidadores de niños, que han sido sancionados con medida de amonestación por el ICBF.
- Producción y realización del programa radial “Hablemos de derechos” todos los lunes a las 5:30 de la tarde por la Emisora Radio Universidad de Nariño a través de estas emisiones radiales se da a conocer a la comunidad los proyectos, programas, noticias, mensajes, pronunciamientos del Defensor Regional, de interés del nivel central y regional alusivos a los Derechos Humanos, fechas especiales, actividades destacadas, que deben ser conocidas por la comunidad. Este espacio es aprovechado para educar en derechos humanos y se cuenta con la participación de profesionales según la temática.
- Creación del blog de la defensoría regional en el cual se informan y difunden las actividades más importantes. Se incluyen películas cortas y canciones cortas realizadas por Naciones Unidas sobre los derechos humanos, que son utilizadas igualmente por los promotores para realizar las réplicas.

Secretaría técnica de la Mesa departamental de víctimas

- Para impulsar la participación de las organizaciones en las mesas de víctimas a través de formación en derechos humanos, la Dirección Nacional de Promoción



y Divulgación de Derechos Humanos ejerció la secretaría técnica de la mesa de participación departamental, en donde adelantó tareas como:

- Apoyo en la elaboración del reglamento interno de la mesa y el plan de trabajo.
- Acompañamiento y asesoría para la realización de 4 sesiones de la mesa durante el año 2014.
- Acompañamiento y asesoría para la realización de 15 reuniones del comité ejecutivo de la mesa departamental de víctimas.
- Atención, apoyo, capacitación y divulgación de los derechos de participación en la mesa departamental de víctimas.
- Día Internacional de la Mujer, marzo 8 de 2014. En esta conmemoración se emitieron boletines informativos y en el blog de la Regional se publicó la información, se proyectó y también se transmitió por televisión el video “La fuente de las mujeres” y se realizó un cine foro de la Defensoría del Pueblo con la película “La flor del desierto”. Igualmente, con la Alcaldía de Pasto y la Oficina de Género y Derechos Humanos, se proyectaron varias conferencias y actividades para conmemorar esta fecha.
- Día de los Derechos Humanos - Semana por la paz. Se realizó un foro con los estudiantes del sexto diplomado en donde se proyectó el video “Declárate defensor o defensora de los derechos humanos”, para producir una reflexión histórica sobre esta fecha.
- Participación en los noticieros de la localidad con mensajes y videos alusivos. Programas radiales, boletines informativos y otras actividades compartidas con otras instituciones afines. Se transmitieron mensajes breves y videos educativos para jóvenes por el canal local de televisión Telepasto. Igualmente, se realizaron varios talleres con niños de escuelas Primarias de la vereda Morasurco.
- Día internacional de los Derechos Humanos. Se llevó a cabo la clausura del Sexto Diplomado con un acto solemne y especial, en este participaron los docentes e invitados especiales, se hizo entrega de diplomas con un acto cultural y académico donde estuvieron presentes las principales autoridades del departamento.



En cifras reportadas se tiene estos datos:

- Conferencias: 110
- Seminarios: 4
- Foros: 4
- Talleres: 81
- Otros: 204
- Población beneficiaria: 11.212 personas

2.17. Defensoría Regional Quindío

2.17.1. Secretaría Técnica en la mesa de víctimas y participación ciudadana

En el marco de las sesiones ordinarias de la mesa departamental de participación efectiva de víctimas del Quindío, la Defensoría del Pueblo realizó diez capacitaciones a los miembros de la misma en el derecho a la participación efectiva e incidencia en políticas públicas a favor de la población víctima del Quindío así como en la elaboración y ejecución del plan de trabajo en defensa de los derechos humanos de la población víctima de desplazamiento forzado.

En desarrollo del plan de acción vigencia 2014, la Defensoría del Pueblo como integrante de la Red de Control Social y Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, en aras de empoderar y divulgar el derecho a la participación y ejercicio del control social, capacitó a las doce mesas municipales de participación efectiva de víctimas del departamento del Quindío con la articulación y apoyo de las personerías de cada municipio.

