



XXV

Informe del
Defensor del Pueblo al
Congreso de la República

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

XXV

Primera Parte

351.05
D313d V₁-2017
V₂-2017

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

Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2017.

Páginas: 136

ISSN: 2462-8891

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA – INFORMES

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO – INFORMES

Coordinación y edición general

Despacho Defensor del Pueblo

Despacho Vicedefensor del Pueblo

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Despacho Defensor del Pueblo: Mateo Gómez Vásquez

Despacho Vicedefensor del Pueblo: Jorge Enrique Calero Chacón, Sandra Milena Morello Peña, Fernando Estrada Ramírez, Gladys Andrea Sandoval Rico.

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos: Sergio Roldán Zuluaga, Leonardo Bahos Rodríguez.

Corrección de estilo

Imprenta Nacional de Colombia

Diseño Portada

Defensoría del Pueblo

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Cra 9ª No. 16-21

Apartado aéreo: No. 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., 2018

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo
JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Vicedefensor del Pueblo
JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN
Secretario General
MATEO GÓMEZ VÁSQUEZ
Secretario Privado
SERGIO ROLDÁN ZULUAGA
Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos
ARTURO ADOLFO DAJUD DURÁN
Director Nacional de Defensoría Pública
GIOVANNI ROJAS SÁNCHEZ
Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas
HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ
Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales
MAURICIO REDONDO VALENCIA
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos
y Derecho Internacional Humanitario
INGRID RUSINQUE OSORIO
Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada
ÁLVARO FRANCISCO AMAYA VILLAREAL
Defensor Delegado para los Derechos Económicos Sociales y Culturales
RODOLFO HERNANDO MORENO MINA
Defensor Delegado para la Salud y la Seguridad Social
JOSÉ MARÍA BALCÁZAR CASTILLO
Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno
DIANA RODRÍGUEZ URIBE
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género
LUZ MILA CARDONA ARCE
Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor
PAULA ROBLEDO SILVA
Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales
JORGE EDUARDO CAMARGO CARVAJAL
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras
SANDRA LUCÍA RODRÍGUEZ ROJAS
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente
PEDRO SANTIAGO POSADA ARANGO
Defensor Delegado para los Indígenas y las Minorías Étnicas
GERMÁN PABÓN GÓMEZ
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria
CLAUDIA MARCELA CONTRERAS PEÑA
Subdirectora de Gestión del Talento Humano
GERARDO GABRIEL TREJOS FORERO
Subdirector Administrativo
FERNANDO FUQUEN JIMÉNEZ
Subdirector Financiero
MARY LYS SILVA POPA
Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales
JESÚS ENRIQUE PRADO DÍAZ
Jefe de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional
JULIO CÉSAR MORENO BERNAL
Jefe de la Oficina de Control Interno
ÓSCAR GERMÁN MARTÍNEZ ROSALES
Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario
MARÍA ANTONIETA VÁSQUEZ FAJARDO
Jefe de la Oficina Jurídica
AVELINO ORLANDO DÍAZ RENDÓN
Jefe de la Oficina de Planeación

Expresión de reconocimiento

Nuestro agradecimiento por el esfuerzo y la labor solidaria de quienes intervinieron en la realización del Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.

Las actividades realizadas por las dependencias que hacen parte de la entidad se encuentran reflejadas en el presente informe, no habrían sido posibles sin la valiosa contribución de los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, de los organismos de cooperación internacional, de las organizaciones sociales y no gubernamentales y las entidades del Estado que apoyaron la gestión defensorial durante la pasada vigencia.



Contenido

Presentación	9
I. Informe Central	17
A. Panorama de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia - 2017	21
A.1. Introducción	21
A.2. Prevención y garantías de no repetición	29
Violencia y amenazas contra líderes y defensores de derechos humanos ..	29
Víctimas del conflicto armado	41
Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)	50
A.3. Igualdad, no discriminación y grupos de especial protección constitucional	55
Situación de las mujeres	55
Personas con orientación sexual e identidades de género diversa	57
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes	59
Población campesina	70
Migrantes	73
Personas mayores	74
Personas en condición de discapacidad	76
Grupos étnicos	77
A.4. Acceso a la Justicia	85
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)	85
Personas privadas de la libertad	87



A.5. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), - Derechos Colectivos y del Ambiente	91
Política de Desarrollo Agrario Integral.....	91
Intervención de la Defensoría del Pueblo por el homicidio múltiple ocurrido en la vereda El Tandil, municipio de Tumaco.....	94
Derechos humanos y empresa.....	95
Derecho a la salud	98
Derechos colectivos y del ambiente	103
Protestas y conflictos sociales	107
A.6. Conclusiones	111
Violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado y Acuerdo de Paz con las FARC.....	112
Violaciones a los derechos humanos en escenarios por fuera del conflicto armado.....	114
A.7. Recomendaciones	119
A.8. Referencias bibliográficas.....	133

SEGUNDA PARTE

INFORME DE GESTIÓN DEFENSORIAL EN CD

Presentación

El vigésimo quinto informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta con base en el artículo 282 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 5a. y 24 de 1992 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 Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano que tiene como misión 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.

En ese marco de competencia, la Defensoría del Pueblo estudia, analiza y atiende de forma continua la situación de desprotección y de vulnerabilidad en que se encuentra la población para demandar del Estado la salvaguardia de los derechos humanos.

Además, estos análisis se traducen en informes e investigaciones para exhortar a las instituciones del Estado y a los particulares a garantizar y respetar los derechos, advertir riesgos de vulneración, interponer recursos judiciales y participar e incidir en la formulación de políticas públicas.

El presente informe se divide en dos partes, la primera relacionada con el panorama de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia durante el 2017, que comprende los derechos civiles y políticos, así como lo relacionado con los derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente. De igual manera, se describen las principales conductas vulneratorias y los grupos sociales afectados y, se muestran los resultados de la gestión adelantada por las distintas dependencias de la entidad.

En esta primera parte se evidencian las deficiencias relacionadas con la protección de los derechos de las víctimas y la población en general, producto de las amenazas

y violaciones que obstaculizan e interfieren en el disfrute de sus derechos. También informa de las limitaciones en la capacidad y recursos de las instituciones gubernamentales y estatales en materia de atención, garantía y restablecimiento y, prevención y protección de los derechos humanos. No obstante, reconoce así mismo los esfuerzos gubernamentales de los últimos años en la disminución de la violencia relacionada con el conflicto armado y los avances para superar la vulnerabilidad social y la pobreza.

Igualmente rescata la importancia del Acuerdo de Paz, hecho que ha creado condiciones favorables para el decrecimiento de la confrontación y de las estadísticas generales de violencia, especialmente, en algunas de las principales ciudades y centros urbanos.

No obstante, cabe señalar que esta nueva etapa del posconflicto se caracteriza por un proceso de reconfiguración y fortalecimiento de estructuras armadas al margen de la ley, que han entrado a disputarse y a ocupar algunos de los territorios que hasta hace poco estuvieron bajo el dominio de las FARC-EP. En estas regiones, los grupos armados ilegales están afectando los derechos fundamentales de las comunidades, al mismo tiempo que amenazan la implementación de los Acuerdos.

Pese a estas dificultades, la Defensoría del Pueblo continúa respaldando la construcción de la paz y de entornos de convivencia pacífica con condiciones de justicia social y dignidad. En esta idea, sus acciones apuntan al fortalecimiento del tejido social y a la promoción de las garantías necesarias para la participación ciudadana. Así mismo, a las reformas que faciliten el restablecimiento y garantía de los derechos de las poblaciones y grupos sociales sujetos de especial protección constitucional, a la identificación y abordaje de problemáticas estructurales que afectan el goce efectivo de derechos, exhortando, recomendando e incidiendo ante las autoridades responsables de dar cumplimiento a las políticas públicas.

Este análisis constituye un aporte concreto para que el Estado, los organismos especializados y la opinión pública cuenten con elementos de diagnóstico que les permitan conocer y comprender de forma más precisa el escenario actual de la crisis humanitaria y la vulnerabilidad que afecta a distintos territorios y poblaciones. Se espera que las situaciones aquí presentadas, sus conclusiones y recomendaciones sean un insumo que contribuya a ajustar y fortalecer las

acciones institucionales y brinden lineamientos para la hoja de ruta que trazará el nuevo Gobierno.

La primera parte finaliza con un acápite de conclusiones y recomendaciones, que se desagregan de acuerdo con las principales problemáticas, derechos y poblaciones victimizadas o en riesgo.

En la segunda parte del Informe del Defensor al Congreso de la República, se dan a conocer los principales logros conseguidos en el período comprendido entre enero y diciembre de 2017 y los escenarios diseñados para la defensa de los derechos humanos y la construcción de una paz sostenible.

En el ejercicio de promover, divulgar y proteger los derechos humanos se destaca la actuación la Entidad dentro del marco de la prevención y, se ilustra la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario desde las perspectivas de sus dependencias misionales y el acompañamiento adelantado en diferentes territorios del país para garantizar que sus habitantes ejerzan plenamente sus derechos.

En este sentido, se da cuenta de la gestión institucional desarrollada por las Direcciones Nacionales y Defensorías Delegadas en el marco del Plan Estratégico Institucional y su adecuación a la Resolución 194 de 2017 mediante la cual se establecieron tres líneas estratégicas para el período 2016 - 2020, la segunda parte del Informe constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y está contenida en medio virtual.

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo de Colombia

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



XXV

Primera Parte

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 el 2017, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

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



XXV

Informe Central

A. Panorama de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia - 2017	21
---	----



La Defensoría del Pueblo respalda la construcción de la paz y de entornos de convivencia pacífica con condiciones de justicia social y dignidad. En esta idea, sus acciones apuntan al fortalecimiento del tejido social y a la promoción de las garantías necesarias para la participación ciudadana.

Informe central

A. Panorama de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia - 2017

A.1. Introducción

Durante el año 2017, el contexto del conflicto social y la crisis humanitaria en Colombia estuvo caracterizado por un escenario dual. Por una parte, se comenzó a avanzar en la implementación de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, en lo que se conoce como “la paz territorial”. Este proceso, más allá de sus dificultades, ha mostrado diversos avances y ha generado amplias expectativas especialmente en comunidades históricamente postergadas que abogan por reformas en materia rural, política e institucional y en garantías para la participación política.

Al tiempo que ello sucede, novedosos peligros acechan la materialización de la paz en los territorios, expresados en nuevas dinámicas de conflicto violento y la delincuencia organizada, junto con debilidades de la institucionalidad que se han traducido en dificultades en el acompañamiento al proceso de tránsito a la vida civil y económica de los excombatientes y sus familias.

En particular, los líderes sociales y los defensores de derechos humanos, quienes constituyen uno de los sectores representativos y figuran como abanderados en la implementación de los Acuerdos, aumentaron su visibilidad frente a los sectores opuestos a la agenda de paz, esto conlleva a que se incrementen las amenazas, las persecuciones, atentados y homicidios contra ellos. En este sentido, la respuesta de las autoridades en lo relacionado con los programas de prevención y protección sigue mostrando vacíos y debilidades que demandan una mayor coordinación y acción integral, con el fin de evitar que este fenómeno de violencia siga

destruyendo el frágil tejido social en que se soporta la materialización de la paz y la apertura democrática.

Junto con la situación de los líderes sociales y defensores, este capítulo estudia en un **primer acápite** denominado, *Prevención y garantías de no repetición*, el escenario actual de riesgo por conflicto armado que afecta diversas regiones del país, la situación particular que padecen las víctimas del conflicto en materia de atención, reparación y retorno, y las dificultades y quejas advertidas por la Defensoría. Enseguida se aborda el análisis del desplazamiento forzado, particularmente, en relación con situaciones de confinamiento de comunidades afectadas por la confrontación armada. Luego de ello se valora la situación en materia de reparación integral de comunidades étnicas y los impactos socioambientales del conflicto armado. Finaliza este capítulo con el seguimiento a la situación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), los avances y retos del Gobierno nacional en su implementación.

El **segundo acápite** está dedicado a las poblaciones que son sujeto de protección especial por parte del Estado. En tal sentido, se introduce en el estudio de las problemáticas relacionadas con *la igualdad, la no discriminación y los enfoques diferenciales*. En relación con las afectaciones que sufren las *mujeres*, se advierte la necesidad de intensificar la intervención del Estado para prevenir la violencia de género y la violencia sexual, cuyas cifras deben ser objeto de preocupación pues la violencia contra la mujer también impacta negativamente en la niñez y en la construcción de la convivencia. Este capítulo continúa con el análisis de la situación de las *personas con orientación sexual diversa*, donde se registran continuas situaciones de discriminación y violencia contra este grupo social, porque se ve afectado por los prejuicios y la estigmatización por parte de otros sectores así como por algunas autoridades.

En este capítulo también se dedica un aparte a los *niños, niñas, adolescentes y los jóvenes*, quienes suman aproximadamente quince millones de personas en proceso de crecimiento, desarrollo de su personalidad y sus valores (UNICEF, 2015). Especialmente, los niños y niñas localizados en los territorios urbanos marginales y en zonas rurales sufren graves problemas de vulneración en sus derechos, en aspectos sensibles como la salud y la educación, además de estar constantemente sometidos a situaciones de violencia sexual, maltrato, explotación y utilización. Se analizan, de manera particular, los riesgos a los que está expuesta la niñez desvinculada en el marco de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, en particular,

por las posibilidades de revinculación y utilización por los actores armados que han entrado a copar los territorios abandonados por la guerrilla hoy desmovilizada.

Asimismo se estudia lo relativo a la población migrante y refugiada, especialmente la proveniente de la República de Venezuela, cuyo número se incrementa a diario. Este fenómeno plantea enormes desafíos institucionales no solo para su registro, que permita dimensionar la magnitud del problema, sino también para brindarles oportunidades de vida digna mientras permanecen en situación de vulnerabilidad actual.

En este capítulo también se da cuenta de la grave situación de desprotección en que se encuentran las personas mayores, porque son objeto de maltrato, el descuido y la indiferencia de sus familiares y del Estado, ya que no cuentan con políticas públicas adecuadas para atenderlos y obliga a miles de ellos a la búsqueda de la sobrevivencia a través de formas de mendicidad y trabajo informal. Continúa con lo relativo a la atención a las necesidades de las personas en condición de discapacidad y a los retos que todavía tiene la sociedad para garantizar su inclusión plena en igualdad de condiciones.

Posteriormente, aborda la situación de los grupos étnicos, reconocidos como sujetos de protección especial en la Carta Política, cuya autonomía, territorio y gobierno propio sigue siendo objeto de vulneración por el Estado y los particulares. Finaliza este capítulo con la población campesina, que ha sufrido de manera más intensa los estragos del conflicto armado y el abandono de las políticas públicas del Estado y que, en la coyuntura de construcción de paz actual, debería adquirir protagonismo con el acompañamiento y protección por parte de la institucionalidad.

El **tercer acápite** de esta primera parte, estudia el *Acceso a la Justicia en el que se analiza la posibilidad que tienen los ciudadanos para exigir el respeto de los derechos a través de una tutela judicial efectiva y, cuando procede, la reparación de los daños. Desarrolla la situación de implementación del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y las posibilidades que tienen las víctimas de participar en forma efectiva, en esta que podría denominarse la tercera fase de la justicia transicional.*

En este acápite se estudia también la situación de la población privada de la libertad y las falencias del Sistema Judicial colombiano en relación con la aspiración de resocialización en el marco de la política criminal. La desatención del Estado

por los derechos más elementales de los reclusos son causa de fenómenos como el hacinamiento y la violencia en los centros de internamiento, cuya problemática espera de las autoridades una verdadera transformación estructural.

A lo anterior se suman las quejas ciudadanas en relación con la criminalidad urbana, cuyo combate fracasa cada vez que los capturados son dejados en libertad, entre otras razones, por ausencia de cupos y fallas estructurales del sistema de justicia. Estos son factores que interpelan al formulador de política pública sobre las limitaciones que tiene la intervención estatal para prevenir un fenómeno creciente de criminalidad urbana, el cual afecta directamente la convivencia pacífica y riñe con los propósitos de construcción de una paz estable y duradera. Esta situación pasa además por la desatención de los conflictos sociales que no logran ser encauzados por fuera de la política criminal, y que apuntan a problemas estructurales como la marginalidad, falta de educación y ausencia de oportunidades y proyectos de vida en que se encuentra un elevado porcentaje de la población.

El **acápite cuarto** estudia lo relativo a la promoción y el desarrollo de los *derechos económicos, sociales y culturales (DESC)* y *los derechos colectivos y del ambiente*. Se dedica al análisis de las políticas sociales que son necesarias para superar la situación de más de cinco décadas de violencia que ha padecido el país, cuyo impulso promete sacar a vastos sectores de la población de la situación de marginalidad y postergación económica y cultural en que se encuentran.

Este capítulo analiza la situación de los procesos de Reforma Rural Integral (RRI), suscritos en el Acuerdo de Paz, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los planes de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS), en relación con los derechos humanos, así como las estrategias del Estado que buscan intervenir y transformar las principales causas del conflicto armado. En este mismo capítulo también se analizan las problemáticas de derechos humanos en materia de salud, educación y derechos colectivos y el ambiente.

Concluye este capítulo con un acápite por el cual se analiza el comportamiento de la protesta social, describiendo las principales conflictividades que se presentaron en 2017 y la manera en que las mismas fueron atendidas por las autoridades y por la Defensoría del Pueblo (DP).

Este capítulo da cuenta a grandes rasgos de los principales problemas que aquejan a la sociedad colombiana tanto en la dimensión social y económica como en lo relacionado con la violencia y el conflicto armado que aún persiste en algunas par-

tes del territorio. Se trata de un documento que busca movilizar la acción del Estado para atender problemáticas sensibles en derechos humanos. En tal sentido, se espera que las autoridades atiendan sus análisis, conclusiones y recomendaciones estableciendo compromisos de mejora concreta con la participación decidida de todos los actores sociales.

Este análisis es también un mensaje que habla de los desafíos que tiene Colombia en diferentes frentes de manera que las políticas públicas y de desarrollo que se formulen para el próximo cuatrienio, estén estimuladas y motivadas en un enfoque de derechos humanos, que permita encauzar las acciones que las instituciones del Estado adelantan para lograr el goce efectivo de los derechos y la dignidad humana.



La Defensoría del Pueblo registró durante el año 2017, 26 casos de atentados contra líderes y defensores de derechos humanos, cuatro de desaparición forzada y 480 de amenazas. Los atentados se registraron en los departamentos de Cesar, Arauca, Casanare, Chocó, Antioquia, Tolima, Caquetá, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda, Atlántico, Meta y Cundinamarca.

A.2. Prevención y garantías de no repetición

Violencia y amenazas contra líderes y defensores de derechos humanos

La violencia contra los (las) líderes(as) y defensores(as) de derechos humanos se inscribe en un escenario de riesgo de alcance nacional, caracterizado por la recomposición de dominios armados en territorios que estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP, la presencia de nuevos actores armados que interfieren y usufructúan economías legales e ilegales; todo ello enmarcado en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y esa organización guerrillera. Se trata de un escenario donde el conflicto armado persiste en distintos territorios; no obstante, los avances en la desmovilización y reintegración a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP.

La Defensoría del Pueblo ha podido identificar que los líderes que han sido asesinados y atacados en los dos últimos años, abanderaban la reivindicación de distintas temáticas en los territorios, dentro de las que destacan:

- *Defensa del territorio y de los recursos naturales:* caracterizada por la oposición a los cambios en el uso del suelo y la defensa del medio ambiente contra la explotación de recursos naturales, en particular, la minería ilegal no artesanal.

- *Participación en la implementación del Acuerdo de paz:* Uno de los factores que disparó la violencia contra los líderes sociales en años recientes tiene que ver con el activismo por la paz, a partir de la campaña por el plebiscito del 2 de octubre de 2016. Esto se convirtió en aliciente para la agresión y la victimización contra líderes sociales y defensores de derechos humanos que propugnaban por la firma e implementación de los acuerdos. La oposición a los acuerdos fue usada como discurso justificativo por los agresores para ejercer sus prácticas de violencia contra

los líderes, aprovechando al mismo tiempo la implantación del control social de las zonas dejadas por las FARC.

En este marco, preocupa a la Defensoría del Pueblo, el alto número de líderes asesinados, que promovían procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito en sus territorios, en los términos definidos en el Acuerdo de paz.

- *Procesos de restitución de tierras y retorno /Defensa del territorio frente a intereses privados:* procesos en los que vienen participando organizaciones de víctimas que se han enfrentado a grupos armados y grupos de poder locales que se oponen a la restitución y reparación.