Por último, es de resaltar que la Defensoría Regional ha hecho presencia y participación activa en el Comité Departamental de Justicia Transicional, convocado por la Gobernación del Quindío; así como en los diferentes subcomités técnicos, divulgando y promocionando los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado interno y desplazamiento forzado en el departamento.



2.17.2. Promoción y divulgación de derechos humanos

En desarrollo de actividades de promoción, divulgación y difusión de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro departamento, la Defensoría del Pueblo del Quindío mensualmente realizó un total de doce cursos pedagógicos de restablecimiento de derechos, conforme lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, dirigido a aproximadamente 30 padres y/o cuidadores por sesión, para un total de 360 personas amonestadas, a los cuales se les ha iniciado por parte de las comisarías de familia o ICBF un proceso administrativo de restablecimiento de derechos. La finalidad del mismo es generar hábitos de vida saludable, incentivar las buenas prácticas en las pautas de crianza, mejoramiento del estilo y calidad de vida al interior de la familia, con el objeto principal de proteger los Derechos Fundamentales de los menores afectados.

En proceso de empoderamiento en los derechos y medidas de atención, asistencia y reparación integral contempladas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y la Sentencia T-025 de 2004, se realizaron cincuenta y un (51) capacitaciones a población víctima del conflicto en los doce municipios del departamento, incluyendo organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas, lo que generó el conocimiento de las rutas de acceso a los beneficios y prerrogativas establecidas en la ley para el restablecimiento de los derechos de esta población de especial protección, por parte del Estado. Estas capacitaciones se dieron en los doce municipios del departamento, coordinadas con los Representantes de las mismas organizaciones de Víctimas y autoridades municipales y del departamento.

Adicionalmente, se dictaron las siguientes conferencias con entrega de material impreso dirigido a diferentes grupos poblacionales:

Fecha	Tema	Población
31/01/2014	Liderazgo y convivencia	Habitantes de barrio Cañas Gordas, población vulnerable del municipio de Armenia
11/02/2014	Resolución de conflictos	Habitantes de barrios Cañas Gordas y Simón Bolívar, población vulnerable del municipio de Armenia
07/03/2014	Prevención de la violencia y discriminación contra la mujer	Estudiantes de Centro Agroindustrial del Sena Armenia.



Fecha	Tema	Población
31/03/2014	Derechos humanos y sistema penal para adolescentes	Miembros de la Fundación Hogares Claret “La Primavera”
03/03/2014	Derechos humanos y sistema penal acusatorio	Estudiantes de Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
04/03/2014	Derechos humanos y sistema penal acusatorio	Estudiantes de Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
04/03/2014	Derechos humanos y sistema penal acusatorio	Estudiantes de Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
04/03/2014	Derechos humanos y sistema penal acusatorio	Estudiantes de Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
04/03/2014	Derechos humanos y sistema penal acusatorio	Estudiantes de Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
29/04/2014	Familia y violencia contra los niños, niñas y adolescentes	Comisaria de Familia de Salento Quindío
27/05/2014	Prevención de la violencia escolar	Colegio Ciudadela Empresarial Cuyabra
05/08/2014	Derechos humanos y derecho internacional humanitario	Funcionarios del Instituto Departamental de Tránsito del Quindío
04/09/2014	Sensibilización por la paz	Comunidad Docente y Estudiantes de la Universidad San Buenaventura Seccional Armenia.
09/09/2014	Derechos humanos de las personas privadas de la libertad	Población Carcelaria del Centro Carcelario y Penitenciario de hombres “Peñas Blancas” de Calarcá Quindío.
09/09/2014	Derechos humanos de las personas privadas de la libertad	Población Carcelaria del Centro Carcelario y Penitenciario de hombres “San Bernardo” de Armenia Quindío.
09/09/2014	Derechos humanos	Comunidad estudiantil de la Institución Educativa Antonio Nariño de la Tebaida, Quindío.