- *Denuncia contra el expendio de drogas y la utilización de niños, niñas y adolescentes:* esta situación se presenta especialmente en sectores periféricos de centros urbanos, donde se conjuga la presencia diferenciada del Estado, con grupos armados y criminalidad organizada. A ello se suman las amenazas contra quienes se dedican al seguimiento a la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas.

- *Denuncias por corrupción en la inversión y gestión de recursos públicos:* ocurren particularmente en los territorios donde se conjugan fenómenos de Estado débil con autoridades locales cooptadas o interferidas por mafias o grupos armados.

- *Presiones y amenazas contra la participación en el debate electoral:* Fenómeno del que se dio cuenta en la Alerta Temprana O22-18 emitida por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, donde se hace relación a la situación de amenazas y persecución contra organizaciones y líderes que se inscriben en movimientos de oposición política, especialmente, la estigmatización hacia pobladores y organizaciones de territorios donde estaban presentes las FARC-EP.

Consecuencias

Tras el homicidio de algunos de los (las) líderes(as) se han producido renuncias masivas de directivos de las organizaciones a las que ellos hacían parte, así como el desplazamiento forzado de sus familias y líderes cercanos, quienes han sido amenazados cuando concurren a las honras fúnebres de sus allegados. En otros casos, el mecanismo de protección asumido es separarse de los procesos organizativos, con lo cual se socava cada vez más el tejido comunitario.

Por todo lo anterior, es necesario interrogarse en relación con los contextos en los cuales está teniendo lugar la violencia letal contra líderes sociales, pues es a través del homicidio y de la violencia de facto que los agresores han querido generar zozobra y temor dentro de las organizaciones sociales y frenar así procesos de movilización ciudadana que van en contravía de sus intereses. Dichos actos de violencia se han convertido en muertes ejemplarizantes para demostrar la capacidad de los victimarios de desbaratar las luchas sociales y frenar propuestas alternativas de desarrollo local.

Si bien el proceso de paz y actualmente en la implementación de los Acuerdos con las FARC, así como el desarrollo de las negociaciones con el ELN, se han agravado las vulneraciones a los derechos de los líderes y se han generado nuevas amenazas, más en las zonas dejadas por las FARC y territorios aledaños a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Los riesgos que se ciernen sobre los (las) líderes(as) se entrecruzan con dinámicas enraizadas de tiempo atrás en las estructuras sociales. Estos contextos se caracterizan además por la desigualdad social, la pobreza y el papel diferenciado jugado por el Estado a nivel nacional y local. Sin duda, los hechos recientes evidencian que el proceso de desmovilización de las FARC-EP y la implementación de los acuerdos ha dado otro ritmo en las formas de esta violencia.

Los homicidios de líderes(as) no están relacionados únicamente con la presencia de actores armados en una zona específica sino con los procesos organizativos que adelantan los líderes en determinados contextos con riesgos diferenciados. Esta violencia se mantiene, entre otros factores, por la impunidad que ha reinado en el esclarecimiento judicial y el silencio por parte del Estado y la sociedad civil, en particular, en relación con los autores intelectuales, lo que ha llevado a que resulte difícil identificar, investigar y sancionar los presuntos determinadores, agresores y conocer las motivaciones de los asesinatos.

La preocupación por la tendencia creciente del asesinato de líderes, ha hecho que las instituciones nacionales y las organizaciones internacionales de derechos humanos dirijan esfuerzos para sistematizar y caracterizar el fenómeno. Sin embargo, aún no se observan acciones efectivas para prevenir, proteger y judicializar las agresiones que padecen los defensores y defensoras de derechos humanos y los líderes(as) sociales.

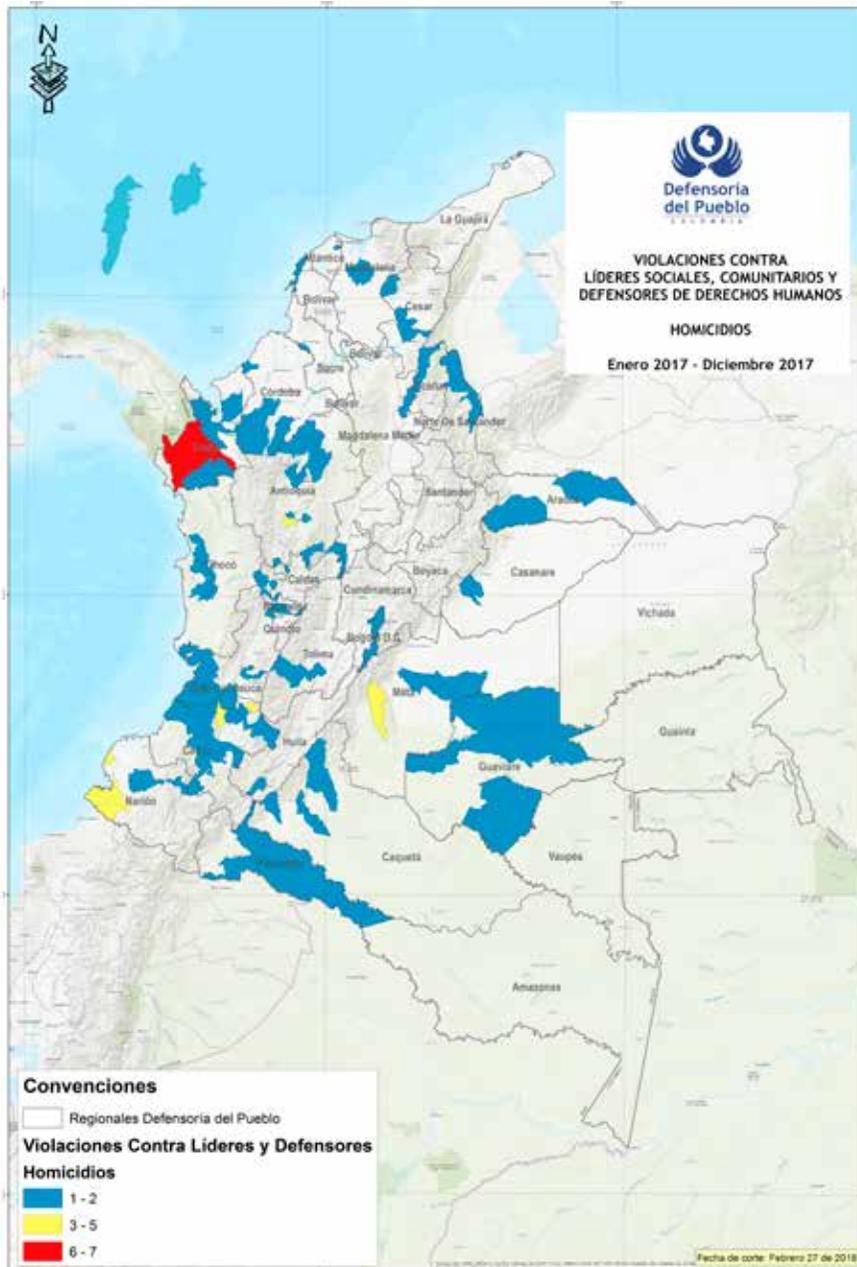
No existe una metodología única para el registro de las víctimas de agresiones y homicidios. De ahí la discordancia de las cifras pues unas entidades registran como líderes victimizados a personas a las que no se les comprobó una labor efectiva de liderazgo. La complejidad e importancia que ha ido adquiriendo para el posacuerdo la temática de la movilización social y la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, plantea la urgencia de erigir conjuntamente metodologías rigurosas para la sistematización no solo de los tipos de liderazgo sino de los hechos de violencia contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

En el periodo correspondiente a los años 2016 y 2017, la Defensoría del Pueblo a través del SAT, emitió 36 Informes de Riesgo y 10 Notas de Seguimiento en los cuales se ha identificado el riesgo para líderes y defensores de derechos humanos. Las situaciones de riesgo advertidas cubren población y territorio de 294 municipios de 31 departamentos del país.

En atención a la grave situación de riesgo identificada en la nación para los líderes sociales y defensores de derechos humanos, el 31 de marzo de 2017 la Defensoría del Pueblo emitió el Informe de Riesgo 010-17, en el que se advirtió la situación a la que están expuestos líderes y defensores en 277 municipios del país. En este informe se evidenció el ejercicio generalizado de la violencia contra este sector de la población, materializado en 134 homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos ocurridos durante el año 2016. Hasta el 5 de marzo de 2017, el registro de líderes asesinados ascendió a 156 víctimas.

Con posterioridad a la emisión de este Informe de Riesgo, la Defensoría del Pueblo ha mantenido un seguimiento particular a esta situación, y ha requerido a las autoridades competentes para que en el marco de sus funciones desplieguen las acciones necesarias para garantizar la vida e integridad de los líderes y defensores de derechos humanos. Pese a la advertencia realizada y al despliegue de algunas acciones por parte del Gobierno nacional, en el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2017 se registraron 126 homicidios, ocurridos, principalmente, en los departamentos de Cauca, en la regional Urabá, y en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Risaralda, Nariño y Valle del Cauca, como se ilustra en el siguiente mapa.

Mapa 1. Violaciones contra líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos. 2017.

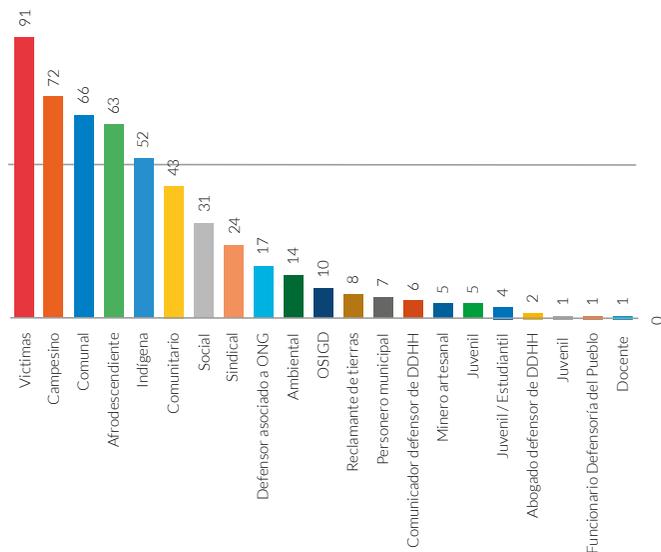


Fuente: Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT).

Del total de líderes asesinados, se evidencia una alta afectación sobre los comunales, los indígenas, los afrodescendientes, los comunitarios y campesinos. A su vez, se registraron 20 homicidios contra mujeres, 2 de ellas mujeres trans. Se registraron 4 homicidios de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En 3 de los casos de homicidios de mujeres, una de ellas mujeres trans, los hechos incluyeron violencia sexual y en 2 de estos, tortura.

Además de los homicidios, la Defensoría del Pueblo registró durante el año 2017, 26 casos de atentados contra líderes y defensores de derechos humanos, cuatro casos de desaparición forzada y 480 casos de amenazas. Los atentados se registraron en los departamentos de Cesar, Arauca, Casanare, Chocó, Antioquia, Tolima, Caquetá, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda, Atlántico, Meta y Cundinamarca. Por su parte, las amenazas, la mayor parte de estas difundidas a través de panfletos, se concentran en los departamentos de Cauca, Antioquia, Magdalena, Cundinamarca, Cesar, Boyacá, Sucre, y en las regionales Urabá, Magdalena Medio y en el Distrito Capital. La afectación por sectores sociales se ilustra a continuación:

Gráfico 2. Víctimas de amenazas según sector social. 2017.



Fuente: Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT).

Por otra parte, de acuerdo con la Alerta Temprana 026 del 28 de febrero de 2018, entre el 1º de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018, fueron asesinados 282 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en Colombia.

Programas de protección

En el marco de sus competencias, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo observaciones críticas a la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP), en aspectos que afectan las garantías de protección de las víctimas e incrementan el nivel de riesgo y amenazas, dentro de los que destacan:

1. Dificultades de acceso al programa de protección;
2. Tratamiento extemporáneo a los solicitantes;
3. Exigibilidad de requisitos adicionales a los establecidos (como su traslado a zonas urbanas);
4. Exigencia de certificados de pertenencia o acreditación a grupos sociales o presentación personal en las instancias de análisis de riesgo;
5. Falta de aplicación de protocolos y mecanismos técnicos para la valoración del riesgo, como enfoque diferencial, análisis de contexto, vulnerabilidad, entre otros;
6. En algunos casos de solicitudes de protección colectiva, se requiere la individualización de las personas que hacen parte de la comunidad, lo que va en contravía de los derechos colectivos.

Llama la atención que durante el año 2017 no se analizaron casos de testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz. Los casos estudiados han pertenecido a la población de víctimas en el marco del conflicto armado interno, donde la mayor proporción de estudios de nivel de riesgo ha sido para mujeres, ello se debe al esfuerzo que viene adelantando el Programa de Protección para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional que ordena a la UNP y a la Fiscalía adelantar estudios de nivel de riesgo a las víctimas relacionadas en una lista confidencial en el marco del Auto 009 de 2015¹. Se trata de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, que además se encuentran cobijadas por la Ley 1719 de 2014.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo no estuvo de acuerdo con los casos presentados ante el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER), de víctimas de violencia sexual ponderados con riesgo ordinario, debido a que esta población tie-

.....
1 Corte Constitucional Auto 009 de 2015, "Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004".

ne una presunción extraordinaria de riesgo, que conforme a la Ley 1719 de 2014 se debe atender de manera prioritaria.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo tiene el compromiso de continuar velando por la garantía de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, a través la participación activa en los referidos comités interinstitucionales para contribuir en la optimización de la protección de las poblaciones objetivo de los programas y aportar al efectivo cumplimiento de las garantías para la defensa de los Derechos Humanos, la observancia del Derecho Internacional Humanitario y garantizar la importante actividad de la sociedad civil en esta materia.

Escenario de riesgo por conflicto armado

A pesar de los esfuerzos de paz, materializados en el Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, la Defensoría del Pueblo ha constatado que las situaciones de riesgo de vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al DIH prevalecen en algunos territorios, ocasionadas por las disputas por el control territorial de grupos armados ilegales en los territorios ocupados por la guerrilla de las FARC.

La salida de las FARC-EP de algunos territorios ha implicado la transformación de las dinámicas de conflicto armado, conllevando a la ocupación territorial de la mayoría de los corredores de movilidad y zonas de presencia e influencia en que este grupo armado tenía presencia, por otros grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional o las Autodefensas Gaitanistas de Colombia; además del surgimiento de otros grupos de delincuencia organizada con diversos intereses, en especial en municipios con alta presencia de cultivos de uso ilícito, narcotráfico, o de minería tanto legal y artesanal como ilegal u otro tipo de economías, cuyas rentas son usufrutuadas y favorecen intereses económicos regionales.

El SAT realizó seguimiento y monitoreo al Cese al Fuego Bilateral, Nacional y Temporal, entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Gobierno nacional, periodo en el que se evidenció una reducción ostensible de la confrontación armada en varias regiones del país con presencia de esta guerrilla. Lo acordado entre el Gobierno y ELN se cumplió parcialmente, puesto que aunque no se registraron secuestros de ciudadanos nacionales o extranjeros, atentados contra la infraestructura petrolera y/o energética, reclutamientos forzados de menores e instalación de artefactos explosivos en el territorio, se identificaron acciones violentas como asesinatos a autoridades indígenas.

Asimismo, el SAT pudo observar (durante los casi cien días del cese al fuego) que en las zonas de control y presencia del ELN continuaron las acciones violentas de otras organizaciones armadas ilegales expresadas en homicidios selectivos, secuestros, amenazas, desplazamientos forzados, confinamientos y otras violaciones a los derechos humanos. Lo anterior propició que la población civil no percibiera una sensación de seguridad completa, dados los altos niveles de violencia de otros actores armados como el Ejército Popular de Liberación (EPL) en Norte de Santander y Cesar y los Grupos Armados Posdesmovilización (Los Rastrojos, Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)) en los territorios que confluyen con el ELN.

Mapa 2. Grupos armados ilegales, 2017.



Fuente: Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT).

La disputa armada ha traído consecuencias humanitarias en los territorios habitados por comunidades campesinas, indígenas o afrodescendientes e impactado

de manera especial a mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como a víctimas del conflicto armado interno. En esa lucha armada los grupos armados ilegales imponen reglamentos a la población civil, cobrando exacciones a actividades lícitas e ilícitas, amenazando líderes de organizaciones sociales y comunitarias, campesinas, indígenas, afrodescendientes, fijando horarios de restricción a la movilidad, utilizando ilícitamente a personas en actividades de narcotráfico, vigilancia o “de-lación”, violentando a mujeres y niñas, además de mantener la práctica de utilización de armas no convencionales.

Algunos excombatientes de las FARC-EP se han unido y han declarado su disidencia frente al proceso de dejación de armas y reincorporación política, social y económica, retomando la ocupación de los espacios dejados tras el Acuerdo Final.

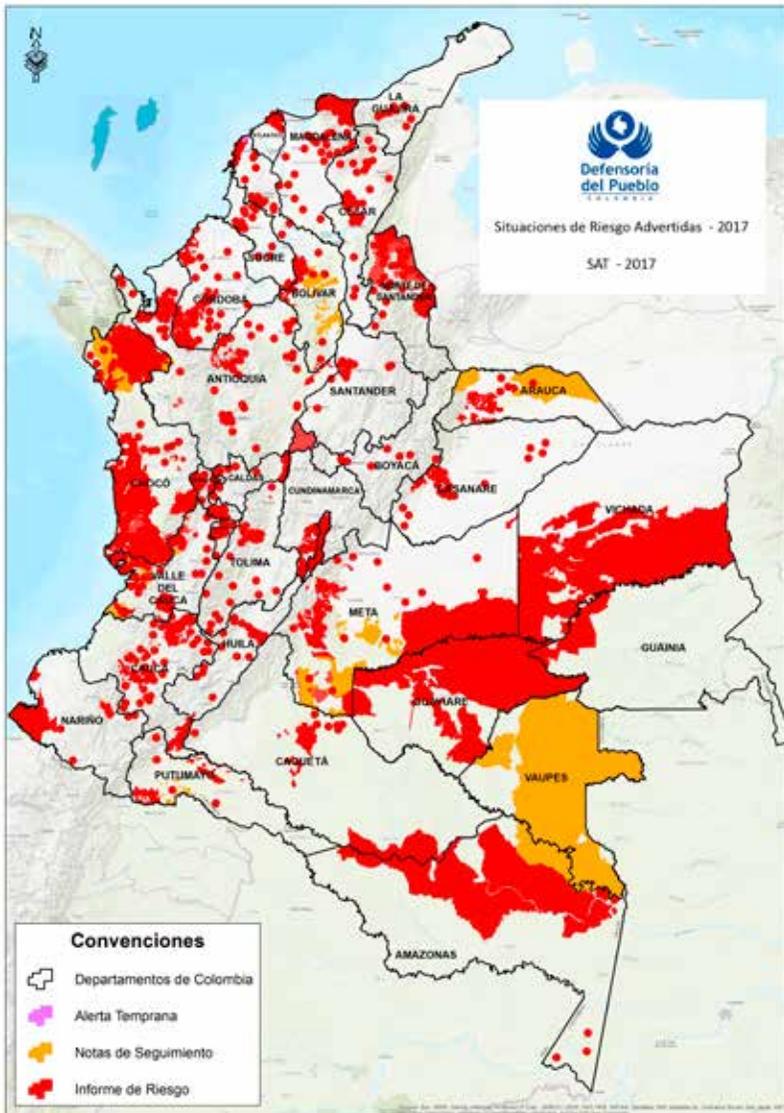
No puede descartarse la amenaza a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (creados mediante Decreto 1274 de 2017) o a sus zonas aledañas, en la medida en que se registran riesgos sobre integrantes del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), organizaciones comunales campesinas, indígenas, mujeres, cooperativas y políticas que promueven la reconstrucción del tejido social.

Otra consecuencia derivada de la dejación de territorios por parte de las FARC, en los que estas ejercían actividades de regulación de la vida comunitaria, es el surgimiento o profundización de conflictos comunitarios campesinos, e interétnicos por reivindicaciones territoriales. En otros territorios, los conflictos y la movilización ciudadana se expresan contra los programas de erradicación manual forzosa, que al parecer no han sido gestionados de manera que apunten al cumplimiento de la política, social y económica promovida en los Acuerdos.

El 18 de diciembre de 2017 fue expedido el Decreto 2124 que reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Este Sistema tiene un componente en el que la Defensoría del Pueblo emite de manera autónoma Alertas Tempranas, y un componente de reacción rápida en el que el Gobierno nacional coordina las medidas para mitigar el riesgo de violaciones a los derechos humanos y al DIH. La Defensoría del Pueblo reconoce los esfuerzos del Gobierno para fortalecer, conforme a lo previsto en el Acuerdo Final, este instrumento de prevención y confía en que su implementación oportuna, integral y efectiva evitará que se materialicen violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario de las poblaciones más vulnerables.

Durante el año 2017, el Sistema de Alertas Tempranas advirtió la factible afectación de la población civil como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales, a través de 67 documentos: 52 Informes de Riesgo, 14 Notas de Seguimiento y 1 Alerta Temprana (en aplicación del Decreto 2124 de 2017), que cubren población y territorio de 314 municipios en 31 departamentos del país.

Mapa 3. Situaciones de riesgo advertidas. 2017.



Fuente: Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT).

En los informes de riesgo emitidos por el SAT durante el año 2017, se identificó como fuente de amenaza: al ELN en 153 municipios; a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), en 116 municipios; a las estructuras disidentes de las FARC-EP, en 78 municipios; a otros grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC, en 72 municipios; y al EPL, en 17 municipios.



En el 2017 la Defensoría del Pueblo realizó el proceso de elección e instalación de 32 Mesas Departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas. En términos de garantías materiales para la elección y funcionamiento de las mesas de víctimas, las autoridades encargadas de disponer de estos recursos han cumplido con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Víctimas del conflicto armado

Si bien el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en el país ha tenido avances importantes, aún existen vacíos en la implementación de la Ley 1448 de 2011 -incluida la garantía del derecho a la participación efectiva- que no permiten hablar de una reparación integral y transformadora, tal como se ha señalado en los más recientes informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras². Al respecto se destacan los siguientes aspectos:

.....
2 Comisión establecida por el artículo 201 de la ley 1448 de 2011 y compuesta por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y 3 representantes de víctimas a nivel nacional. Su función primordial es realizar seguimiento a la implementación de la Ley y presentar un informe anual al respecto, dirigido al Congreso de la República. En esta comisión la Defensoría del Pueblo ha ejercido la Secretaría Técnica.

- *Rezagos presupuestales*³. No se cuenta con un plan financiero específico (Conpes) para la población víctima étnica, lo que significa un obstáculo para la puesta en marcha de los decretos leyes. La restitución de derechos territoriales correspondió escasamente al 4% del presupuesto de inversión apropiado por la Unidad de Restitución de Tierras para la vigencia fiscal de 2016. La Agencia Nacional de Tierras ha informado que con la asignación presupuestal actual requeriría 78 años para superar las cuestiones no resueltas en materia étnica y agraria.
- *Falta de garantías para la participación de las víctimas* en las instancias definidas por la ley, manifestadas entre otras, en deficiencias e improvisación en los procesos de convocatoria, organización y metodología, así como falta de financiación de los planes de trabajo y no inclusión de las propuestas de las víctimas dentro de las políticas públicas⁴ (Procuraduría General de la Nación (PGN), Defensoría del Pueblo (DP), Contraloría General de la República (CGR), 2017, p. 53).
- *Debilidades en la coordinación nación - territorio*. Se observan debilidades estructurales en términos técnicos, administrativos y presupuestales de los entes territoriales, lo que no les permite participar de manera efectiva, sumado al hecho de que no se encuentran cumpliendo con los principios de subsidiaridad y concurrencia, enmarcados en dificultades de articulación. Esto ha llevado a que en la práctica no se hayan logrado identificar aportes e impactos en el Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas del conflicto armado (PGN et ál., 2017, p. 80).
- *Mujeres víctimas*. En relación con el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para la protección de mujeres víctimas, con énfasis en víctimas de violencia sexual⁵, se registra un bajo nivel de cumplimiento por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto (UARIV) el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de rehabilitación psicosocial. A lo anterior se agregan las deficiencias en la atención en salud física, el poco avance de los procesos de atención y reparación falta de

3 Al respecto la Corte Constitucional evidenció “vacíos protuberantes” en indemnización administrativa a las víctimas, mientras que en “vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento medio y bajo, respectivamente”. (Procuraduría General de la Nación (PGN), Defensoría del Pueblo (DP), Contraloría General de la República (CGR), 2017, p. 43).

4 Véase información ampliada en el Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras elaborado por la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011. La PGN, la DP, la CGR y los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas conforman la Comisión de Monitoreo y Seguimiento de la Ley de Víctimas.

5 Autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015.

adecuación de los espacios para la toma de declaraciones, la no inclusión de sus hijos en el Registro Único de Víctimas (RUV), dificultades para acceder a programas de generación de ingresos y empleo, entre otras. (PGN et ál., 2017, p. 90).

- *Atención Humanitaria.* El modelo que se ha venido diseñando a lo largo de los años cuenta aún con resultados incipientes, en términos del impacto de reparación integral, el cual solo llega al 15% de las víctimas. A ello se agrega un importante rezago presupuestal, que ha terminado por afectar la atención dirigida a la población desplazada.
- *Atención psicosocial* se registran debilidades en la articulación de estrategias con las medidas de reparación integral; el financiamiento a largo plazo de los programas; la cobertura; la articulación con los entes territoriales; la falta de indicadores de impacto, entre otros. (PGN et ál., 2017, p. 138). En general, el Programa de Atención Psicosocial Integral a las Víctimas no tiene mayor cobertura y su implementación se retrasa cada año por aspectos contractuales y presupuestales.
- *Indemnización administrativa.* En el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el esfuerzo fiscal para indemnización de la población víctima aún es muy bajo. Cerca del 93% de las víctimas aún no han accedido a este derecho, siendo la población desplazada la más perjudicada con el rezago, dentro de la cual destacan sectores poblacionales como los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad o quienes sufren enfermedades de alto costo. Los recursos financieros que no dependen del Sistema General de Participaciones se han reducido, a lo que se suman las restricciones financieras del Estado en la actual coyuntura, lo cual hace improbable un incremento de recursos para la reparación integral. (PGN et ál., 2017, p. 155).
- *Reparación colectiva.* Se registra falta de articulación de las entidades responsables; asimismo, la Unidad para las Víctimas carece de mecanismos efectivos para ejercer su rol de coordinador del programa de reparación colectiva, lo que se complementa con la falta de vinculación de las entidades competentes en la formulación y aprobación de los planes de reparación. No existe una caracterización de los 522 sujetos de reparación colectiva que se encuentran incluidos en el RUV, ni de las personas que conforman los sujetos colectivos. No se cuenta con una efectiva participación de las víctimas en los proyectos productivos.

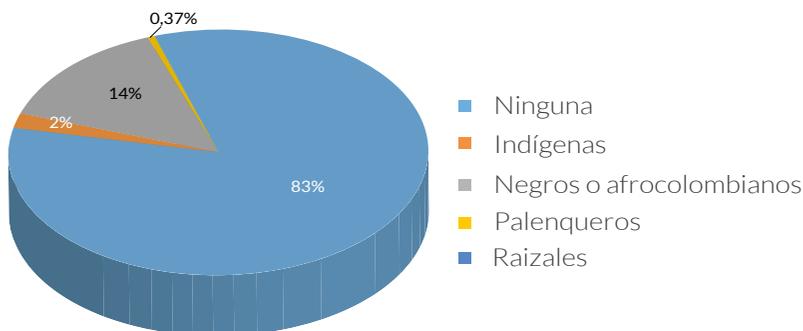
- *Derechos territoriales comunidades étnicas.* Por orden de la Corte Constitucional, la Unidad de Restitución de Tierras⁶ elaboró un Plan Estratégico para la restitución de todos los predios despojados. Se evidencia la no inclusión de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y la falta de medidas para impulsar los procesos cuando se encuentran en la etapa judicial.

La Defensoría observó que las víctimas no tienen un conocimiento de sus derechos, rutas de atención y mecanismos para acceder al ejercicio de los mismos y adicionalmente en algunos sitios persiste la influencia de grupos armados y de actores del conflicto armado interno.

Las mujeres es el grupo más afectado por el conflicto armado en el periodo analizado, con más del 57% de las declaraciones tomadas por la Defensoría del Pueblo; teniendo en cuenta que adicionalmente, de las 9.422 mujeres que rindieron sus declaraciones ante la Defensoría del Pueblo en el 2017, 5.076 se reconocieron como mujeres cabeza de hogar mientras que 4.346 no se encuentran en dicha condición.

Por otra parte, frente al enfoque diferencial étnico según los datos encontrados en las declaraciones recibidas durante el periodo de informe, 13.713 declarantes no se consideran pertenecientes a grupos étnicos (83,24%) mientras que 371 se autorreconocen como pertenecientes a comunidades indígenas (2,25%), 2.326 afirmaron pertenecer a comunidades negras o afrocolombianas (14,12%), 61 como palanqueros (0,37%), 2 como Raizales (0,012%) y no hubo declarantes Rom en el periodo.

Gráfico 2. Declaraciones por grupo étnico. 2017.



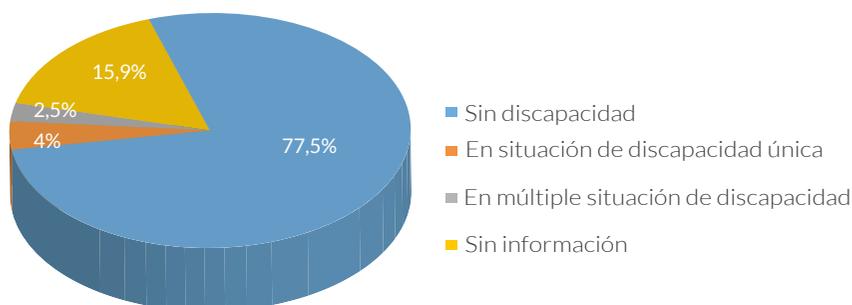
Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación a las Víctimas. Defensoría del Pueblo.

6 Dado el atraso que se presenta en el proceso de restitución de derechos territoriales y que la URT y la Mesa Permanente de Concertación definirán los criterios, zonas, casos, y, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución (Decreto- Ley 4633 de 2011; Art. 145); así como la complejidad del proceso (p. e. la consulta previa) se hace necesaria la estructuración de un Plan Estratégico para el proceso de restitución de derechos territoriales de sujetos colectivos.

La situación de discapacidad de los declarantes es una variable que hasta el año 2017 se introdujo a los análisis de información de registro como resultado del proceso de sensibilización que ha realizado la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno en el marco de la respuesta del auto 173 de 2014. Así, durante el periodo del presente informe, se encontró que 12.773 personas acudieron a la Defensoría del Pueblo a declarar como víctimas del conflicto armado, afirmaron no tener discapacidad alguna, cifra equivalente al 77,53% del total de declarantes en el periodo.

Igualmente, 665 declarantes reportan tener una discapacidad, equivalente al 4,03% del total de declaraciones; 415 declarantes reportan tener más de una discapacidad lo que corresponde al 2,51% y 2.620 no informan cuál es su condición, encontrándose que los declarantes sin información corresponden al 15,9%

Gráfico 3. Declarantes en condición de discapacidad. 2017.



Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación a las Víctimas. Defensoría del Pueblo.

Dentro de los aspectos más relevantes encontrados durante el periodo a través de lo expresado por las víctimas atendidas, puede señalarse que en ciertos territorios el conflicto armado aún persiste por lo que se siguen presentando violaciones graves a los derechos humanos, sobre todo en los municipios de Antioquia, Nariño y Cauca. En líneas generales, la Defensoría del Pueblo realizó la toma de declaraciones, principalmente, por hechos de desplazamiento forzado, amenaza, desaparición forzada, acto terrorista, minas antipersonal, homicidio y despojo.

Respecto a las competencias relativas a la participación efectiva de víctimas, en el 2017 la Defensoría del Pueblo realizó el proceso de elección e instalación de 32 Mesas Departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas. En términos de garantías materiales para la elección y funcionamiento de las mesas de víctimas, las autoridades encargadas de disponer de estos recursos han cumplido con lo dispuesto en la

Ley 1448 de 2011. No obstante, es necesario avanzar en los niveles de efectividad y exigir a los entes territoriales y al Gobierno Nacional que recojan las observaciones y recomendaciones que las víctimas presentan respecto al diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas en favor de esta población, situación que actualmente no permite una efectiva participación en los términos de la Ley 1448. Es importante que las autoridades expongan las recomendaciones de las víctimas y las razones por las cuales no son tenidas en cuenta con el fin de brindar garantías de debido proceso que les permita ejercer el control de legalidad sobre las decisiones que se toman, pues ellas pueden lucir unilaterales y arbitrarias.

Población víctima de desplazamiento forzado

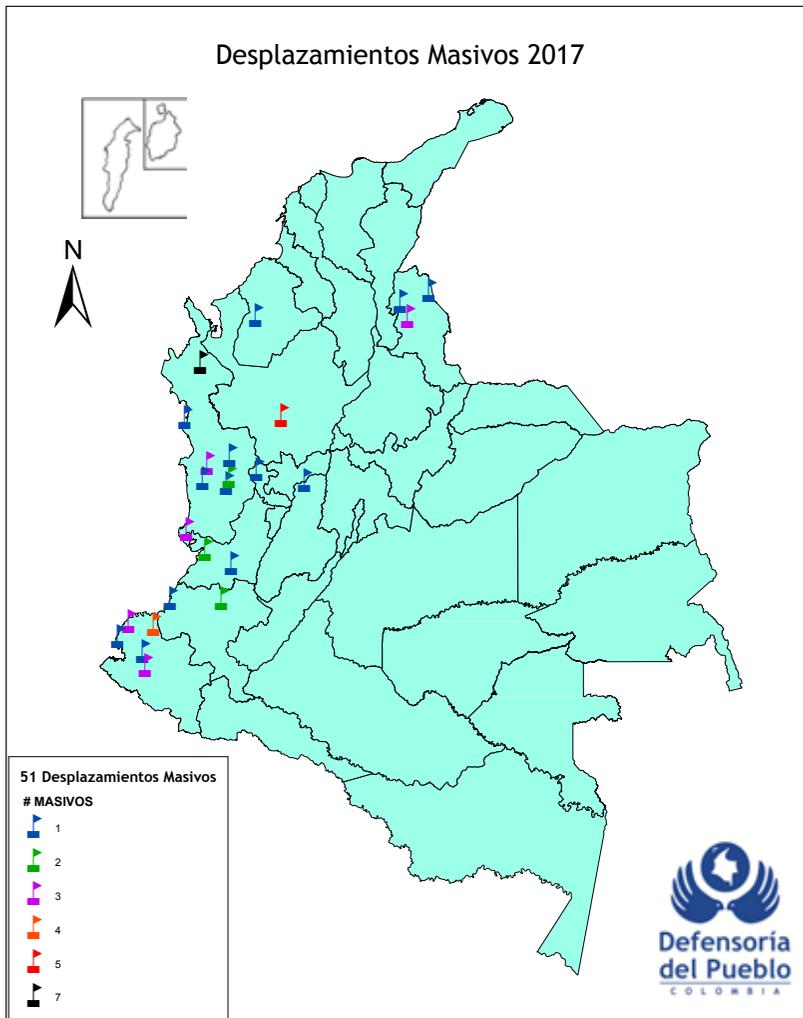
En relación con la situación de desplazamiento forzado en Colombia, cabe señalar en primer lugar que persiste el Estado de Cosas Inconstitucional decretado mediante la Sentencia T-025 de 2004 en materia de restablecimiento de los derechos de comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento. En efecto, durante el periodo del presente informe no se lograron cambios de fondo en los marcos y resultados de las políticas en materia de estabilización socioeconómica, vivienda, generación de ingresos, educación, retornos y reubicaciones, restitución de tierras e implementación efectiva de los Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005 y 006 de 2009, tal como se ha reiterado en informes anteriores.

Por otra parte, se registraron 51 eventos de desplazamiento masivo, que afectaron mayoritariamente a la región pacífica en donde se presenta el 77% de los desplazamientos totales registrados en el país. Eventos que dejaron un saldo de 3.602 familias (12.841 personas) en condición de vulneración de sus derechos fundamentales, hechos que advierten sobre la magnitud de la situación de emergencia humanitaria que se está gestando en el marco del posacuerdo, y que hacen visibles las limitaciones de los actuales esquemas de prevención y protección al desplazamiento de comunidades y grupos étnicos.

La dinámica del desplazamiento forzado cambia de acuerdo a variables como: i) población afectada, ii) causas que dieron lugar a los hechos, iii) presuntos actores armados implicados y iv) territorio y vulneraciones de derechos. Las zonas más afectadas son la Región Pacífica, la Región Andina y la Región Caribe:

- El 76.4% de las personas víctimas de desplazamiento forzado se localizan en la cuenca del Pacífico. Los factores que originaron estas violaciones están relacionados con disputas entre grupos ilegales como el ELN, las AGC, disidencias de las FARC y grupos armados relacionados con la economía del narcotráfico; intereses económicos relacionados con los ciclos productivos del narcotráfico, la minería ilegal y explotación de recursos forestales.

Mapa 4. Desplazamientos masivos en el país. 2017.



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

- El 19.6% de las víctimas se ubica en la Región Andina, Norte de Santander, Antioquia (5 eventos) en la ciudad de Medellín y en Risaralda (741 personas del pueblo indígena Embera Katío).
- En la Región Caribe, se presentó un desplazamiento masivo en el departamento de Córdoba, que representa el 5.5% de las personas desplazadas en el país en eventos masivos, afectando al Resguardo Embera Katío del Alto Sinú (704 personas).
- En el marco de los desplazamientos masivos se han presentado numerosas afectaciones a las comunidades tales como asesinatos selectivos, confinamiento, inseguridad alimentaria por la destrucción de vínculos comunitarios con los territorios, reclutamiento forzado, desaparición forzada, amenazas e intimidaciones.

Cuadro 3. Desplazamientos masivos por departamento. 2017.

Departamento	No. Eventos	No. Familias	No. Personas
Chocó	19	1.615	5.659
Nariño	14	979	3.376
Risaralda	1	148	741
Valle del Cauca	3	53	195
Norte de Santander	4	186	668
Córdoba	1	141	704
Antioquia	5	83	290
Cauca	3	386	1153
Tolima	1	11	55
Total	51	3.602	12.841

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes de eventos de desplazamiento equipo en terreno, adscritos a la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Defensoría del Pueblo.

Confinamientos⁷

En el 2017 la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada registró 18 situaciones de confinamiento, que afectaron a 59 comunidades y aproximada-

7 En el Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (2011) se manifiesta la preocupación por "una serie de prácticas de violación a los derechos humanos, como los desplazamientos masivos y el confinamiento poblacional (p. 166). Al respecto señala la Defensoría que entiende el confinamiento como, "una práctica de restricción y limitación al ejercicio de derechos de la población civil y al acceso de estas comunidades a la acción humanitaria, implementada por miembros de grupos armados organizados

mente a 16.365 personas. Solamente en el departamento del Chocó se registraron 12 confinamientos (12.355 personas) que representan un 75% del total de la población confinada en el país, seguido del departamento de Cauca donde en su costa Pacífica se registraron dos (2) confinamientos que afectaron a 527 familias (1.836). En el departamento del Valle del Cauca se registraron 3 confinamientos en el Distrito de Buenaventura que afectaron a 254 familias y en el departamento de Antioquia, municipio de Cañasgordas, se registró un confinamiento que afectó a 52 familias (260 personas).