Fecha	Tema	Población
10/09/2014	Derechos humanos	Comunidad estudiantil de la Institución Educativa Rufino José Cuervo de Armenia, Quindío.
11/09/2014	Derechos humanos de las personas privadas de la libertad	Reclusión de Mujeres de Armenia, Quindío.
02/10/2014	Beneficios administrativos y judiciales	Internas de la Reclusión de Mujeres de Armenia, Quindío.
09/10/2014	Beneficios administrativos y judiciales	Internos del Centro Carcelario y Penitenciario de hombres “San Bernardo” de Armenia
16/10/2014	Beneficios administrativos y judiciales	Internos del Centro Carcelario y Penitenciario de hombres “Peñas Blancas” de Calarcá Quindío.
07/09/2014	Técnicas de negociación en el proceso penal	Reclusión de Mujeres de Armenia Quindío.
09/11/2014	Ley 1709 de 2014	Reclusión de Mujeres de Armenia Quindío.
13/11/2014	Ley 1709 de 2014	Internos del Centro Carcelario y Penitenciario de hombres “San Bernardo” de Armenia.
14/11/2014	Ley 1709 de 2014	Internos del Centro Carcelario y Penitenciario de hombres “Peñas Blancas” de Calarcá Quindío.

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Quindío

2.17. Defensoría del Pueblo Regional de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Actividades

Conjuntamente con la Dirección de Gestión Interinstitucional, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se realizó una jornada de fortalecimiento a la Mesa Departamental de Víctimas, entre el 11 al 13 de marzo de 2014, en la que se definieron los puntos de la agenda de trabajo: capacitación a los integrantes y reglamento interno de la Mesa Departamental. La Defensoría Regional apoyó a la Mesa

Departamental en la realización de la caracterización y en censo de las víctimas del conflicto armado en el departamento.

En coordinación con el Presidente de la Asamblea Departamental, se organizó la realización de un cabildo abierto el 9 de abril, en alusión del “Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas”.

Conjuntamente con el Sena se realizó un curso corto con algunos miembros de la Mesa Departamental sobre “Comunicación asertiva con el equipo de trabajo”.

Actividades de promoción y divulgación

Realización de un taller sobre educación en derechos humanos con los defensores públicos para fortalecer sus actividades de capacitación en las instituciones educativas de la isla.

Talleres de sensibilización sobre derechos conjunto con el bienestar familiar para adolescentes del programa Generaciones con Bienestar en el barrio Las Palmas y en el barrio Obrero.

Participación en el Comité Operativo de LGBTI en la organización de capacitación en derechos fundamentales, mecanismos de participación y herramientas para la exigencia de los derechos humanos a esta comunidad.

Realización de conferencias a la Policía Nacional sobre la nacionalidad, funciones de la Defensoría del Pueblo y su interacción con la Policía Nacional, cultura de la legalidad para la institución policial.

Capacitación con presidentes comunales del sector Natania

Visita al municipio de Providencia y Santa Catalina, en el que realizaron varias actividades de ejercicio, promoción y divulgación de derechos humanos: Participación en el programa radial y reunión con veedores y líderes de la comunidad, reunión con los pescadores del municipio, reunión con el personero municipal.

Junto con la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos se realizaron dos talleres de capacitación a docentes de educación básica en San Andrés y en Providencia.

Se realizó un taller denominado “Derechos humanos para vivir en paz” en instituciones educativas, como preparación al evento de conmemoración del Día Nacional de Derechos Humanos.



Conjuntamente con la gobernación, y en el marco de la red de apoyo a las veedurías se realizó un taller sobre veedurías, control social y planeación participativa en San Andrés y Providencia en el que se actualizó a los veedores sobre normatividad y temas pertinentes para el desarrollo y cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la Ley 850 de 2003. En la reunión con las autoridades de Providencia se estableció la importancia de la conformación del Comité de Servicios Públicos del Municipio con la Superintendencia de Servicios Públicos.

Se realizó un taller sobre veeduría ciudadanas y control social a integrantes del programa Familias en Acción.

La Defensoría apoyó y participó en el taller de políticas públicas para la participación e incidencia social de las personas con discapacidad y sus familias.

También se participó en la celebración del Día Internacional de la Discapacidad, en un desfile en la zona céntrica del departamento, en el que la consigna fue “La discapacidad no es incapacidad”, con la finalidad de concientizar a las personas que observan el desfile.

La regional apoyó y participó en un volanteo por la zona turística de la isla con otras entidades como Gobernación, Migración Colombia, en el que se difundía información sobre la trata de personas. Se logró concientizar a muchas personas entre turistas, residentes dentro y fuera de establecimientos de comercio, sobre la vulneración de derechos humanos cuando se comete este delito de trata de personas.

La Defensoría organizó la conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos en el recinto de la Asamblea Departamental, se logró conseguir la participación de 18 entidades públicas y privadas en una Logotom en el que llevaron sus banderas, pendones y escudos, como símbolo de apoyo a la construcción de una cultura de derechos humanos. Además se compartió la importancia de una cultura de derechos humanos para vivir en paz con los asistentes. En este evento se reconoció y condecoró a algunos actores y promotores de derechos humanos.

2.19. Defensoría del Pueblo Regional Santander

Los temas tratados durante las actividades de promoción y divulgación fueron desarrollados por abogados, sicólogos y trabajadores sociales, profesionales que con-



forman el equipo humano de la regional Santander encargado de cumplir con los lineamientos de la magistratura moral.

Durante el año 2014 se llevaron a cabo 101 eventos en los cuales 3.482 personas recibieron capacitación. Los beneficiarios de las actividades formativas hacen parte del personal de fuerza pública, militar, estudiantes universitarios y de colegio, víctimas del conflicto armado, comunidad interna de centros penitenciarios femeninos y masculinos, conductores de taxis, mujeres víctimas de desplazamiento, usuarios del Centro de Atención a Víctimas, Personeros, funcionarios de Migración Colombia.

Los temas que se desarrollaron en los diferentes procesos de formación son los siguientes:

- Derechos sexuales y reproductivos.
- Ley 1448/11, Ley 1257, Auto 092 y ruta de atención integral a víctimas de delitos sexuales.
- Respeto por los derechos humanos.
- Derecho a la libertad y seguridad personal.
- Oferta Institucional, participación ciudadana, mecanismos de protección, situación de los derechos humanos.
- Derecho Internacional Humanitario, derecho constitucional de los derechos humanos, víctimas del conflicto armado.
- Aspectos generales de la Ley 1448 de 2011, como articulación con la Ley 387. Rutas de acceso a los derechos por componentes de política pública.
- Ley 1448 de 2011, funciones de la población víctima en los subcomités.
- Variables insertas en el plan de política pública.
- Conceptos, variables, indicadores del Plan Operativo Subcomisión.





- Herramientas seguimiento Ley 1448, especialmente indicadores.
- Funciones de los subcomités de justicia transicional.
- Lineamientos Ley 1448 de 2011 (hechos victimizantes).
- Medidas de atención y reparación integral a víctimas.
- Medidas de Protección de la Unidad Nacional de Protección.
- Derechos de personas privadas de la libertad, situación de los derechos humanos, conceptos básicos de derechos humanos.
- Ley 1709/14, sentencia C-720 de 2007 casuística.
- Ley 850 de 2003 Veeduría Ciudadanas.
- Ley 1237 de 2008 Ley de no violencia contra la mujer.
- Aspectos Auto 092 (riesgos) y Auto 092 Mujeres víctimas de desplazamiento.
- Factores de riesgo para protección y prevención de los derechos humanos.
- Limitantes, funcionamiento de las mesas de participación de víctimas, revisión de variables del plan comisión del ministerio público.
- Protocolo de participación efectiva de las víctimas resolución 388 de 2013.
- Incidencia en la garantía de derechos de población desplazada según Ley 1448 de 2011.
- Aspectos puntuales de las rutas de acceso, labores de los secretarios técnicos y subcomités con respecto a las personerías y alcaldías.
- Participación ciudadana, derecho constitucional de los derechos humanos.