Reparación integral de comunidades étnicas

Con referencia a la reparación integral de comunidades étnicas, la Defensoría del Pueblo en el marco del seguimiento y monitoreo a los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), advirtió una débil respuesta institucional a las medidas de restitución de los derechos territoriales, señalando que algunas acciones reparadoras dependen de la titulación y saneamiento de los territorios colectivos, por lo cual las entidades territoriales no pueden asumir compromisos mientras no exista

.....

al margen de la ley –grupos de guerrilla, posdesmovilización de las autodefensas, y los vinculados al narcotráfico– y en algunos casos, por integrantes de la Fuerza Pública. Por su parte la Corte Constitucional en el Auto No. 005 de 2009 señala que: “El confinamiento es una modalidad de desplazamiento forzado interno en el que las comunidades continúan en una parte de su territorio pero perdiendo la movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural. Atrapadas en medio del conflicto armado interno, el confinamiento es un fenómeno creciente para muchas comunidades negras en todo el país. Las comunidades resistentes, aunque pudieron desplazarse optaron, conscientemente por permanecer en sus territorios, adentrándose en algunos casos en ellos y desarrollando un conjunto de estrategias para mantenerse en los mismos. (Corte Constitucional, Auto No. 005, 2009). En la misma línea de análisis la Corte Constitucional señala que, “en el caso de las comunidades negras del Pacífico de Nariño la Sala ha podido observar que algunas situaciones de confinamiento son determinadas y agravadas por los factores transversales que se presentan en sus territorios. Por lo tanto, es necesario incorporar estos factores en la identificación de las situaciones de confinamiento, para que la atención humanitaria de la población afrodescendiente sea integral y adecuada a la realidad de cada pueblo. (2013). [...] aquellas a las cuales (i) se les impide de manera sistemática el libre acceso a elementos indispensables para la supervivencia, tales como alimentos, medicinas, combustibles, insumos agrícolas y agua potable; (ii) se les obstruye la posibilidad de solicitar o recibir ayuda humanitaria; y (iii) se les prohíbe la movilización tendente a salvaguardar la vida y la seguridad personal de sus integrantes”. Por su parte, la Unidad para las Víctimas, “define el confinamiento como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011”, así: Situación de vulneración a derechos fundamentales, en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno” (Resolución No. 00171 de 24 de febrero de 2016). Citas tomadas de: El confinamiento de la población civil, obligaciones y responsabilidad del Estado colombiano. Hecho victimizante autónomo frente al desplazamiento forzado. Karen Johanna Ibarra Arcos. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, D. C. Colombia. 2016. Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de Magíster en Derecho. Capítulo 2.

claridad jurídica sobre estos. Igualmente, respecto a los acuerdos logrados con las diferentes instituciones en el proceso consultivo, observó vacíos en la definición de los tiempos de ejecución y los recursos destinados a su cumplimiento, llamando la atención sobre la limitada oferta tradicional. Finalmente, concluyó que los compromisos concertados en el marco de los PIRC, se orientaron a la gestión institucional y no a la implementación de medidas concretas y efectivas para la reparación.

Impactos socioambientales del conflicto armado

Es importante señalar que como consecuencia del conflicto armado se produjo una afectación al medio ambiente, lo cual ocasionó que miles de hectáreas de bosques fueran arrasadas, afectando los derechos colectivos de decenas de comunidades, siendo uno de los núcleos más activos por la deforestación el ubicado en el municipio de Miraflores, departamento de Guaviare porque representa la afectación en más de un millón de hectáreas de bosques, con posibilidad de incrementarse por la intervención de los accesos viales como la vía Calamar - Miraflores, construida de manera gradual e ilegal por grupos armados al margen de la ley. Todo ello configura una grave afectación al derecho al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico.

Dicha situación es aún más preocupante teniendo en cuenta que la mencionada vía está priorizada por el Plan Vial Departamental del Guaviare, además su perfeccionamiento está siendo impulsado por autoridades departamentales y locales, contrariando los compromisos de lucha contra la deforestación asumidos por el Estado colombiano, los desarrollos del Acuerdo de Paz, así como el avance frente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan de Desarrollo, de los cuales depende tanto el bienestar de la población en la región como el desarrollo sostenible del país.

Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)

Durante 2017 la Defensoría del Pueblo fortaleció su presencia en los territorios con comunidades altamente vulnerables como consecuencia del conflicto armado interno y del actual escenario de transición. Teniendo en cuenta la importancia de la dejación de armas y municiones que culminó el 15 de agosto de 2017, y del proceso de

reincorporación que sigue en marcha, la institución realizó visitas de índole humanitario a los 26 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, con el propósito de contrastar, de la mano de todos los actores involucrados, los compromisos contenidos en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC.

Este ejercicio permitió evidenciar situaciones problemáticas que condujeron a que la entidad formulara una serie de recomendaciones de direccionamiento estratégico y coordinación interinstitucional dirigidas a los gobiernos nacional y territorial, en procura de garantizar las condiciones de seguridad para las comunidades que acogieron las zonas veredales, así como para los exmiembros de las FARC en proceso de reincorporación a la vida civil, y dinamizar la adecuación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, así como priorizar el desarrollo de una política de reincorporación que involucrara un enfoque diferencial.

En relación con lo anterior, se recomendó avanzar en la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de Estrategias como la de Respuesta Rápida (ERR) y de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC), para remediar el clima de escepticismo generado por los escasos avances en la satisfacción de las necesidades básicas ligadas al desarrollo económico y social de estas comunidades.

En 24 de los 26 ETCR se identificó la presencia de factores de riesgo como estructuras armadas, cultivos de carácter ilícito o minería ilegal, por lo que se propuso robustecer la seguridad en ciertas zonas que no habían sido focalizadas como de alto riesgo por parte del Ministerio de Defensa y donde la Defensoría del Pueblo ha emitido documentos de advertencia. Además, se sugirió que los informes de riesgo, las notas de seguimiento y las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo se constituyeran en un insumo para la adopción de medidas y despliegue de la Fuerza Pública.

Respecto de las condiciones de adecuación de los ETCR, se verificó que había espacios con precarios avances frente a lo establecido por las partes en el acta de los Llanos del Yari⁸ que podrían generar desertión y desequilibrios en el proceso de reincorporación.

8 Acta suscrita el 19 de enero de 2017, entre el Gobierno nacional y las FARC en el cual se establecen una serie de condiciones sobre la composición y construcción de las zonas veredales.



La Defensoría del Pueblo evidenció en el 2017 que las vulneraciones generadas en la violencia por prejuicio se refieren: situaciones de discriminación por razones de orientación sexual, identidad y expresión de género y múltiples formas en que la sociedad colombiana ha venido naturalizando estas violencias.

A.3. Igualdad, no discriminación y grupos de especial protección constitucional

En el capítulo anterior se abordó el análisis de la situación de derechos humanos en el marco del conflicto armado que afecta las variables de prevención, protección y garantías de no repetición de comunidades y personas en un contexto de construcción de paz que impone importantes retos para el Estado.

En este capítulo se abordarán las problemáticas que sufrieron poblaciones específicas y sujetos de protección especial en materia de derechos humanos. La situación de indefensión que se presenta con las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores, campesinos, grupos étnicos, personas en condición de discapacidad, personas privadas de la libertad, migrantes y, en general, personas que son sujetos de especial protección por el Estado, se da en muchos casos en contextos donde se impone la intolerancia, la arbitrariedad y diversas conductas violentas, cuya génesis puede identificarse en hechos violentos que sufrieron los agresores en el pasado y que gestaron una cultura marcada por la violencia y el irrespeto a los derechos fundamentales.

Situación de las mujeres

A través de las duplas de género, la Defensoría del Pueblo hace presencia en 22 regiones del país, cuya función es prestar atención, asesoría jurídica y/o asistencia psicosocial en casos individuales y colectivos. En 2017 registró 3.234 casos de violencia contra mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. De los casos atendidos, 726 correspondieron a víctimas del conflicto armado; 1.025 a víctimas de violencia sexual por fuera del conflicto; 1.492 a víctimas de violencia física; y 1.926 a víctimas de violencia psicológica.

Los departamentos donde se registraron la mayor cantidad de casos de violencia contra mujeres son, Cauca (20.5%), Chocó (9.9%) Bolívar (8.9%) y el municipio de

Tumaco (10,3%). Del universo de casos reportados hasta la fecha, las afrocolombianas han sido afectadas en un 27.5% de los casos, mientras que las indígenas han sido violentadas en un 3.3%.

En el 43% de los casos registrados, el presunto agresor fue su pareja actual o ex-pareja; en el 25% de los casos el presunto agresor fue un actor armado ilegal; y en el 23% de los casos se trató de un familiar o persona conocida. Esto permite identificar cómo una de las principales problemáticas **es la violencia intrafamiliar y la violencia de género en el marco del conflicto armado.**

En relación con la vulneración al acceso a la justicia, entre enero y agosto de 2017, las duplas de género⁹ atendieron 1.407 casos, de los cuales solo 457 tenían un proceso penal activo. De estos últimos, 7 estaban en reparto, 265 en indagación, 92 en investigación, 34 en imputación, 14 en acusación; 5 tenían sentencia y 9 fueron archivados. Lo anterior **evidencia las barreras que existen en materia de acceso a la justicia y los altos índices de impunidad en relación con los delitos que afectan a las mujeres.**

Frente a la respuesta institucional a los diferentes tipos de Violencia Basada en Género (VBG), se identificó que en varios de estos casos, las mujeres habían acudido previamente a entidades estatales como Comisarías de Familia, pero sus solicitudes fueron desestimadas, bajo la consideración de que se trataba de problemas de poca importancia.

Las medidas de protección fueron adoptadas de forma inadecuada; e incluso, algunos funcionarios trataron de convencer a las denunciantes de ignorar los hechos de violencia en procura de la unidad familiar. Por tal razón, **una recomendación es la necesidad de vincular personal suficiente, debidamente equipado y adecuadamente formado para la atención de la VBG.**

Por su parte, las quejas de casos de trata de mujeres, imponen reconocer problemas estructurales que la facilitan, tales como pobreza, inequidad, exclusión, inseguridad, narcotráfico y redes de criminalidad organizada, entre otras. El Estado debe fortalecer su intervención preventiva sobre dichas causas mediante la promoción de los derechos fundamentales y una función correctiva con un enfoque intersectorial.

9 Equipos profesionales integrados por un abogado y un psicólogo, localizados en las Defensorías Regionales.

El sistema de salud también representa una de las más grandes barreras para las mujeres y la materialización de sus derechos. En el 2017 las duplas registraron 27 casos de vulneración del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en alguno de los tres casos regulados por la Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional.

Por otro lado, en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2017 y el 14 de noviembre de 2017, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo emitió 19 informes de riesgo y 9 notas de seguimiento que incluían violencia sexual como una vulneración que afecta a la población que habita municipios afectados por la presencia de actores armados y violencia sociopolítica.

Asimismo, el Informe de Riesgo 010-17 de la Defensoría del Pueblo, sobre defensores y defensoras de derechos humanos, registró 112 amenazas individuales dirigidas a mujeres, ocurridas en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017. La Defensoría del Pueblo identificó **la persistencia del riesgo para la vida e integridad de lideresas y defensoras de derechos humanos**, sin que se evidencie una respuesta efectiva del Estado en materia de prevención y protección. Por su parte, la Alerta Temprana 026 de 2018 emitida por la Defensoría del Pueblo, señala que, entre enero de 2016 y febrero de 2018, se produjeron veintiún (21) homicidios contra mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, en los departamentos de Antioquia, Cauca, Cesar, Chocó, Norte de Santander, Risaralda, Arauca, Tolima y Valle del Cauca.

Personas con orientación sexual e identidades de género diversa

La situación de seguridad y protección de la población LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales) y las garantías para su participación y liderazgo se han visto limitadas y amenazadas a raíz del contexto sociopolítico del país. A ello se suma la legitimación de algunos discursos de odio, derivados de la polarización política alrededor de los acuerdos de paz y de la mal llamada “ideología de género”.

El incremento de la exclusión y la violencia contra esta población fue visibilizado por diferentes organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la Plataforma LGBTI por la Paz (que reúne 250 organizaciones LGBTI de 30 departamentos y del Distrito Capital de Bogotá), remitió a la Mesa Nacional de Casos Urgentes,

17 casos de amenazas con **una conexión directa con la participación de esta población en escenarios de paz.**

La Defensoría del Pueblo evidenció vulneraciones generadas por violencia por prejuicio¹⁰ y situaciones de discriminación por razones de orientación sexual e identidad y expresión de género; así como múltiples formas en que la sociedad colombiana ha venido naturalizando estas violencias¹¹. En efecto, se atendió y acompañó 18 casos en el 2016 y 16 casos en el 2017, para los cuales se solicitó la activación de rutas de protección.

Estas vulneraciones, evidenciaron vacíos y limitaciones en las medidas previstas en la política pública de protección, puesto que el análisis de riesgos no contempla la amenaza o vulneración de acuerdo al grupo social así como la actividad que desarrolla el afectado, su condición de liderazgo y capacidad de movilización social. Preocupa la falta de registro de estos eventos que permita medir las afectaciones de forma desagregada por cada grupo poblacional.

10 Es una forma de violencia de género impulsada por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas sociales de género (CIDH, 2015, párrafo 27). Los crímenes por prejuicio constituyen racionalizaciones o justificaciones de reacciones negativas, no solamente contempla el sentimiento de odio de un individuo en un momento determinado (crimen de odio o por homofobia) sino el contexto en el que este ha vivido y los prejuicios que ha construido y que lo llevaron a cometer esos actos de violencia.

11 La Defensoría del Pueblo utiliza la expresión "personas con orientación sexual e identidad de género diversas", relativa a todas aquellas que se identifican con una orientación sexual fuera de lo heterosexual y con una identidad y expresión de género construida por fuera de la obligatoriedad social que se impone al sexo de nacimiento. Esto de ninguna manera desconoce el poder simbólico y movilizador del acrónimo LGBTI, pero sí tiene la intención de incluir a cualquier persona que hace parte de esta población sin sentirse identificada con alguna de estas identidades políticas.



La Defensoría del Pueblo ha emitido advertencias a cada una de las entidades competentes que intervienen en el proceso de prestación de servicios de salud, educación y protección, por cuanto las causas evitables y prevenibles constituyen uno de los principales factores de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

La Convención de los Derechos del Niño, la Constitución Política de Colombia y el Código de la Infancia y la Adolescencia, reconocen a los menores de edad como sujetos de derechos que deben ser protegidos prioritariamente contra cualquier situación que desconozca sus derechos, los amenace o vulnere. En este sentido la protección integral para el ejercicio efectivo de los mismos es una responsabilidad política, social e institucional del Estado, la sociedad y la familia. En este sentido, le corresponde al Estado asegurar las condiciones para el efectivo cumplimiento de tal corresponsabilidad a través del diseño y la ejecución de políticas públicas que garanticen la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes durante el parto y de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño o niña.

Niñez y salud

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el período comprendido entre el 2012 y el 2016, fallecieron un total de 37.752 niños

y niñas menores de un (1) año, de los cuales el 57% eran niños y el 43% niñas. Es decir, en promedio cada año mueren en Colombia 7.550 niños y niñas antes de cumplir su primer año de vida, lo cual implica el fallecimiento de 21 niños y niñas por día. De este total el 50% de fallecimientos de niños y niñas menores de un año en el 2016, fue por causas evitables. Los cinco (5) departamentos con las cifras más altas de muertes de menores de un año en el 2016, fueron los siguientes: Antioquia 666 casos, Atlántico 508, Valle del Cauca 491, Bolívar 395 y Córdoba 391.

El 61% de las muertes de los niños y niñas entre los 6 a los 11 según el DANE fallecen principalmente por problemas relacionados con la salud; infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas y desnutrición. Asimismo, en Colombia el 64% de los niños y niñas entre los 12 a los 17 años fallecen en su mayoría por causas externas, tales como homicidios, suicidios, ahogamientos y accidentes de tránsito.

La muerte de niños y niñas en la primera infancia, en la infancia y en la adolescencia por causas evitables y aspectos que pueden ser prevenibles, constituyen una grave violación a los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la protección y a la dignidad humana. En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha emitido advertencias a cada una de las entidades competentes que intervienen en el proceso de prestación de servicios de salud, educación y protección, por cuanto las causas evitables y prevenibles constituyen uno de los principales factores de vulneración de sus derechos.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo pudo establecer que el Sistema de Salud no cuenta con suficientes acciones preventivas, programas efectivos de salud pública, ni acciones tendientes a fortalecer el cuidado y las capacidades de las familias, padres, madres y cuidadores, para que se constituyan en verdaderos entornos protectores que incidan en el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes, incluidos los programas de vacunación y prevención de enfermedades.

Niñez y educación

Según la Constitución Política, el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia del derecho a la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los niños, niñas y adolescentes las condiciones necesarias para su acceso y perma-

nencia en el sistema educativo. Sin embargo, de acuerdo con el registro del Ministerio de Educación Nacional (MEN), para el 2016 se registró una tasa de deserción escolar del 3.7%, lo cual significa que 283.729 niños, niñas y adolescentes (NNA) se desvincularon de las instituciones educativas, es decir 777 NNA por día.

Por lo anterior, ante el panorama expuesto y las cifras alarmantes de deserción escolar, el Defensor del Pueblo advirtió a las entidades del orden nacional y territorial del sector educativo acerca de la afectación a los derechos de los NNA, y su obligación de diseñar y aplicar estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de los menores de edad del sistema educativo. Asimismo, sobre la evidente necesidad de ejercer los mecanismos de seguimiento y control al impacto de los programas orientados a incentivar la permanencia en instituciones educativas.

Por otra parte, en el marco de la investigación adelantada por la Defensoría del Pueblo denominada, *Posacuerdo y nuevos escenarios de riesgo para los entornos educativos en Colombia*¹², se señala cómo, en el actual contexto del posacuerdo, la escuela aparece como un escenario vulnerable debido a las dinámicas de nuevos actores armados que han comenzado a incursionar y tomar posesión de los territorios que estuvieron bajo el dominio de las FARC-EP, con posibles afectaciones que ponen en riesgo la capacidad de contención y función social de la escuela en materia de garantía de derechos a la niñez. A lo anterior se suma la falta de condiciones adecuadas y equitativas para el desarrollo humano de la niñez y la adolescencia.

Si bien por efectos de los Acuerdos de Paz, ha disminuido en forma notoria la violencia contra las comunidades educativas, la información registrada por el SAT, señala cómo en ciertos territorios donde aún operan grupos armados, se mantienen situaciones que incluyen amenazas contra docentes y directivos docentes, riesgo de incidentes por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual contra las mujeres, ocupación de instalaciones educativas por parte de los grupos armados que participan en las hostilidades, junto con el almacenamiento o instalación de explosivos. Afectaciones por la presencia de bases militares y estaciones de policía cercanas a las escuelas y por combates en sus inmediaciones.

12 Se trata de trabajo inédito (2017) en proceso de revisión final y publicación por parte de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH - Sistema de Alertas Tempranas, Defensoría del Pueblo.

Sumado a lo anterior, en reiteradas ocasiones la Defensoría ha señalado que persisten deficiencias estructurales en el funcionamiento del sector educativo, que acrecientan las vulnerabilidades de las comunidades educativas en contextos de conflicto armado. Algunas de ellas están relacionadas con el nombramiento tardío de docentes, las fallas en infraestructura, la ausencia de oferta educativa pertinente para la atención a comunidades étnicas, la insuficiencia de docentes orientadores y la ausencia de modelos flexibles.

La deserción escolar y el fracaso escolar son problemáticas presentes en las comunidades localizadas en zonas donde persiste el conflicto armado. El estudio da cuenta de casos en los que las dificultades asociadas al acceso oportuno al sistema educativo, la falta de continuidad de la oferta y la permanencia en el mismo, configuran formas de vulnerabilidad que incrementan la exposición a los riesgos del conflicto.

Al respecto, en departamentos como Chocó y Putumayo, donde los índices de deserción para el grado transición son elevados en relación con el promedio nacional, se conoció que los procesos de migración económica de familias enteras conducen a la cancelación de la matrícula de los niños y niñas de cinco y seis años antes de finalizar el año lectivo. De manera específica, se reportó que la temporada de cosecha de hoja de coca y/o el anuncio de posibilidades de extracción minera en regiones aledañas, motiva el desplazamiento permanente de las familias en busca de oportunidades de sustento económico, que los llevan a retirar a los niños y niñas de las instituciones educativas.

En algunos municipios de Antioquia, Bogotá, Chocó, Meta, Arauca y Putumayo, donde se registra la presencia de actores armados y economías ilegales, al mismo tiempo se presentan altos índices de deserción en educación básica secundaria, junto con altos índices de incidencia de violaciones de los derechos humanos e infracciones de DIH asociadas al conflicto armado. La edad de los niños y niñas de este nivel educativo coincide con el momento de mayor vulnerabilidad frente a reclutamiento y utilización que llevan a cabo las organizaciones armadas para el desarrollo de actividades relacionadas con el cultivo y procesamiento de droga, microtráfico y explotación sexual.

Al indagar con miembros de las comunidades educativas y las autoridades locales dejaron ver con preocupación, que una de las principales causas de la deserción en este nivel se relaciona con la baja expectativa de movilización social a través de la educación, según lo perciben los adolescentes, su temprana vinculación al mercado laboral y el establecimiento de vínculos con grupos armados que ofrecen oportunidades lucrativas.