- Derechos de mujer, anciano y niñez. Derechos de indígenas y minorías étnicas. Conceptos básicos, resolución de conflictos.
- Política pública derecho a vivienda y reubicaciones.

Hacia el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas y con base en las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario 4800 de 2011, la Defensoría del Pueblo Regional Santander ejerció las funciones de la Secretaría Técnica de la Mesa de Participación de Víctimas Departamental. De igual manera apoyó permanentemente a las Mesas de Participación de Víctimas (MPV) municipales, especialmente con las personerías municipales en cuanto a asesoría, orientación y capacitación, no solo a estos funcionarios, sino a los integrantes de algunas MPV municipales. Esto permitió la existencia y funcionamiento de las mismas y en especial, contar en la mayoría de los municipios con representantes ante la MPV departamental y 21 integrantes de la misma con enfoque de género, étnico, en condición de discapacidad, jóvenes, adultos mayores. En las diferentes mesas a nivel municipal se encuentran vinculadas 152 mujeres.

Durante el 2014 la regional Santander estuvo presente en 24 municipios del departamento, hasta donde sus funcionarios se trasladaron para capacitar –entre otros– en los temas enunciados anteriormente.

Eventos y personas capacitadas en 2014		
Mes	Número de eventos	Número de personas
Marzo	5	200
Abril	14	435
Mayo	10	318
Junio	5	461
Julio	4	113
Agosto	12	236
Septiembre	6	146
Octubre	20	444
Noviembre	16	819
Diciembre	9	310
Total	101	3.482

Fuente: Defensoría Regional Santander



2.20. Defensoría del Pueblo Regional Ocaña

En el marco de la misión defensorial que le confiere la Constitución Política de Colombia a la Defensoría del Pueblo, a través de su artículo 282, se ha realizado un número importante de actividades relacionadas. Las mismas fueron implementadas en cada uno de los 11 municipios que forman parte de la jurisdicción y con un énfasis importante en las víctimas del conflicto armado.

Se realizaron actividades que se hicieron necesarias para fortalecer a las organizaciones que en su momento demandaron el apoyo de la institución para hacer valer los derechos fundamentales que sistemáticamente son violados en la región del Catatumbo. Por ello, se enfatizó el trabajo en:

- Las víctimas del conflicto armado a través de sus organizaciones.
- Los funcionarios públicos como actores generadores de la política pública municipal para las víctimas.
- Las instituciones educativas en donde existe importante población víctima y vulnerable.
- Las organizaciones que velan por la garantía de los derechos fundamentales y ejercen gobernanza ante las instituciones estatales sectoriales (organizaciones sociales afectadas).
- Las víctimas del conflicto armado a través de las mesas de participación de las víctimas de cada uno de los 11 municipios que forman parte de la acción defensorial en la regional Ocaña.
- Las personas privadas de la libertad que se encuentran detenidas en la institución penitenciaria y carcelaria de mediana seguridad “Modelo” localizada en el perímetro urbano del municipio de Ocaña.

Esta población focalizada fue atendida a través de la realización de talleres de promoción y divulgación durante la vigencia inmediatamente anterior. Las estadísticas generadas son las siguientes:



Tipo de actividad	Número de talleres	Personas beneficiadas
Talleres para las víctimas	8	120
Talleres para funcionarios públicos	7	133
Talleres para instituciones educativas	9	729
Talleres para población vulnerable	1	43
Talleres para veedurías ciudadanas	1	50
Talleres para mesas de participación de víctimas	12	75
Talleres en la institución penitenciaria y carcelaria	5	2500

Fuente: Defensoría Regional Ocaña

Los cinco talleres en la institución penitenciaria y carcelaria fueron realizados, en varias sesiones, para poder hacer partícipes a toda la población carcelaria que oscila entre 400 y 500 personas.

2.21. Defensoría del Pueblo Regional Tolima

En este departamento se ha desarrollado una serie de actividades con el objetivo de dar cumplimiento a la misión institucional de defensa de los derechos humanos y la enseñanza de estos en diferentes campos.

En febrero se realizó el acompañamiento en promoción y divulgación de derechos humanos en desarrollo del taller de fortalecimiento de la mesa departamental de víctimas del Tolima, en el municipio de Mariquita, vereda de San Sebastián, los días 10, 11 y 12 de febrero, con la participación de 30 asistentes, incluyendo los integrantes de la Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas.

Durante marzo, se desarrollaron dos (2) actividades de promoción y divulgación de derechos humanos y la asistencia a un taller de fortalecimiento a la Mesa departamental de participación efectiva de víctimas de acuerdo con la siguiente relación:

- En las instalaciones de la Defensoría del Pueblo, el día 7 de marzo del 2014 se realizó el Curso Pedagógico del ICBF dirigido a padres de familia, con el objetivo



de generar fortalecimiento en el rol responsable. Se contó con la asistencia de 10 padres de familia.

- Los días 13 y 14 de marzo del 2014, en el municipio de Ibagué se desarrolló un taller de fortalecimiento de la mesa departamental de participación efectiva de víctimas, al cual asistieron 15 líderes.
- El día 28 de marzo del 2014, en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo, se realizó por parte de funcionarios de la Policía Nacional, una capacitación sobre las medidas de auto protección que deben tener los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, por las constantes amenazas en contra de los servidores de la Defensoría por el cumplimiento de la Función Constitucional. Asistieron 35 funcionarios.

Durante el mes de abril se realizaron 2 capacitaciones en promoción y divulgación de derechos humanos.

- En las instalaciones de la Escuela Nacional de Operaciones de la Policía Nacional un seminario de 8 horas, en el tema de derecho internacional humanitario, dirigido a los miembros de la Fuerza Pública que se preparaban para ser patrulleros.
- En la escuela Nacional de Operaciones de la Policía Nacional (CENOP), un seminario de 8 horas, en el tema de justicia penal militar, dirigido a los miembros de la fuerza pública que estaban realizando su curso de patrulleros.

La Regional Tolima atendiendo la problemática de acoso escolar surgida en el departamento, según lo cual de cada 5 niños, 1 ha sido víctima de acoso escolar y el 79% de los niños, niñas y adolescentes han sido víctimas o testigos de acciones de acoso escolar, decidió convocar a las instituciones educativas para promover el buen ambiente entre los estudiantes del departamento.

De esta manera, en mayo se decidió realizar unas jornadas de capacitación en todo el departamento del Tolima sobre matoneo, acogiendo la mayor cantidad de estudiantes e instituciones educativas para educar al estudiantado y poner en conocimiento las consecuencias que trae esta práctica. Se realizaron 107 capacitaciones de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, con un total de 7.616, personas



capacitadas con la colaboración de los colegios del Departamento del Tolima y funcionarios de Defensoría Pública.

En junio se realizaron 2 capacitaciones de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos para un total de 82 personas capacitadas.

- En la institución Educativa San José del municipio de Fresno, capacitación a estudiantes sobre matoneo escolar viendo la problemática surgida en el departamento.
- En el colegio José María Carbonell en el municipio de San Antonio, capacitación a la comunidad educativa sobre acoso escolar.

En julio se instruyó al personal adscrito a la Policía Nacional sobre violencia de género y se capacitó a un grupo de víctimas del conflicto armado acerca de la Ley 1448 de 2011. La Defensoría del Pueblo en defensa de las víctimas del conflicto armado en Colombia brinda capacitación a esta población para conocer de primera mano qué derechos les fueron vulnerados, qué responsabilidad tiene el Estado frente a su situación, qué deben hacer para constituirse como víctimas, además de las rutas que tiene cada entidad para ejercer sus derechos.