Al desagregar datos globales de deserción según los departamentos priorizados por el estudio, se observan condiciones más gravosas para los niños, niñas y adolescentes de las áreas rurales, en los departamentos de Antioquia, Chocó, Meta, Valle del Cauca, Arauca y Putumayo, y en zonas marginales la ciudad de Bogotá, que figuran por encima de las mediciones nacionales. Asimismo, mediciones basadas en información del MEN (2016) muestran peores condiciones para las comunidades indígenas en relación con el resto de la población, en Antioquia, Bogotá, Bolívar, Chocó, Meta, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Arauca y Putumayo.

Se identificó que persiste en los territorios estudiados baja cobertura neta¹³ en educación preescolar, medida a través de la participación de niños y niñas de cinco años en el grado obligatorio denominado *transición*. Esta problemática en los departamentos de Cauca, Córdoba, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Arauca y Putumayo muestra coberturas por debajo de las registradas a escala nacional. Asimismo, los niveles de la básica secundaria y la educación media en las regiones documentadas (los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo y Bolívar) se encuentran en circunstancias inferiores en relación con el promedio del país.

Las necesidades de ampliación de la cobertura y de expansión de la oferta educativa en estos territorios, tiende a resolverse a través de la ‘contratación con terceros’, que corresponden a entidades prestadoras de servicios encargadas de operar la política educativa a través de la administración de los recursos públicos destinados para tal fin.

El proceso de tercerización de la contratación de docentes, alimentación escolar y otros aspectos que atañen a la canasta educativa, cuando se presenta en contextos donde la presencia institucional en materia de oferta educativa y servicios básicos ha sido históricamente débil, sumada a fenómenos de corrupción, como ha ocurrido en algunas de las regiones afectadas por la confrontación armada, termina por constituirse en un obstáculo para la efectiva garantía del derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades, calidad y pertinencia, todo lo cual va en detrimento del sistema educativo público.

Así, por ejemplo, en el municipio de Samaniego (Nariño), se conoció que varios colegios del área rural no cuentan con oferta de educación media, de manera que los niños, niñas y adolescentes que finalizan la básica secundaria deben reorgani-

13 Entendida como “la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad”. (Ministerio de Educación Nacional, 2013, p. 51).

zar sus desplazamientos hasta otras instituciones del municipio que ofrezcan esta posibilidad de continuidad, lo que implica trayectos más largos a los que acostumbraban realizar.

En los departamentos de Córdoba, Chocó y Nariño la comunidad educativa expresa la necesidad de atención en los procesos de nombramiento y asignación de docentes para garantizar la atención continua de los niños, niñas y adolescentes. En el caso de Córdoba, las comunidades educativas y otros actores consultados denunciaron falta de voluntad política de las autoridades para la transformación de las situaciones señaladas. Asimismo, señalaron la corrupción como una situación que incide en la falta de garantías para el ejercicio del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del departamento. En el caso de Nariño, se señalan las tensiones entre las formas y procedimientos establecidos por el MEN y los procesos de aval por parte de las comunidades étnicas.

En departamentos como Norte de Santander, Antioquia y Chocó, se identifica que la situación se ha agudizado desde el inicio de la implementación del proyecto de Banco de la Excelencia del MEN¹⁴. Desde la perspectiva de los actores consultados, esta acción retrasa el nombramiento y cobertura de plazas por implicar una estrategia lenta en su funcionamiento y burocrática en su estructura organizativa. Asimismo, según los actores consultados, la estrategia puede ir en detrimento del fortalecimiento de la capacidad local para la implementación y dinamización de la política educativa, y reforzar la toma de decisiones centralizada desde la capital del país.

Violencia sexual y maltrato infantil

La Constitución Política de Colombia señala que niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos, contra la violencia sexual y el maltrato físico y que gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Tienen derecho a la protección y a la formación integral y es el Estado el que debe adoptar medidas

.....
14 Creado con el objetivo de cubrir “1.917 cargos para docentes líderes de apoyo pedagógico en el fortalecimiento de competencias y 235 orientadores, que entrarán a apoyar la implementación de la Jornada Única a nivel nacional, además todos los cargos docentes de aula en vacancia definitiva ofertados por el Ministerio de Educación, los cuales se deben proveer en provisionalidad mientras surte el proceso de concurso docente.” (Ministerio de Educación. (2016). Ministerio de Educación crea Banco de la Excelencia para garantizar calidad educativa. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-356750.html>)

preventivas y para el restablecimiento inmediato de sus derechos y su reparación. Dichos programas deben incluir el acceso gratuito a servicios especializados de salud sexual y reproductiva y desarrollar programas para la prevención del embarazo no deseado y la protección especializada y apoyo prioritario a las madres adolescentes¹⁵.

El Instituto de Medicina Legal (IML), en los últimos cinco años, relaciona el número de exámenes medicolegales sobre maltrato infantil en niños y niñas menores de cinco años, el cual se ha mantenido constante, y superior a los 2.000 casos por año. En el mismo sentido indica que de conformidad con las cifras reportadas sobre maltrato físico, violencia sexual y embarazo adolescente, se puede señalar que los adolescentes entre 12 y 17 años se ven expuestos a situaciones que afectan su desarrollo emocional, psicológico, físico y social, no solo por lo que podría ser evidente frente al efecto negativo de dichas situaciones, sino porque las mismas se convierten en causas de otras vulneraciones como deserción escolar, consumo de sustancias psicoactivas, pandillismo y delincuencia, entre otras. Adicionalmente, informa que la tercera causa de muerte en los adolescentes es el suicidio con un total de 2.474 fallecimientos entre 2013 y 2016 lo cual indica que viene aumentado en un 15% desde el 2013 al 2016 con un reporte de 574 suicidios a 677 respectivamente.

El Defensor del Pueblo advirtió al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia de Salud, las Gobernaciones y Alcaldías Municipales y Distritales, a las entidades del régimen de seguridad social en salud, que los servicios que ofrecen brindan una limitada intervención terapéutica para las víctimas de maltrato y violencia sexual, por lo tanto no se constituyen en una alternativa de atención especializada y menos en una atención preferente que garantice su atención integral, constituyéndose en una vulneración de los derechos constitucionales y legales.

Niños y niñas desvinculados de las FARC-EP

En relación con el seguimiento al cumplimiento de los derechos de adolescentes desvinculados de las FARC-EP en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, la Defensoría del Pueblo visitó a 50 mujeres y 33 hombres, y adelantó un proceso pedagógico de promoción de sus derechos. En el marco de este ejercicio, recibió las declaraciones en su condición de víctimas y presentó recomendaciones

15 Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 46.

a las autoridades encargadas de su restablecimiento de derechos y al Consejo Nacional de Reincorporación.

Por otra parte, como resultado del Informe Especial adelantado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, sobre *Riesgos para Mujeres, Niñas y Adolescentes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil*¹⁶, frente a la respuesta estatal es posible señalar una serie de problemáticas del proceso de reincorporación de niños y adolescentes de las FARC. Dentro de estas destacan las siguientes:

Riesgos para población menor de 18 años que ingresó al Programa Camino Diferencial de Vida y otras modalidades de protección del ICBF: Si bien se reconoce que los adolescentes desvinculados de las filas de las FARC-EP, a través del programa Camino Diferencial de Vida o de cualquier otra medida de restablecimiento de derechos del ICBF cuentan con mayor protección y garantías para su reincorporación, existen algunas condiciones de contexto que pueden ocasionar graves violaciones a sus derechos o significar un riesgo para su vida e integridad.

EL ICBF realizó, en noviembre de 2017¹⁷, un balance en relación con el grupo de adolescentes que se encuentra adelantando su proceso de reincorporación, a través de alguna de las modalidades de protección del Programa Camino Diferencial de Vida o del Programa para Adolescentes Desvinculados del Conflicto Armado¹⁸. Las cifras proporcionadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos difieren del reporte oficial presentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en la audiencia pública en la que se presentó el balance del proceso de restablecimiento de derechos a adolescentes y jóvenes entregados por las FARC-EP. Esta instancia reportó que “el número total de personas que salieron en el marco del punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final [fue] de 124, entre ellas 21 mayores de edad para el momento de su salida”¹⁹. La desagregación según género señala que el grupo total de menores de 18 años estaba conformado por 68

16 Documento inédito. Insumo de trabajo de la Defensoría Delegada para la Mujer y Asuntos de Género.

17 Cifras entregadas al equipo consultor en desarrollo del trabajo de campo de la investigación.

18 20 se encuentran ubicados en los LTA; 21 se encuentran ubicados en Casa de Protección; 4 en modalidad Hogar Sustituto; 10 en modalidad Hogar Gestor; 8 en ETCR. Total: 63 niños y adolescentes actualmente atendidos por el Estado. El grupo de adolescentes que ha egresado de estos dos programas se encuentra en una de las siguientes condiciones: 27 Reintegro Familiar. 1 mayoría de edad. 1 referenciado a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). 14 retiro Voluntario del Programa Camino Diferencial de Vida. 7 retiro voluntario de Programa Especializado. Total adolescentes y jóvenes que han egresado de las modalidades institucionales: 61.

19 Respuesta oficial entregada al equipo consultor de la investigación.

mujeres y 56 hombres, proporciones que ratifican la urgente necesidad de incorporar el enfoque de género dentro de los lineamientos del Programa.

Lo anterior indica que es importante unificar las cifras para lograr un monitoreo preciso de la situación de los menores de 18 años que salieron de las filas de las FARC-EP, entendiendo que cada modalidad cuenta con estrategias de protección distintas y que no es posible identificar avances y dificultades en el proceso de reincorporación sin conocer la estratificación exacta, según edad, género y etnia, de este grupo de adolescentes. Para el monitoreo de los riesgos también se recomienda que la información se desagregue según edad, género y etnia con el fin de movilizar estrategias diferenciales de protección.

En relación con la ubicación actual de este grupo de adolescentes, la información suministrada indica que se encuentran ubicados en las siguientes modalidades institucionales: Medio Familiar, Casas de Protección del ICBF, Hogares Sustitutos y LTA. Adicionalmente, el ICBF reporta que algunos se han retirado voluntariamente del Programa Camino Diferencial de Vida.

Cuadro 2. Ubicación Institucional de NNA desvinculados de las FARC-EP. 2017.

Ubicación institucional	Total	Municipios en los que se encuentran
Medio Familiar	67	Medellín, Anorí, Ituango, Tarazá, Carepa, Urrao, Frontino, Vígía del Fuerte, Florencia, El Paujil, San Vicente del Caguán, Montañita, Puerto Rico, Granada, Villavicencio, Neiva, Hacarí, Ocaña, Tibú, Playa de Belén, Floridablanca, Bucaramanga, Barranquilla, San Pablo, Bogotá, Chinú, Puerto Guzmán, Puerto Asís, Puerto Boyacá, Toribío, Patía, Argelia, Arauquita, Palmira, Planadas, Magüí-Payán, San José del Guaviare, Cartagena del Chairá, Riosucio, El Rosal.
Medio Institucional (Casa de Protección del ICBF)	20	Medellín, Cali.
Hogar Sustituto/Tutor	5	Armenia (Quindío), Bogotá
Retiro voluntario del Programa	3	
En LTA	19	Puerto Asís, Arauca, La Montañita
En los ETCR	10	

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República.

Las posibles situaciones de riesgo identificadas para este grupo de NNA desvinculados de las FARC-EP son las siguientes:

Dinámicas de conflicto armado en municipios de reintegro familiar de los niños y adolescentes desvinculados de las FARC-EP: Según el reporte entregado por la Consejería presidencial, los adolescentes que egresaron de las modalidades de atención e iniciaron su reintegro familiar, se encuentran ubicados en 28 municipios, además de Bogotá.

De estos municipios fueron identificados con mayor riesgo, aquellos donde han sido asesinados guerrilleros amnistiados y sus familiares: Tumaco en Nariño, Puerto Rico y San Vicente del Caguán en Caquetá, Toribío en Cauca, Ituango y Tarazá en Antioquia. También fueron mencionados los municipios en donde hay alta incidencia de la disidencia del Frente Primero, especialmente Miraflores en el Guaviare.

Si bien hasta el momento no se han presentado amenazas directas dirigidas contra los adolescentes, los asesinatos de exmiembros del grupo y la cercanía del lugar de los hechos a los ETCR, han generado temor entre ellos y debilitado la confianza en la institucionalidad.

Para el grupo de mujeres menores de 18 años es importante señalar el riesgo de violencia sexual, especialmente en el municipio de Tumaco, donde se ha registrado un incremento de la advertencia por parte del SAT durante 2017.

La dispersión rural para la garantía de la oferta institucional respecto a NNA desvinculados de las FARC-EP: Quienes han regresado a sus comunidades de origen, en algunos casos han retornado a ámbitos rurales donde todavía hay presencia de actores armados y donde históricamente ha habido una débil presencia estatal. En este sentido, es de esperarse que la dispersión rural dificulte la llegada de la oferta programática que hace parte del proceso de reincorporación social, especialmente en lo referido a educación formal y educación para el trabajo. Con esta dificultad el riesgo consiste en que los adolescentes no logren avanzar rápidamente en su proceso de reincorporación y encuentren en la oferta de los actores armados al margen de la ley una oportunidad de revinculación a las dinámicas de la guerra y a las economías ilegales que estos controlan en el ámbito rural.

Es importante señalar que la oferta del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ha venido ofreciéndose en todas las regiones y se ha garantizado el ingreso prioritario

para este grupo social; sin embargo, se requiere garantizar que las administraciones municipales aseguren el transporte para que puedan asistir a las jornadas de formación.

Debilidades en las medidas de protección de los niños y adolescentes desvinculados:

Se conoció que un grupo de diecinueve (19) menores de 18 años, miembros de las FARC-EP que no fueron reconocidos dentro del CENSO oficial presuntamente por haberse vinculado a una organización residual denominada *La Nueva Gente del Orden*, llegó al municipio de Tumaco con el fin de recibir protección institucional. Los adolescentes ingresaron al Programa Especializado para NNA desvinculados del conflicto armado del ICBF, recibieron el Certificado Operativo de Dejación de Armas (CODA) y fueron enviados al Centro de Atención Especializada ubicado en Medellín. Días después, algunos de ellos regresaron al municipio de Tumaco y retornaron a los barrios donde operaba la organización (barrios María Auxiliadora y Humberto Manzi) y en donde permanentemente se reportan confrontaciones entre organizaciones que se disputan el control territorial. En este contexto fue asesinado un adolescente y otro quedó gravemente lesionado. En tal sentido se prevé que puedan ocurrir nuevos homicidios de adolescentes que pertenecieron a la organización guerrillera como retaliación por parte de organizaciones pos-desmovilización de las AUC. Asimismo, que los adolescentes sean vinculados a otras organizaciones, por su conocimiento de las rutas utilizadas para el tráfico de estupefacientes en la mira de ganar control sobre los circuitos de economías ilícitas que antes controlaba la guerrilla de las FARC-EP.

Riesgos de reclutamiento y utilización para NNA desvinculados de las FARC-EP: Uno de los grandes riesgos que ha venido advirtiendo el SAT de la Defensoría del Pueblo desde el inicio de la concentración de los guerrilleros en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y ahora en los ETCR, es la posible revinculación de menores de 18 años, que pertenecían a la organización guerrillera, a los grupos armados al margen de la ley que se encuentran disputándose el control territorial en las regiones.

El subregistro en las cifras no permite un monitoreo exacto de cuántos de ellos pueden haber retornado a los territorios sin contar con una protección especial en su condición de excombatientes y, en general, pueden estar retornando a sus territorios de origen caracterizados por altos niveles de exclusión, baja presencia estatal y en muchos casos presencia de otros actores armados que operan en los territorios.

Aunque no es un riesgo exclusivo para este grupo de adolescentes, la condición de haber pertenecido a una agrupación armada que controlaba el circuito ilegal de la economía de la droga, es una variable que incrementa el riesgo, puesto que aquellos se convierten en mano de obra entrenada de bajo costo.



En los últimos años una parte importante de los esfuerzos del movimiento campesino se ha encaminado a alcanzar el reconocimiento como sujeto político y de derechos, una estrategia que visibiliza la brecha en el goce efectivo de los derechos en relación con las poblaciones urbanas y que hace parte de las reivindicaciones históricas por la democratización en la tenencia de la tierra, el desarrollo integral en el campo y el reconocimiento de sus propias formas de organización social.

Población campesina

La Defensoría del Pueblo tiene la convicción de que la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, relacionados con la reforma rural integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícitos, respectivamente, resultan altamente pertinentes para la transformación de las problemáticas que aquejan la realidad campesina y constituye uno de los retos actuales más importantes: la transformación cultural de fenómenos como el abandono del Estado y la proliferación de la economía ilícita de la coca, convoca a construir una estrategia que incorpore la promoción de los derechos de la población rural hacia nuevos paradigmas de productividad campesina con sostenibilidad ambiental, algo que ha dado en llamarse Paz Territorial.

En las zonas rurales habita más del 30% de la población total nacional, equivalente a unos 14 millones de personas, de las cuales un 46% han vivido en situación de po-

breza. De esa cifra, el 21,8%, se encuentra en pobreza extrema (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011). Tales circunstancias se han mantenido o profundizado durante las últimas décadas y se explican por las deficiencias en las oportunidades de la población rural que llevan a bajos índices de calidad de vida, dificultades en el acceso a bienes y servicios sociales básicos y menores ingresos en relación con los habitantes urbanos.

En cuanto al acceso a la tierra, 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. (PNUD, 2011). Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el 75,6% de los hogares rurales tienen menos de cinco hectáreas. (IGAC, 2012).

Otra de las problemáticas asociadas, es el 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). Además, 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.

A las problemáticas mencionadas se suma un conflicto armado interno que ha profundizado la vulneración de los derechos humanos, siendo la población rural la más afectada, dado que de los seis millones de víctimas de la confrontación, según la UARIV se estima que 5.700.000 personas fueron objeto de desplazamiento, y aproximadamente 6,5 millones de hectáreas habrían sido despojadas o abandonadas forzosamente, una cifra que corresponde al 15% de la superficie agropecuaria del país (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2011).

En los últimos años una parte importante de los esfuerzos del movimiento campesino se ha encaminado a alcanzar el reconocimiento como sujeto político y de derechos, una estrategia que visibiliza la brecha en el goce efectivo de los derechos en relación con las poblaciones urbanas y que hace parte de las reivindicaciones históricas por la democratización en la tenencia de la tierra, el desarrollo integral en el campo y el reconocimiento de sus propias formas de organización social. Existe consenso sobre la marginalidad e invisibilidad del campesinado como agente productivo, como actor social, cultural y político relevante, sometido bajo tales circunstancias a condiciones de desigualdad material.

El precario reconocimiento de los aportes históricos, sociales y culturales del campesinado en Colombia se refleja en situaciones como la reciente exclusión en el *Censo Poblacional y de Vivienda, 2018*, o en las disposiciones de las políticas públicas actuales para el desarrollo rural y agropecuario, con complejas barreras de acceso para la garantía de los derechos del campesino, según lo establecen los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. Expresado ello en el deber del Estado de brindar especial protección a la producción de alimentos, promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, entre otros derechos, que contribuya al buen vivir y mejora de la calidad de vida de los campesinos.

Si bien no existe un reconocimiento internacional como sujeto político y de derechos²⁰ la reciente Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional, les reconoce la condición de sujetos de especial protección constitucional, debido al nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado históricamente; la exposición a diferentes vulneraciones de derechos, por los cambios que están teniendo lugar en los últimos tiempos en sus condiciones de vida, como son las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales, agravadas por el contexto de violencia y despojo que afecta su pervivencia en los territorios, es un contexto que constituye uno de los principales desafíos del Estado y que hace parte de las medidas de intervención inaplazables para la promoción de una paz estable y duradera.

La realización del campesino como sujeto de protección especial conduce al reconocimiento en el ordenamiento jurídico del “campo” como un bien jurídico de especial protección constitucional; sin tierra no hay campesinado. Este reconocimiento conforma un *corpus iuri* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida, integrado por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, como una clara manifestación del deber del Estado de promover el buen vivir del campesinado en Colombia.

.....
20 Existe un Proyecto de Declaración de Derechos de los Campesinos de las Naciones Unidas que aún no ha sido aprobado.

Migrantes

Colombia que históricamente ha sido un país expulsor, en la actualidad tiene el reto de acoger y facilitar el tránsito, permanencia regular y ordenada de la población migrante y refugiada que ha llegado a territorio colombiano en los últimos años. Se ha incrementado notoriamente el ingreso de personas de nacionalidad venezolana, quienes cruzan la frontera en búsqueda de mejorar su situación laboral y económica, o huyendo de la situación de conflicto político y social que aqueja al vecino país. Se trata de familias mixtas²¹, así como de antiguos connacionales que huyeron de Colombia, tienen la condición de víctimas del conflicto armado y que ahora se encuentran en proceso de retorno. A ello se suman personas con necesidad de protección internacional. Estos migrantes y refugiados, se enfrentan a diferentes riesgos asociados a su localización en zonas con alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), presencia de grupos delincuenciales y de organizaciones armadas ilegales. Especialmente en zonas de frontera internacional la presencia de criminalidad organizada y estructuras armadas es notoria, comoquiera que se constituyen en territorios estratégicos para la movilidad y para el desarrollo de economías ilegales, territorios en los cuales amenazan y someten a la población²².

Este fenómeno ha incrementado el riesgo de victimización por el delito de trata de personas, especialmente en mujeres y niñas. A este grupo social hay que agregar otras poblaciones, quienes se ven inmersas en las diferentes modalidades de este delito y en el tráfico de migrantes. Tal es el caso de las comunidades Motilón Barí, U'wa, Yukpa y Wayuú.

Asimismo, se registra un alto número de niñas y mujeres gestantes provenientes del vecino país, quienes no cuentan con los recursos económicos para sobrevivir. La migración venezolana requiere todas las garantías mínimas de atención en concordancia con las normas internacionales, en particular la protección de la vida, seguridad e integridad de quienes cruzan la frontera.

La Defensoría del Pueblo se encuentra desarrollando el Estudio para la caracterización de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), nacionales y extranjeros en riesgo o víctimas de violencia y explotación sexual y

21 Grupos familiares con miembros de ambas naciones. (Padre colombiano con pareja venezolana e hijos nacidos en Venezuela; madre colombiana con pareja venezolano e hijos colombo-venezolanos).

22 Narcotráfico, contrabando de víveres, gasolina, minería ilegal, trata y tráfico de personas, hormigueo, entre otras.

laboral en los municipios de los departamentos de frontera de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guajira, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada. En el marco de esta investigación se han evidenciado los siguientes hallazgos preliminares:

- g. Ausencia de una adecuada sistematización de la información y trazabilidad de la misma (ejemplo de ello es que el sistema de información no incluye la nacionalidad de los menores y los funcionarios desconocen su manejo);
- h. En las defensorías de los CAIVAS²³ no se hallaron denuncias del delito de trata de personas;
- i. Se hallaron casos de repatriación de NNA, esto como resultado de la complejidad del trámite desde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) nivel nacional y de los respectivos consulados;
- j. Se registra un trato discriminatorio frente a los NNA venezolanos, a quienes se reportan en situación de abandono; las entidades territoriales no tienen una directriz del nivel central ni saben qué hacer con la problemática social generada por la permanente y masiva entrada de venezolanos y retorno de connacionales.

Personas mayores

La inseguridad socioeconómica y la discriminación que enfrenta la mayoría de las personas de 60 y más años de edad en Colombia, las deja en una situación de desprotección y fragilidad que vulnera sus derechos humanos; problemática agravada por el incremento de la población de adultos mayores, la cual para el 2017²⁴ ascendía a 5'752.958, es decir el 11,6% de la población total del país; cifra en continuo y acelerado aumento en razón al fenómeno denominado *envejecimiento demográfico o poblacional*²⁵.

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, reporta que se recibieron en los últimos 5 años²⁶ un total de 51.202 peticio-

.....
23 Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual.

24 Proyecciones de población Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2005–2020 a partir del Censo 2005.

25 Es el 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. (Dulcey-Ruiz, 2013).

26 Reporte realizado por ATQ de la Defensoría del Pueblo para el período comprendido entre el 2014-2018.

nes, entre solicitudes, quejas y asesorías por presuntas vulneraciones a los derechos humanos de la población mayor en Colombia, de las cuales el 53% fueron interpuestas por mujeres y el 47% por hombres. En estas se destacan la vulneración del derecho a la salud en un 14%, el desplazamiento forzado en un 8%, la seguridad social en un 5%, al mínimo vital y vivienda adecuada, cada una con el 1%.

La mayoría de quejas son interpuestas por mujeres, lo cual responde a una realidad demográfica de nuestro país, donde el total de mujeres mayores es 10 puntos porcentual (55%) mayor a la de los hombres (45%). Según la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento en Colombia (SABE), el envejecimiento femenino fue más evidente en Bogotá y en las ciudades principales, con índices de entre 110 y 140 mujeres por cada 100 hombres mayores de 60 años, diferencia significativa que comporta un desafío en la atención diferencial entre unas y otros. Según la misma encuesta, los prejuicios y estereotipos sociales sobre el envejecimiento, justifican la victimización social de la persona mayor y favorecen su discriminación. Al respecto el 11.7% de los hombres y el 7.6% de las mujeres reportó haber sentido discriminación o rechazo debido a la edad.

La encuesta SABE registra que, en relación con el nivel de ingresos, se observó que 54.9% de las personas adultas mayores recibe menos de un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), siendo las mujeres con el 62.8%, las que menos ingresos tienen con respecto del 47.5% de los hombres. Tan solo el 11.7% de las personas mayores de la zona rural tienen derecho a la pensión de jubilación, mientras que en la zona urbana esta cifra es del 33.2%; estos bajos porcentajes explican por qué la mayoría de las personas mayores que trabajan lo hacen porque necesitan del dinero (60.7%) o para ayudar a la familia (13.2%). Menos del 10% de la población adulta mayor trabaja para mantenerse ocupada, sentirse útil o porque le gusta el trabajo que realiza.

La Defensoría del Pueblo ha conceptualado positivamente y, por solicitud del Gobierno nacional, la pertinencia de firmar la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*²⁷ por parte del Estado colombiano, elevando posteriormente una solicitud respetuosa y un pronunciamiento a la Cancillería de Colombia y a la Presidencia de la República respectivamente, con el fin de que Colombia incorpore en su ordenamiento jurídico el primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter regional, dirigido a

27 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 15 de junio de 2015.

la promoción, protección y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores, que propende por erradicar su discriminación mediante su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Reiteramos el llamado al Gobierno nacional para su pronta ratificación.

Personas en condición de discapacidad

El Estado colombiano aprobó hace más de ocho años la Ley 1346 de 2009 que incorpora la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Pese a dicha aprobación se mantiene en la legislación, la clasificación de las personas capaces, incapaces relativos e incapaces absolutos, así como los regímenes de voluntad sustituta que califica de incapaces a las personas con discapacidad, contrario a lo estipulado en dicha ley.

Por otra parte, el Auto 173 de 2014²⁸ identificó algunas problemáticas que enfrentan las personas con discapacidad víctimas del conflicto, que afectan el goce efectivo de los derechos de esta población. La Corte Constitucional señaló entre otras, la ausencia de garantías de la capacidad jurídica e igual reconocimiento como personas ante la ley, de personas con discapacidad cognitiva y psicosocial en situación de desplazamiento forzado; además hizo un llamado tendiente a implementar programas y acciones diferenciales propendiendo por la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad en la política pública sobre desplazamiento forzado.

De conformidad con los estándares internacionales y los derechos humanos, las personas con discapacidad tienen igual reconocimiento como sujetos de derecho ante la ley, lo que implica el reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica. Preocupa a esta entidad el subregistro de las personas con discapacidad y el desconocimiento de la población en el territorio con discapacidad, por lo que la Defensoría advirtió la importancia de incluir la temática de discapacidad en el censo poblacional y de vivienda adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el 2018. Confía que, con la decisión tomada por el ejecutivo de finalmente incluir cuatro preguntas relacionadas a la temática, se logre la recolección de información, que le permita al Estado colombiano continuar con la implementación de políticas públicas necesarias para garantizar la efectividad de los derechos de este grupo poblacional.

28 Corte Constitucional, Auto 173 de 2014, por el cual se realiza el seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.



Entre los procesos de consulta previa más relevantes en los últimos años se encuentra la del *fast track* de los marcos normativos para la implementación del Acuerdo Final para la Paz. Este proceso fue antecedido por un requerimiento defensorial al Gobierno nacional, realizado por parte de la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, suscrito por el Defensor del Pueblo.

Grupos étnicos

Durante el 2017, la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, identificó como principales problemáticas que afectan los derechos de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo rom, la vulnerabilidad de estas poblaciones en razón a su condición étnica, la persistencia del conflicto armado y de factores subyacentes como el despojo territorial asociado a intereses económicos legales e ilegales, la falta de adecuación institucional para atender a las víctimas indígenas con un enfoque étnico diferencial, el incremento de amenazas a líderes y lideresas de los grupos étnicos, la falta de garantías en el derecho fundamental a la consulta previa, y en general el bajo cumplimiento en los procesos de restitución de tierras, la protección jurídica de los territorios colectivos y la reparación integral a las víctimas desde una perspectiva étnica diferencial y colectiva.

En el 2017 la Defensoría del pueblo realizó 277 acompañamientos a estos grupos étnicos en 23 de las 38 Defensorías Regionales, de los cuales resulta importante resaltar tres casos en los cuales se evidencian las problemáticas mencionadas anteriormente:

El primer caso está relacionado con el incumplimiento de la Sentencia 007 de 2014 emitida por el Tribunal de Antioquia, la cual busca la restitución de los derechos territoriales al pueblo Embera Katío del Resguardo Alto Andágueda, y en la que la Defensoría en cumplimiento de dicha providencia, realizó en el 2017 una capacitación en derechos humanos y DIH dirigida a esta población como parte de las medidas de prevención y protección provisionales otorgadas. Del mismo modo, en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes, la entidad instó a las entidades responsables para que resuelvan la delimitación del territorio. Al respecto la Defensoría propuso encaminar el diálogo entre las comunidades Embera Katío y el Consejo Comunitario de Cocomopoca hacia la constitución de un territorio interétnico, que permita superar el conflicto entre ambas comunidades y se logre materializar la oferta institucional.

El segundo caso, está asociado con la problemática relacionada con la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con la restitución de derechos, incluidos los territoriales; tal es la situación de las comunidades de los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera y Bajo Mira en los que, a la fecha, apenas se está iniciando con el proceso de demanda para la restitución de derechos territoriales de los territorios ancestrales.

En este sentido, la Corte Constitucional a través del Auto 073 de 2014, que cobija a las comunidades negras de los municipios de la Costa Pacífica Nariñense, declara que “los derechos fundamentales individuales y colectivos de las personas y comunidades afrodescendientes ubicadas en los municipios de la Región Pacífica del departamento de Nariño, víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento y resistencia, continúan siendo masiva y sistemáticamente desconocidos; y que las personas y comunidades de la región se encuentran en una situación de riesgo agravado frente a nuevos desplazamientos, producto del contexto de conflicto armado, de violencia generalizada y de sus factores asociados, que se vive en sus territorios colectivos y ancestrales”. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo ha concluido: A) Faltan garantías de dignidad y seguridad para adelantar el proceso de retorno B) Continúan las amenazas a los miembros de la Mesa Municipal de Víctimas; se desconocen los avances en la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación para el esclarecimiento del asesinato del líder Miller Angulo. C). No se ha dado la entrega formal y material de tierras por la empresa “Palmeiras”.

En tercer lugar, en el marco del respeto y garantía de los derechos a la autonomía y a la consulta previa, la Defensoría acompañó 141 procesos consultivos durante el 2017, identificando que persisten dificultades en el cumplimiento de los acuerdos concertados entre las partes, pese a que la Corte Constitucional en su Sentencia

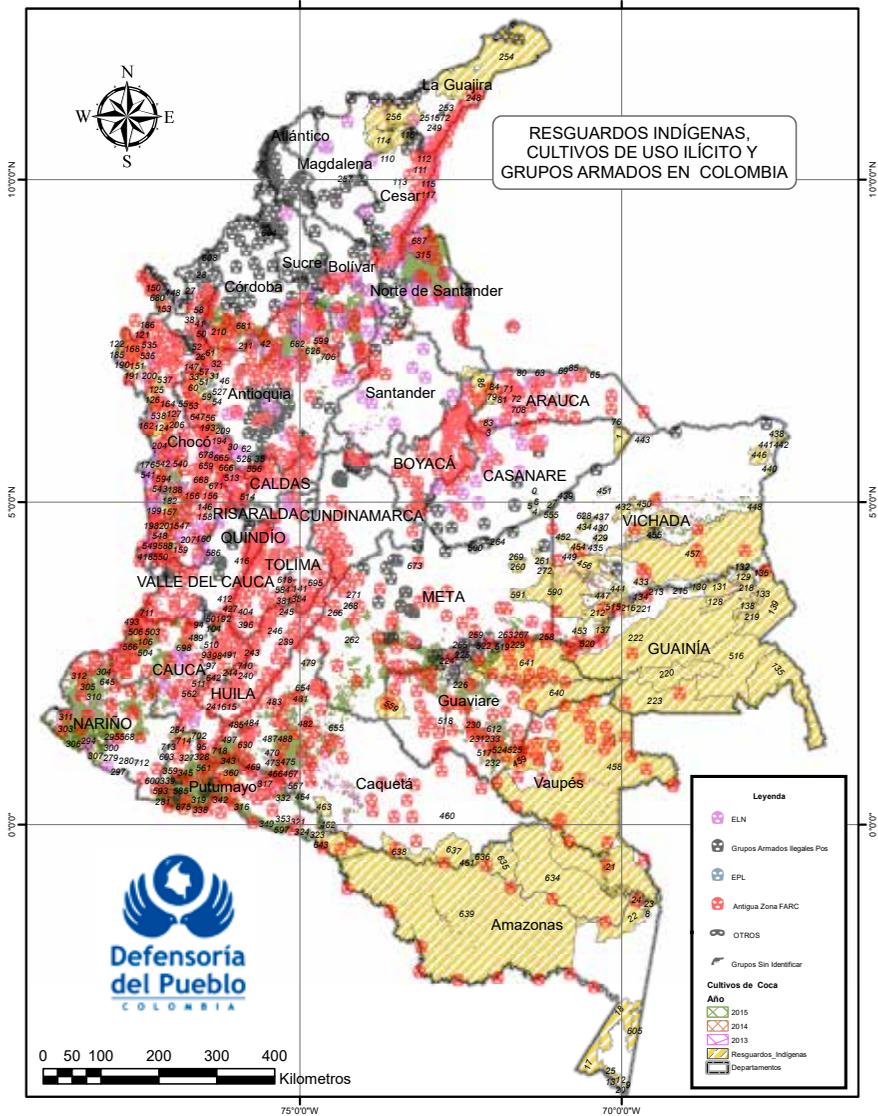
02 del 2017 se pronunció respecto al carácter vinculante de los acuerdos producto de dicha concertación, los cuales buscan mitigar los impactos generados por los proyectos, obras o actividades (en adelante POAS) que se desarrollan en los territorios étnicos y de los actos administrativos que afectan a estas comunidades, generando que dichas problemáticas afecten el desarrollo de estos pueblos de acuerdo a su cosmovisión y, vulnerando así el derecho a la integridad cultural. Sin embargo, se reconoce que la consulta previa ha tenido un desarrollo significativo tanto en el número de procesos, como en su alcance y contenido a partir de la jurisprudencia emitida por los tribunales y la Corte Constitucional. Es así que desde 1995 al 2017 se han protocolizado 8.560 consultas previas de POAS y actos legislativos; por lo anterior, la entidad reconoce que este diálogo permite conocer al otro en su diferencia y por lo tanto facilitar la construcción de políticas públicas y normatividades que partan del reconocimiento de los grupos étnicos como sujetos políticos.

Entre los procesos de consulta previa más relevantes en los últimos años es de resaltar la consultiva *fast track* de los marcos normativos para la implementación del Acuerdo Final para la Paz, llevada a cabo con los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales y palenqueras y el pueblo rom. Una vez iniciado el proceso, durante el 2017 la Defensoría del Pueblo participó en los espacios de concertación y diálogo político de los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de ley del sistema catastral multipropósito.
- Decreto Ley 893 de 2017, “por el cual se crean los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)”.
- Decreto Ley 902 de 2017, “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras.
- Proyecto de Ley Estatutaria de 2017, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

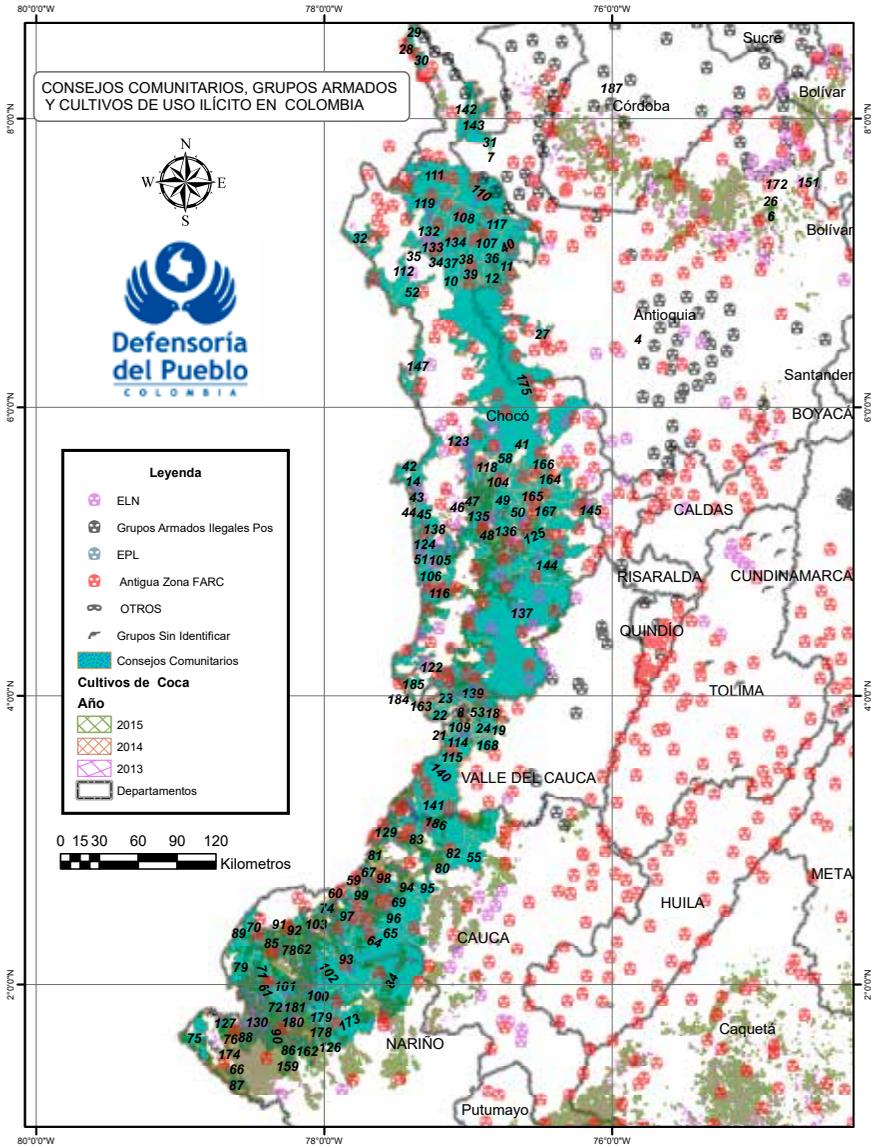
Es de mencionar que este proceso fue antecedido por un requerimiento defensorial al gobierno nacional, realizado por parte de la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y suscrito por el Defensor del Pueblo, en aras de garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos en el país, quienes han sufrido de manera directa y diferencial los impactos del conflicto armado, el desarrollo de economías ilegales tal cual se puede observar en los mapas 1 y 2, los cuales muestran el traslape de los territorios colectivos étnicos y la presencia de grupos armados.

Mapa 5. Resguardos Indígenas con cultivos de uso ilícito y presencia de grupos armados. 2017.



Fuente: Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.

Mapa 6. Consejos comunitarios con cultivos de uso ilícito y presencia de grupos armados. 2017.



Fuente: Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.

La conjunción de estos elementos, entre ellos la persistencia de los factores subyacentes, ha dado como resultado limitaciones al goce y acceso al ejercicio de los derechos territoriales de los grupos étnicos, afectando así el ejercicio de otros derechos colectivos, tales como la autonomía, el gobierno propio y la identidad cultural, entre otros. Por lo anterior, la entidad ha enfatizado en la importancia de garantizar su participación en los escenarios de formulación e implementación y planeación de los mecanismos legales y técnicos, dado que se requiere de una apropiación de dichos mecanismos por parte de los sectores presentes en los territorios para la construcción de la paz.