En agosto se realizó una actividad de capacitación a un grupo de 40 estudiantes de las universidades Cooperativa de Colombia, Universidad de Ibagué y la Universidad del Tolima en el Sistema Penal Acusatorio para realizar actividades de consultorio jurídico en sus respectivas universidades.

Durante septiembre se realizó una actividad de capacitación con 19 personas en situación de discapacidad.

El día 9 de septiembre, en conmemoración al Día Nacional de los Derechos Humanos, se realizó una actividad de capacitación con los funcionarios de la Defensoría regional.

En octubre se realizó una jornada de capacitación sobre derecho a la salud y la seguridad social y una actividad de capacitación sobre la Ley de Víctimas, con asistencia de 35 personas. Las dos actividades tuvieron lugar en las instalaciones de la Escuela Superior de Administración Pública.



Durante los días 9 y 10 de diciembre se realizó el II Seminario Interinstitucional sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en las instalaciones de la Escuela Nacional de Operaciones de la Policía Nacional, con asistencia de 66 agentes de la fuerza pública.

3. Informes de las Defensorías Delegadas

3.1. Defensoría delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad

3.1.1. Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25, párrafo 1) señala *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece en su artículo 12: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*.

La Observación General No. 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 22º período de sesiones, del 25 de abril al 12 de mayo de 2000, consagró:

“La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”.

En efecto, numerosos instrumentos de derecho internacional reconocen el derecho del ser humano a la salud. La Convención Americana de Derechos Humanos o llama-



do Pacto de San José de Costa Rica, por ejemplo, extiende su protección mediante el derecho a la integridad física, así:

“1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), sí consagra expresamente el derecho a la salud:

“1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a) la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d) la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e) la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y;

f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”.

En respuesta a los contenidos sobre el derecho a la salud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Gobierno Nacional expidió la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dic-



tan otras disposiciones”. La salud, comienza a entenderse, en términos normativos, como un derecho fundamental “autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo” (artículo 2º).

En efecto, la Defensoría del Pueblo destaca que el legislativo haya adoptado las disposiciones de la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional –Sentencia T-760 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa–, referidas a concebir que el acceso a los servicios de salud de la población colombiana, debe realizarse de manera oportuna, eficaz y con calidad, de conformidad con lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 49:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud [...]”.

Asimismo, es de gran relevancia para el goce efectivo del derecho a la salud que los principios, reiterados por la Corte Constitucional, como universalidad; pro hómíne; equidad; continuidad; oportunidad y prevalencia de derechos, en conjunto con aquellos calificados como esenciales del derecho a la salud, contenidos en el párrafo 12 de la Observación General No. 14: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, hayan sido considerados por el legislador como interrelacionados para caracterizar el derecho fundamental a la salud en el país.

3.1.2. Actividades desarrolladas por la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad en el año 2014

3.1.3. Investigación y publicación: La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2014

Dentro de la responsabilidad que tiene la Defensoría del Pueblo de impulsar la efectividad de los derechos humanos, mediante acciones integradas de promoción, ejercicio, divulgación, protección, prevención y defensa, es deber de la Entidad realizar el seguimiento continuo a las distintas formas que puedan atentar contra su materialización.



En los últimos años, los derechos a la salud y a la seguridad social han sido los más vulnerados por parte de los distintos actores del Sistema de Seguridad Social en el país, razón por la cual la Defensoría del Pueblo continuó con el análisis de las tutelas interpuestas durante 2014, con el fin de verificar el avance o retroceso en la efectividad de estos derechos. Para ello, presenta el octavo informe de la serie “La tutela y el derecho a la salud”, ampliado al análisis del derecho a la seguridad social.

Durante 2014, a pesar de los esfuerzos de los distintos actores del sector para mejorar el sistema (proyecto de reforma, actualización y unificación del POS, control a medicamentos, entre otros), los resultados denotan un lento avance en la protección efectiva del acceso a los servicios de salud, ya que los usuarios se ven en la necesidad de interponer tutelas para lograr la protección y efectividad en sus requerimientos.