La Defensoría del Pueblo, en sus visitas de inspección, ha identificado como principales problemáticas del sistema penitenciario y carcelario: hacinamiento y dificultad de acceso a los servicios de salud de los internos.

A.4. Acceso a la justicia

Este aparte presenta algunos de los puntos críticos en el marco de la implementación normativa del punto 5 del Acuerdo firmado entre el Gobierno nacional y las FARC, que contempla la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha expresado su interés en promover la garantía de participación y derechos de las víctimas en los procesos adelantados por el Sistema.

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

Según lo dispone el artículo 39 de la Ley 1820 de 2016, las víctimas cuentan con el plazo de un año –contado a partir de la entrada en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz (JEP)– para presentar acusaciones o informes respecto de hechos o conductas susceptibles de ser cobijadas por amnistía.

A juicio de la Defensoría del Pueblo este término no es razonable y vulnera el derecho de las víctimas a la justicia. Así, considerando que la adopción de la decisión definitiva de amnistía o indulto puede darse con posterioridad, solicitó a la Corte Constitucional que debía de extenderse dicha oportunidad procesal para que les permita a las víctimas impugnar el otorgamiento de tales beneficios. No obstante, en la Sentencia C-007 del 1º de marzo de 2018, ese alto tribunal consideró exequible dicha norma²⁹.

Asimismo, la Defensoría cuestionó la eliminación de los antecedentes penales de las bases de datos como uno de los efectos jurídicos derivados de la renuncia a la persecución penal producto del tratamiento penal especial diferenciado para

29 "Tercero. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 48, 51, 53, 54, 56, 58, 59, 60 y 61 de la Ley 1820 de 2016". Expediente RPZ-001 - Sentencia C-007/18 (Marzo 1º). M. P. Diana Fajardo Rivera.

agentes del Estado, puesto que se considera que tal disposición resulta contraria a los derechos de las víctimas, específicamente al derecho a la verdad, porque desconoce el deber estatal de preservar la memoria histórica del conflicto armado interno.

De otra parte, la Defensoría del Pueblo llamó la atención sobre la falta de coordinación y sincronía entre el inicio de la Comisión Especial de la Verdad (CEV) y el plazo que tiene la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas para recibir informes, el cual será de dos años según el artículo 15 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017. En criterio de la entidad, la disposición no tuvo en cuenta que para la CEV es primordial la información contenida en los informes de las diferentes entidades u organizaciones no gubernamentales que serán presentados a la referida Sala, por lo que se debe definir un plazo razonable que le permita a la Comisión contar con las resoluciones que expida dicho órgano judicial en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-674 del 14 de noviembre de 2017, "(...) 20. En cuanto al artículo 15 transitorio del artículo 1° del mencionado Acto Legislativo: Observó la Corte que el diseño institucional establecido en el A.L. 01/17, no regula con claridad el tiempo de existencia de los órganos de transición, para que estos cumplan sus objetivos misionales dentro de estos límites y, en esa medida, establece un esquema abierto e indeterminado de plazos para el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. Por lo anterior, dada la naturaleza transicional de dicha Jurisdicción, la prórroga allí prevista, cuya adopción corresponde a la ley estatutaria, solo podrá hacerse por una vez, por cinco años, de modo que, de conformidad con el acto legislativo, su vigencia no podrá ser por un término superior a veinte (20) años"³⁰.

Por último, esta entidad considera que la creación de un mecanismo de carácter humanitario y extrajudicial para la búsqueda de las personas desaparecidas representa una oportunidad de reconocer la gravedad y magnitud de este flagelo históricamente oculto en Colombia, por lo cual, sin importar la relación de conexidad sobre cuáles desapariciones forzadas se dieron en el contexto y en razón del conflicto armado y cuáles no, todas deben ser buscadas por el Estado en igualdad de condiciones.

30 Expediente RPZ-003 -Sentencia C-674/17 (Noviembre 14). M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Así, es importante asegurar la articulación entre la CEV y la JEP para garantizar la materialización del derecho a la verdad de tal manera que se garantice la integridad del Sistema y la complementariedad de sus diferentes mecanismos. Asimismo, impulsar el adecuado funcionamiento de todos los mecanismos establecidos, especialmente el de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, el cual es el único a la fecha que no se ha puesto en marcha.

Personas privadas de la libertad

La Corte Constitucional mediante la Sentencia T-762 de 2015, reiteró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), en materia penitenciaria y carcelaria, por la vulneración masiva de los DD. HH. de la Población Privada de Libertad (PPL), esto es, a una reclusión libre de hacinamiento, a una infraestructura y alimentación adecuada, el acceso a la salud y a vivir en un ambiente salubre e higiénico, entre otros. En consecuencia, impartió órdenes generales y medidas de aplicación inmediata, dirigidas a todas las autoridades del país.

La Defensoría del Pueblo a través de sus visitas de inspección ha identificado las siguientes situaciones como las problemáticas principales del sistema penitenciario y carcelario que fundamentan el actual Estado de Cosas Inconstitucional. El hacinamiento, es la problemática más grave ya que genera situaciones de ingobernabilidad y de violencia, y anula cualquier pretensión de resocialización produciendo condiciones objetivamente indignas. El sistema penitenciario y carcelario tiene una capacidad para 79.211 personas privadas de la libertad y cuenta con una población actual de 115.867. A saber, un hacinamiento general del 46,28%. No obstante, es una cifra que dista de la realidad, puesto que hay establecimientos con niveles de hacinamiento superiores al 200%, entre estos: Riohacha, con un hacinamiento del 375,0%, Santa Marta, con un hacinamiento del 344,6% y Valledupar, con un hacinamiento que asciende al 327,3%. (Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, 2018).

Asimismo, el acceso a los servicios de salud plantea un suministro insuficiente e inoportuno en la generalidad de los medicamentos y almacenamiento inadecuado, siendo grave la situación para los pacientes con enfermedades de alto costo y con enfermedades psiquiátricas. A ello se suma, personal médico y asistencial insuficiente, daño y ausencia de mantenimiento correctivo y preventivo de equipos médicos y odontológicos, carencia de transporte y/o ambulancias.

En atención a los problemas identificados, la observación de la Defensoría del Pueblo se expresó a través de la Resolución Defensorial 069 de 2017, a través de la cual el Defensor del Pueblo dispuso instar a las entidades territoriales al cumplimiento del deber legal que tienen frente a esta población y advertir a las asambleas, concejos municipales, alcaldes y gobernadores, abstenerse de aprobar y/o sancionar presupuestos que no incluyan la obligación prevista en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993. En efecto, del total de la población carcelaria, 35.226 internos son sindicados, los cuales conforme el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, deberían estar a cargo de los entes territoriales. Sin embargo, estos trasladan esa responsabilidad al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), con un impacto en sus recursos y también en su capacidad técnica.

Por su parte, la Sentencia T-762 de 2015, ordena al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia (Inpec), en coordinación con la Defensoría del Pueblo, realizar Brigadas Jurídicas en todos los centros de reclusión del país. Esta labor fue asignada a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, creándose la Mesa Interinstitucional de Coordinación de Brigadas Jurídicas, integrada por dichas autoridades. De ella surgió el *Protocolo de Brigadas Jurídicas*, suscrito por las citadas entidades con el cual se busca obtener un impacto representativo en el hacinamiento carcelario. El protocolo se aplicó durante todo el 2017. En este marco se realizaron aproximadamente 324 brigadas jurídicas en 156 centros de reclusión del país. Se mantiene vigente para el 2018, con algunos ajustes.

Igualmente, la Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales emite conceptos en atención a requerimientos que realizan otras dependencias. Asimismo, presenta intervenciones ante la Corte Constitucional, en procesos de constitucionalidad y de tutela. Mediante sus solicitudes de revisión de fallos de tutela, se logró incidir en el pronunciamiento que hizo la Corte Constitucional en su Sentencia T-762 de 2015, en la que se protegieron los derechos de la PPL.

Finalmente, la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria formuló el "*Mecanismo de denuncia de actos de tortura en los centros de reclusión*", mediante el cual se establece un procedimiento expedito y eficaz de atención de casos de tortura, a través de la articulación interinstitucional de la Defensoría del Pueblo y otros organismos. A la fecha ha sido implementado en los establecimientos de reclusión de Valledupar, La Dorada, Pereira, Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Quibdó, favoreciendo a un total de 17.611 personas privadas de la libertad.



Durante el 2017 no se identificaron cambios de fondo en los marcos y resultados de las políticas en materia de estabilización socioeconómica, vivienda, generación de ingresos, educación, retornos y reubicaciones, restitución de tierras e implementación efectiva de los Autos 092 y 251 de 2008 y 004, 005 y 006 de 2009.

A.5. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) - Derechos Colectivos y del Ambiente

Política de Desarrollo Agrario Integral

Reforma Rural Integral (RRI)

En relación con las diversas problemáticas de la población campesina y las expectativas que existen alrededor de la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final, sobre Reforma Rural Integral, la Defensoría del Pueblo realizó una serie de reuniones con organizaciones campesinas como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) nacional, Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), el Proceso de Unidad del Sur Oriente Colombiano (PUPSOC) en el Cauca, integrantes del Comité Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) de Cali y la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar centro y sur del Cesar, entre otros, quienes expresaron la urgente necesidad de reconocimiento del campesinado como sujetos de derechos, la puesta en marcha de la política de acceso y formalización de tierras y la dotación a las zonas rurales de la infraestructura necesaria para volver las tierras productivas.

Las peticiones de los campesinos, se sustentan en las presiones que hoy afrontan sobre las tierras productivas que ocupan, ya que en el 2017 continuaron los desalojos forzados en algunas regiones como el Magdalena Medio (caso de los campesinos del Guayabo en Puerto Wilches sin otra alternativa de tierras); el incremento de los conflictos interculturales por tierras en Cauca, Meta, Vichada,

Putumayo y Norte de Santander³¹; la compra de tierras sin regulación que genera incremento en los precios, especialmente en la Altillanura; y, los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados donde aún las tierras no son entregadas a los campesinos.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo promovió el respeto y garantía de los derechos de los pobladores rurales³². En particular llevó a cabo las siguientes acciones:

- Seguimiento a la implementación de todo lo acordado en el Punto 1 del Acuerdo de Paz.
- Promoción y divulgación de los derechos de los campesinos.
- Acciones en diferentes escenarios para reclamar el cumplimiento de los derechos de los campesinos.
- Ha promovido que el Estado colombiano desarrolle una ley que reconozca a los campesinos como sujetos de protección especial, como la población más afectada por el conflicto armado.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos en el Acuerdo de Paz, se concibieron como el instrumento de planificación y gestión para poner en marcha la Reforma Rural Integral del país, bajo una construcción participativa de las comunidades rurales asentadas en los 170 municipios priorizados y agrupados en 16 regiones focalizadas, bajo la coordinación de la Agencia de Renovación de Tierras (ART), quienes finalmente deben construir los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con enfoque étnico y de género.

Durante la implementación del cronograma que se trazó el Gobierno nacional para la formulación de los planes, en el 2017 la Defensoría del Pueblo recibió quejas de las comunidades, sobre la representatividad en la selección de los representantes a los escenarios de participación, la rapidez de las convocatorias, la organización y ejecución de las asambleas, y la articulación con las entidades territoriales.

31 Este último caso entre la Comunidad Indígena Barí que reclama el saneamiento y ampliación de sus resguardos, y los campesinos del Catatumbo que solicitan la formalización de sus tierras y la constitución de una zona de reserva campesina.

32 Contemplados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

La Defensoría del Pueblo considera importante, fortalecer la etapa de socialización respecto de la metodología participativa con todos los actores territoriales, pues es imperativo garantizar transparencia en los procesos de formulación de los PDET. Esta primera fase será la clave para extender esa garantía participativa en las demás etapas de seguimiento y control a la implementación de los mismos. Por último, previendo lo que puede pasar en las siguientes fases, donde las propuestas deben ser más técnicas según los planes priorizados en cada región, es fundamental garantizar la capacitación a los participantes de las asambleas.

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

El punto cuatro del Acuerdo Final, *“solución al problema de las drogas ilícitas”, plantea dos estrategias para luchar contra el problema de las drogas ilícitas: Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y Estrategia de Erradicación Manual Forzosa, mediante la atención especial de los eslabones más débiles de la cadena de los cultivos de uso ilícito.*

A pesar de que la estrategia de erradicación forzosa fue concebida como un mecanismo residual, su implementación avanza a un ritmo más acelerado que el PNIS, adelantándose en zonas donde se han celebrado Acuerdos de Sustitución Voluntaria (Ministerio de Defensa, 2017), lo cual ha generado protestas sociales por la inobservancia de las pautas contenidas en el Acuerdo Final, muchas de ellas resultado de la presión ejercida por actores armados ilegales. (Defensoría del Pueblo - SAT, 2017).

A sabiendas de la relación existente entre el PNIS con los componentes de la Reforma Rural Integral, en su implementación se ha priorizado la entrega de subsidios directos sobre el acceso a bienes públicos esenciales para el campo. (Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017). Por su parte, en la estrategia de erradicación manual forzosa no se evidencian mecanismos para el restablecimiento del derecho a la seguridad alimentaria de las familias campesinas intervenidas con estos operativos. (Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017) y (Policía Nacional, 2017).

En la actualidad, se presentan amenazas de violación de los derechos a la vida, seguridad e integridad de la población rural que se ha vinculado al PNIS, como consecuencia del actuar de grupos armados ilegales que ejercen presión sobre las

comunidades para obstaculizar las labores de sustitución voluntaria. (Defensoría del Pueblo - SAT, 2017)³³.

Intervención de la Defensoría del Pueblo por el homicidio múltiple ocurrido en la vereda El Tandil, municipio de Tumaco

El día 5 de octubre de 2017, en el marco de protestas derivadas de las actividades de erradicación manual forzada en la vereda El Tandil, corregimiento de Llorente (Tumaco), se presentó una agresión contra la población civil que dejó como saldo siete (7) muertos y 21 heridos en confusos hechos que a la fecha no han sido plenamente esclarecidos.

Una vez se tuvo conocimiento de lo sucedido, se dispuso una misión de verificación con fines humanitarios, tendiente a acompañar y orientar a las víctimas. El 6 de octubre de 2017, una Delegación de la Defensoría del Pueblo, se desplazó al municipio de Tumaco y su área rural para acompañar a la población civil afectada.

Las víctimas y los pobladores de la vereda Vallenato y caseríos aledaños a El Tandil, de manera espontánea, expusieron los hechos y desmintieron la versión de la Fuerza Pública que alegaba que había sido objeto de un ataque con “cilindros bombas” y disparos de fusiles por parte de un grupo armado ilegal. Por el contrario, señalaron la presunta participación de miembros de la Policía Nacional en el ataque en contra de los manifestantes.

El 7 de octubre, la comisión se desplazó a la vereda El Tandil, en inmediaciones del corregimiento de Llorente, y tras un recorrido por la zona de los hechos, en compañía de aproximadamente 30 miembros de la comunidad, no se constató lo afirmado por la Fuerza Pública.

.....
33 Defensoría del Pueblo - SAT, 2017. i) El Rosario (Nariño). Agosto de 2017. Homicidio de líder social que socializaba el punto 4 del Acuerdo Final y amenazas de disidencias de las FARC, en contra de población civil que se vincule al PNIS; ii) Tierralta (Córdoba). Enero de 2017. Homicidio del vicepresidente de Asodecas, líder de sustitución de cultivos de uso ilícito; iii) San José del Guaviare. Abril de 2017. Secuestro de un funcionario de UNODC por parte de disidencias de las FARC y amenazas de disidencias de las FARC, en contra de población civil que se vincule al PNIS.

El informe de la misión fue enviado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se adelantaran las correspondientes indagaciones que permitieran el esclarecimiento de estos hechos.

Adicionalmente, se desarrolló una labor de acompañamiento multidisciplinario de la Defensoría a los miembros del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, habitantes de las comunidades campesinas de los ríos Mira, Nulpe y Mataje, y resguardos indígenas Awá.

Derechos humanos y empresa

La Defensoría del Pueblo en desarrollo de la misión constitucional y legal de impulsar la efectividad de los derechos humanos reconoce que la actividad empresarial es creadora de valor económico, social y ambiental, y contribuye con la realización de los derechos humanos, siempre que se lleve a cabo con respeto de los derechos humanos. Esta premisa ha llevado a la Defensoría del Pueblo a través de los años a invitar e instar a empresarios para que en el desarrollo de sus actividades económicas respeten los derechos humanos.

Por lo expuesto, incluso antes de la adopción del Marco los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011³⁴, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado sus funciones de promover y proteger los derechos humanos en relación con particulares, incluyendo actores económicos. De esta forma, se ha i) procurado el cumplimiento de la obligación del estado de proteger los derechos humanos; ii) Instado a las empresas a respetar los derechos humanos en el marco de sus actividades y; iii) empoderado a las víctimas de vulneraciones de derechos para que exijan sus derechos y conozcan cómo acceder a mecanismos de reparación.

La Defensoría del Pueblo, en relación con la obligación del Estado de proteger los derechos humanos de impactos o violaciones en contextos empresariales, encuentra positivo la adopción y desarrollo del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, documento de política pública del Gobierno na-

.....
34 El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

cional que pretende orientar las acciones en la materia. No obstante, a lo largo de 2017 la Defensoría del Pueblo ha insistido en diversas ocasiones a reseñar las oportunidades de mejora del Plan Nacional de Acción, concretamente en la (i) concepción débil de los derechos humanos; (ii) la limitada participación efectiva de la sociedad civil; (iii) la ambigüedad y ausencia de compromisos claros para las empresas; y, (iv) la ausencia de indicadores precisos que permitan evaluar la efectividad de sus acciones de respeto por los derechos humanos. A este respecto ha recomendado a la Consejería Presidencial de Derechos Humanos avanzar en superar dichos puntos.

Adicionalmente, a la luz de la obligación constitucional e internacional de proteger los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo considera que la regulación actual de uso controlado de asbesto pone en riesgo de vulneración los derechos de las personas a la vida, la salud y el medio ambiente; lo anterior si se tiene en cuenta que según las cifras reportadas por la OMS al menos 400 personas mueren al año en el mundo por exposición no ocupacional al asbesto. (World Health Organization (WHO), 2011). Además, investigaciones científicas han demostrado que la exposición a asbesto causa graves daños a la salud, como cáncer, dentro de los cuales se deben destacar, el mesotelioma, cáncer de pulmón, cáncer de laringe, cáncer de ovario, entre otros. (Pasetto, R., Terracini, B., Marsili, D. y Comba, P., 2014). En este sentido la Defensoría alienta al Congreso de la República a darle trámite positivo al proyecto de ley que pretende prohibir el uso industrial e importación de bienes con asbesto, pues esta medida es la más eficaz para prevenir los impactos sobre los derechos humanos que produce el uso industrial de dicho material.

Ahora, en relación con la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo ha observado cómo el derecho a la libre circulación o libertad de locomoción de los habitantes de Bogotá, la integridad personal, la vida y la dignidad se han visto amenazados o vulnerados por la operación de la Empresa Transmilenio S. A. y los concesionarios que prestan el servicio público de transporte en la ciudad³⁵. Frente a ello, la Defensoría adelantó una investigación para determinar la coherencia de la operación del sistema de transporte en

.....
35 La Personería de Bogotá reportó a la Defensoría del Pueblo que en el periodo comprendido entre 2012 a 2016 se han presentado aproximadamente 2770 quejas en contra de Transmilenio S.A. y el SITP.

la capital con la protección y respeto de los derechos humanos, la cual evidenció el riesgo para los derechos humanos que significa el actual servicio de transporte en Bogotá.

De esta forma, la Defensoría recomendó a la empresa que afiance su compromiso político de respetar los derechos humanos y que este se vea reflejado en procesos y procedimientos corporativos de debida diligencia para prevenir y mitigar los impactos, así como para reparar a terceros cuando sean vulnerados sus derechos directa, o indirectamente, por la operación de Transmilenio S. A. y/o los concesionarios. Por lo expuesto se considera que un “sistema de transporte adecuado debería promover la consolidación de ciudades más amables, accesibles e incluyentes, así como un transporte con altos niveles de servicio, sistemas empresariales de operación de flota y recaudo apropiado, para minimizar los impactos sociales y ambientales, entre otros aspectos”. (Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), 2018).