Este informe demostró, una vez más, que la credibilidad de la acción de tutela por parte de los ciudadanos sigue en aumento y refleja su efectividad para la protección de los derechos humanos. La experiencia colombiana evidencia que el ejercicio de la acción de tutela retornó la voz al ciudadano inerte y le reconoció garantías, por encima de otros medios de protección, encontrando que los jueces de la República han dado la razón al 81% de los ciudadanos que han tenido que recurrir a esta acción judicial, lo que indica su alto nivel de pertinencia.

3.1.4. Mecanismo independiente para la promoción, protección y supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el país

La Defensoría del Pueblo, en el año 2014, inició los trabajos como integrante del Mecanismo Independiente para la Promoción, Protección y Supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el país, en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la sociedad civil, conforme lo estipula el artículo 30 de la Ley 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, para adelantar seguimiento a las medidas de índole legislativa, administrativa y presupuestal para aplicar la referida ley.



Del seguimiento que se realice, el mecanismo debe presentarse ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el primer informe sobre la actuación del Gobierno para cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley 1618 de 2013, en tal virtud, se dio inicio a un trabajo de recopilación de información y análisis con las 36 Defensorías Regionales del Pueblo, tendientes a contar con información relevante sobre la situación de derechos de la población en situación de discapacidad.

3.2. Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos, realizadas durante el 2014

3.2.1. Elaboración de material pedagógico.

Se elaboraron 2.000 plegables para el ejercicio de promoción y divulgación de los derechos económicos, sociales y culturales, así: 1.000 plegables denominados “Diez preguntas básicas sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC)” y 1.000 sobre “Diez preguntas básicas sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos”. Estos plegables se utilizaron en las jornadas de capacitación que realizó y en las que participó la Delegada durante el 2014.

3.2.2. Participación en diplomados de derechos humanos y políticas públicas

En marzo y abril, por invitación de la Regional Atlántico, se participó en el diplomado “Políticas Públicas y Enfoque de Derechos”, con dos ponencias: i) Incidencia en política pública en el marco de la socialización de la metodología ProSeDHer y, ii) Metodologías de investigación social.

En la sesión sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos, se abordaron los elementos constitutivos de este enfoque, así como el ciclo de las políticas



públicas y el rol de los actores en el agendamiento de los problemas públicos en la agenda social y política.

En cuanto a las metodologías para la investigación social se tomó como referente de discusión y análisis la metodología creada en el Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos -ProSeDHer. Igualmente, se establecieron los criterios epistemológicos que acompañan al enfoque de los derechos y sus diferencias con metodologías positivistas y hermenéuticas.

3.2.3. Talleres participativos sobre derechos económicos, sociales y culturales y políticas públicas

En el marco del proyecto de inversión “Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos” y del Plan de Acción Anual de la Delegada, se realizaron jornadas de capacitación a través de cinco (5) talleres en los departamentos de Caldas (Manizales); Atlántico (Barranquilla); Sucre (Sincelejo); Casanare (Yopal); Chocó (Quibdó) y Cundinamarca (Bogotá), durante los meses de octubre y noviembre de 2014.

Estas jornadas contaron con la participación de 315 personas, entre representantes de organizaciones sociales, personeros municipales, servidores públicos de las gobernaciones y alcaldías municipales, funcionarios de las Defensorías Regionales, Presidentes de Juntas de Acción Comunal, organizaciones estudiantiles, veedurías ciudadanas, organizaciones de mujeres; movimientos políticos y ciudadanía en general.

Las jornadas de capacitación se dividieron en dos partes. En la primera, se expuso el contexto histórico, contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, así como una conceptualización de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos. En la segunda parte, se realizó un taller participativo, que facilitó el desarrollo de actividades en grupo y la participación activa de los asistentes, que finalizó con conclusiones, reflexiones y recomendaciones sobre el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y del Ambiente.





www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia

www.defensoria.gov.co



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