Finalmente, respecto del acceso a mecanismos de reparación en materia de empresas y derechos humanos, en 2017 la Defensoría del Pueblo identificó diversos retos para garantizar la adecuada reparación a quienes encuentran imputados o vulnerados sus derechos, en especial la ausencia de “medidas específicamente diseñadas por el Estado colombiano orientadas a satisfacer sus obligaciones de garantizar mecanismos judiciales eficaces de reparación en el ámbito de las violaciones o impactos negativos sobre los derechos humanos causados por las empresas”. Esto sin perjuicio del acceso que pueden tener las víctimas a reparación parcial mediante la activación de algunos de los mecanismos judiciales (como la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo o la responsabilidad civil extracontractual), lo cual se denota como positivo respecto del marco jurídico nacional.

Por este motivo, visibilizó ante Naciones Unidas las limitaciones de los mecanismos judiciales de reparación en Colombia respecto de violaciones de derechos humanos cometidos por empresas, con el fin de incidir en la superación de dichas limitaciones, toda vez que aun cuando existen avances, todavía “hace falta avanzar en ajustes institucionales y de coherencia normativa para garantizar el acceso de los ciudadanos y comunidades a la reparación por los abusos a los derechos humanos derivados de la actividad de las empresas. Igualmente, en el desarrollo de un enfoque de prevención, protección, reparación y garantías de no repetición,

con perspectiva de derechos humanos, que garantice el acceso a recursos judiciales y no judiciales en materia de abusos a los derechos humanos cometidos por las empresas”. En este sentido, se hizo un llamado al Gobierno nacional para que se adopte una perspectiva de derechos humanos respecto a la reparación, evitando otras expresiones como “remediación” o “remedio” que pueden desnaturalizar el sentido que desde los derechos humanos tiene la reparación.

Derecho a la salud

Con el fin de verificar el cumplimiento del Estado en la garantía del derecho a la salud, la Defensoría del Pueblo realiza seguimiento periódico desde 1992, a través de una publicación denominada “La tutela y el derecho a la salud”, cuyas estadísticas muestran que durante los últimos 25 años a través del ejercicio de la acción de tutela (1999-2016), los colombianos han interpuesto 5.739.451 acciones para reclamar algún derecho fundamental, de las cuales 1.638.482 corresponden a salud.

Cuadro 3. Participación de las tutelas en salud. Periodo 1999–2016.

Año	Tutelas		Participación salud %	Tasa de crecimiento anual %	
	Total	Salud		Total	Salud
1999	86.313	21.301	24,68	-	-
2000	131.764	24.843	18,85	52,66	16,63
2001	133.272	34.319	25,75	1,14	38,14
2002	143.887	42.734	29,70	7,96	24,52
2003	149.439	51.944	34,76	3,86	21,55
2004	198.125	72.033	36,36	32,58	38,67
2005	224.270	81.017	36,12	13,20	12,47
2006	256.166	96.226	37,56	14,22	18,77
2007	283.637	107.238	37,81	10,72	11,44
2008	344.468	142.957	41,50	21,45	33,31
2009	370.640	100.490	27,11	7,60	-29,71
2010	403.380	94.502	23,43	8,83	-5,96
2011	405.359	105.947	26,14	0,49	12,11

Año	Tutelas		Participación salud %	Tasa de crecimiento anual %	
	Total	Salud		Total	Salud
2012	424.400	114.313	26,94	4,70	7,90
2013	454.500	115.147	25,33	7,09	0,73
2014	498.240	118.281	23,74	9,62	2,72
2015	614.520	151.213	24,61	23,34	27,84
2016	617.071	163.977	26,57	0,42	8,44
TOTAL	5.739.451	1.638.482	28,55		

Fuente: Corte Constitucional.

Cálculos: Defensoría del Pueblo.

La última publicación encontró que el uso de la tutela para amparar el derecho a la salud es creciente, alcanzando en el 2016, la cifra de 163.977 acciones, para un incremento del 8,44% respecto al año anterior. Estas cifras indican que cada 3,2 minutos se interpone una tutela en este derecho fundamental.

Los departamentos con el mayor índice son Antioquia (37.907), Bogotá (17.872) y Valle del Cauca (17.868). Si se aplica el indicador de número de tutelas en salud por cada 10.000 habitantes, los departamentos de Caldas, Quindío y Norte de Santander en su orden, ocupan los primeros lugares.

Con relación a las entidades de salud más demandadas, Cafesalud ocupa el primer lugar con 37.364 tutelas (incremento del 26,77%) con relación al año anterior, seguido de Nueva EPS y Coomeva. Según el indicador número de tutelas por cada 10.000 afiliados, la EPS con el mayor número de tutelas fue el grupo conformado por Comfama/Alianza Medellín/Savia Salud con 77,19 acciones, seguido de Cafesalud y Coomeva con 58,78 y 50,32 respectivamente.

En el 2016, el 69,70% de los servicios de salud que se negaron, se encuentran incluidos en el POS, cifra que aumentó con relación al 2015, en un 5,7%. Es de aclarar que las solicitudes POS son aquellas que están incluidas en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y que las EPS deberían suministrar obligatoriamente

sin ninguna dilación, un indicador de negación de derechos que impone la intervención oportuna de la Superintendencia de Salud.

Cuadro 4. Porcentaje de solicitudes POS en cada régimen. Periodo 2003-2016.

AÑO	Contributivo	Subsidiado	General
2003	55,46%	62,35%	56,00%
2004	59,73%	67,43%	60,40%
2005	52,22%	60,82%	53,10%
2006	67,37%	39,26%	60,90%
2007	54,30%	33,26%	50,70%
2008	54,85%	32,71%	49,30%
2009	59,90%	76,50%	68,20%
2010	54,00%	73,80%	65,40%
2011	64,16%	70,26%	67,81%
2012	65,25%	75,59%	70,93%
2013	64,90%	75,63%	69,96%
2014	61,70%	70,24%	65,74%
2015	62,83%	65,51%	64,08%
2016	70,99%	68,39%	69,70%

Fuente: Corte Constitucional.

Cálculos: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, el estudio denominado “Negaciones en salud-2016”, que se realizó en 2017, encontró que las negaciones de servicios en salud por parte de las EPS, se situaron en 479.452, superior en un 54,05% a 2015 (311.231). Los servicios más negados fueron los medicamentos (80,37%), seguido de prótesis, órtesis e insumos (8,07%) y procedimientos (2,22%).

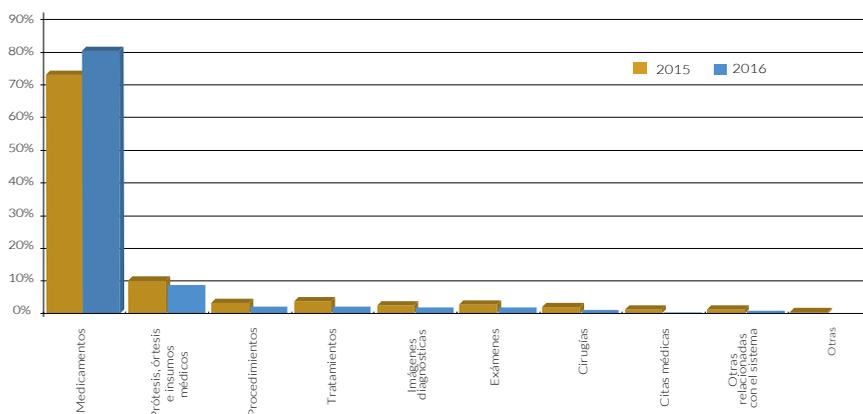
Cuadro 5. Negaciones de servicios en salud por régimen. Periodo 2015–2016.

	2015		2016		Variación %
	Nº de Negaciones	Part. %	Nº de Negaciones	Part. %	
Contributivo	248.959	79,99%	404.675	84,40%	62,55
Subsidiado	62.272	20,01%	74.777	15,60%	20,08
Total	311.231	100,00%	479.452	100,00%	54,05

Fuente: Corte Constitucional.
Cálculos: Defensoría del Pueblo.

En 2016, el 5,40% de las negaciones de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) correspondieron a servicios del Plan Obligatorio de Salud (POS), siendo las citas médicas especializadas (99,83%), cirugías (39,53%) y exámenes de laboratorio (35,6) los servicios con mayor porcentaje. El 89,61% de las negaciones correspondieron a la modalidad de atención ambulatoria, seguida de la hospitalaria con el 10,08%.

Gráfico 4. Tipo de negaciones más frecuentes. Periodo 2015–2016.



Fuente: Corte Constitucional.
Cálculos: Defensoría del Pueblo.

De las 479.452 negaciones de servicios, el 53,56% correspondieron a negaciones ordenadas por el médico tratante y no tramitadas ante el comité técnico científico. El 46,44% de negaciones fueron realizadas por el CTC. El 84,4% de las negaciones correspondieron a EPS del Régimen Contributivo y el 15,6% al subsidiado.

Cuadro 6. Negaciones según contenidos POS y NO POS – 2016.

	POS			NO POS			Negaciones	Total	
	Negaciones	Part V%	Part H%	Negaciones	Part V%	Part H%		Negaciones	Part %
Medicamentos	14.227	54,9	3,69	371.111	82,9	96,31	-	385.338	80,37
Prótesis, órtesis e insumos médicos	2.110	8,1	5,06	39.585	8,8	94,94	-	41.695	8,70
Procedimientos	1.053	4,1	9,88	9.610	2,1	90,12	-	10.663	2,22
Tratamientos	999	3,9	9,40	9.630	2,2	90,60	-	10.629	2,22
Imágenes diagnósticas	545	2,1	5,76	8.923	2,0	94,24	-	9.468	1,97
Exámenes	3.162	12,2	35,60	5.719	1,3	64,40	-	8.881	1,85
Cirugías	2.064	8,0	39,53	3.157	0,7	60,47	-	5.221	1,09
Citas médicas especializadas	1.745	6,7	99,83	3	0,0	0,17	-	1.748	0,36
Otras relacionadas con el sistema	-	-	-	-	-	-	5.101	5.101	1,06
Otras	-	-	-	-	-	-	708	708	0,15
Total	25.905	100,0	5,40	447.738	100,0	93,39	5.809	479.452	100,00

Fuente: Corte Constitucional.

Cálculos: Defensoría del Pueblo.

Las EPS que más negaron servicios fueron Nueva EPS (53,25%), Sura (17,22%), Sanitas (5,52%), Coomeva (2,59%) y Comfacor (2,12%). Según indicador “número de negaciones por cada 10.000 afiliados” las aseguradoras con los indicadores más altos fueron Nueva EPS, Aliansalud y Sura EPS.

Cuadro 7. Negaciones según trámite realizado. Periodo 2015–2016.

	2015		2016		Variación %
	Nº de Negaciones	Part. %	Nº de Negaciones	Part. %	
Ordenado por médico tratante y no tramitado ante CTC	120.768	38,80%	256.780	53,56%	112,62
Ordenado por médico y negado por CTC	190.463	61,20%	222.672	46,44%	16,91
Total	311.231	100,00%	479.452	100,00%	54,05

Fuente: Corte Constitucional.

Cálculos: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo realizó seguimiento especial a la EPS Medimás, respecto a la prestación de los servicios de salud, con ocasión de la grave problemática que enfrenta y que se resume en insuficiencia de red, acumulación de cartera, barreras de acceso a los servicios de urgencias, a citas de medicina general y con especialistas, falta de oportunidad de las autorizaciones para procedimientos médicos o quirúrgicos, entrega de medicamentos y problemas en el sistema de referencia y contrarreferencia.

Lo anterior conllevó a que la Defensoría del Pueblo, ante la negativa de intervención efectiva por parte del Gobierno nacional, le solicitara a la Corte Constitucional, la reasignación de los usuarios a otras EPS, debido a la incapacidad de Medimás de atender a sus afiliados y la adopción de medidas que garanticen que esta población pueda acceder a los servicios en salud que requieren.

Derechos colectivos y del ambiente

La Defensoría del Pueblo por medio de su Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente evidenció las siguientes situaciones que han amenazado o vulnerado los derechos colectivos y que persistieron durante el 2017.

En atención a las problemáticas establecidas en la publicación titulada “Minería sin control, un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos”, constató graves afectaciones a derechos a la vida, al trabajo, al goce de un ambiente sano, al agua, a la seguridad alimentaria, a la salud, al territorio y a la consulta previa,

por ello durante el 2017 la Defensoría adelantó gestiones en varios frentes. Se destacan las siguientes:

1. Una investigación³⁶ que permitiera conocer el grado de afectación al derecho humano al agua³⁷ y la seguridad alimentaria³⁸ por la minería ilegal³⁹, la cual estará a disposición de las autoridades y la comunidad en general en el segundo semestre de 2018;
2. En atención al compromiso entre las Defensorías del Pueblo de Ecuador y Colombia de “Atender la situación de minería ilegal en la frontera, iniciando con el caso del pueblo Awa, localizado en San Lorenzo Esmeraldas Ecuador y Tumaco Nariño Colombia”, las Defensorías realizaron visitas de campo conjuntas, llevaron a cabo un informe y solicitaron una acción de las autoridades de ambos países en procura de combatir la minería ilegal y garantizar los derechos del pueblo indígena;
3. La Defensoría reconoció que la ratificación del Convenio de Minamata por parte del Estado colombiano, junto con la Ley 1658 de 2013, es una acción positiva esencial para reducir y eliminar gradualmente el uso del mercurio y

.....
36 Informe inédito defensorial sobre la vulneración y/o amenaza al derecho humano al agua y a la seguridad alimentaria por la extracción de oro.

37 El derecho humano al agua se vulnera principalmente en el componente de disponibilidad, pues no se garantiza la sostenibilidad del recurso hídrico, con ocasión al daño (deforestación, erosión, modificación de cauces, drenajes naturales y la morfología del paisaje, entre otros), generado sobre ecosistemas de alto valor ambiental. Asimismo, la oferta hídrica se ve reducida por el uso a gran escala que se hace del recurso y la contaminación generada por vertimientos producto de la actividad minera, lo que riñe con el consumo humano.

38 El derecho a la seguridad alimentaria se vulnera en el componente de disponibilidad de alimentos por la pérdida de suelos productivos y del recurso íctico, la irrigación de cultivos con fuentes hídricas con niveles altos de turbiedad y contaminados por mercurio y cianuro; en el mismo sentido la carne de monte, fuente de proteína para más del 40% de los 3029 encuestados por la Defensoría (en 23 municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Bolívar y Caldas), ha disminuido por la deforestación, la fragmentación del hábitat, el ruido y la contaminación lumínica. En el componente de calidad e inocuidad de los alimentos se encontró que el pescado de mayor consumo y acceso, ya sea por su abundancia o los precios bajos, son las especies carnívoras con mayor capacidad de bioacumulación de mercurio tales como moncholo, doncella y bagre, especies propias de regiones de estudio, encontrando que el 83% de las personas consumen pescado y el 39,5% consideran que lo que están consumiendo está contaminado con mercurio.

39 Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) más del 80% de las unidades extractivas de oro no cuentan con título minero ni licencia ambiental. (Departamento Nacional de Planeación. (2016). También tenemos que hacer la paz con la naturaleza porque el mercurio sigue causando estragos. Bogotá, Colombia: Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CTambi%C3%A9n-tenemos-que-hacer-la-paz-con-la-naturaleza-porque-el-mercurio-sigue-causando-estragos%E2%80%9D-Sim%C3%B3n-Gaviria-Mu%C3%B1oz.aspx>.)

sus graves efectos contaminantes acumulativos sobre la salud, el ambiente y los recursos naturales; por lo cual el Defensor del Pueblo solicitó a los honorables senadores Luis Fernando Velasco Chaves y Nidia Marcela Osorio Salgado impulsar el debate para avanzar en la ratificación.

Durante 2016 y 2017 la Defensoría evidenció una serie de problemáticas en la prestación del servicio público de energía eléctrica, es el caso de la prestación de este servicio en los departamentos de la costa Caribe relacionado con fallas en la prestación, deficiencias en la facturación, falta de mantenimiento de redes, la deficiente normalización de los barrios y el servicio público.

En razón a lo anterior la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) presentaron durante el 2017 la cartilla “Los Derechos y Deberes de los Usuarios de los Servicios Públicos en el Caribe Colombiano” como una estrategia conjunta para garantizar el derecho a una eficiente y oportuna prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y su interrelación con otros derechos para asegurar el desarrollo humano y una vida digna. En procura de reafirmar este compromiso ambas entidades suscribieron el Convenio marco interadministrativo No. 810 de 2017, cuyo objetivo es aunar esfuerzos administrativos, técnicos y operativos, orientados a establecer procesos de promoción y defensa de este derecho colectivo.

La conflictividad socioambiental que rodea los proyectos de desarrollo energético, principalmente la construcción y operación de centrales eléctricas, se debe en gran parte a que los diferentes instrumentos ambientales presentan deficiencias o no son suficientes para el manejo de los impactos que causan tales proyectos. Los mecanismos de participación en materia ambiental han tenido que complementarse con la interposición de acciones judiciales (tutelas, acciones populares y de grupo, demandas ordinarias, procesos ejecutivos, entre otros) e incluso con la utilización de vías de hecho para hacer las reclamaciones, lo cual ha incidido en conflictos socioambientales que afectan la construcción y entrada en operación de algunas de estas centrales. La Defensoría realizó un estudio⁴⁰ de las problemáticas asociadas a ocho centrales eléctricas, tres que operan desde hace más de diez años: Chivor, Guavio y Betania; tres que operan más recientemente: Porce 3, Hidrosogamoso y Quimbo; una en construcción: Hidroituango y; una pequeña

40 Impactos socioambientales y posible afectación de derechos derivada de la generación hidroeléctrica en Colombia. (Agosto 2017).

central hidroeléctrica: Amoya - La Esperanza; en el que evidenció una afectación a los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano y al equilibrio ecológico⁴¹, a la seguridad alimentaria, la seguridad y salubridad pública⁴² al acceso a los servicios públicos y a que estos sean prestados de manera eficiente⁴³, entre otros. Durante la vigencia 2018, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente adelantará un seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en dicho informe.

En cuanto al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, durante el 2017 ocurrieron una serie de sucesos ocasionados por las dos temporadas invernales⁴⁴, lo que llevó a la Defensoría a hacer nuevamente⁴⁵ exhortaciones al Gobierno nacional, orientadas a que se adelanten acciones e inversiones preventivas que actúen sobre las verdaderas causas que desencadenan estos desastres, como el deterioro de los ríos, la destrucción de los cauces y demás ecosistemas y la localización de población en condiciones de extrema pobreza o de desplazamiento en zonas de riesgo, lo que aumenta su vulnerabilidad a estos desastres. En razón de lo anterior la Defensoría presentará

41 Los aspectos relevantes que menoscaban este derecho se derivan de la inundación de una gran área, las alteraciones a la dinámica hidráulica, el consecuente cambio del uso y de la cobertura del suelo, el aprovechamiento forestal, el desmejoramiento de la calidad del agua, la disminución del recurso íctico y de las afectaciones a la estabilidad de las cuencas hidrográficas.

42 La calidad del agua, los procesos de descomposición de materia orgánica, que a su vez generan gases con olores ofensivos y fétidos que incomodan y la proliferación de vectores transmisores de enfermedades, afectan la garantía de este derecho de las poblaciones circundantes.

43 Es el caso de problemáticas en los reasentamientos realizados por algunos proyectos. En el Químbo, no se había concretado el suministro definitivo de agua potable y el manejo de los residuos líquidos, debido a que la CAM ha negado los permisos; el proyecto Hidrosogamoso, presentaba actividades pendientes, las cuales son de vital importancia para garantizar en su totalidad el restablecimiento de las condiciones de vida de la comunidad, entre las cuales se encuentran: (i) Entrega formal de los acueductos de Panorama y Cabaña; (ii) Mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua del predio La Fe y (iii) Legalización de conexión individual de energía a nombre de cada beneficiario.

44 En la primera temporada invernal se presentaron inundaciones y desastres que afectaron varios municipios, sobresaliendo las pérdidas sufridas en los municipios de Mocoa y Manizales. Igualmente, en la segunda temporada invernal del año (desde octubre) se presentaron graves inundaciones y avalanchas en municipios como Timbiquí y Corinto (Cauca).

45 La Defensoría en atención a esta problemática ha elaborado los siguientes informes y resoluciones defensoriales sobre esta materia: Resolución Defensoría No. 31: Emergencia invernal en el norte y centro del país. Bogotá, diciembre 2 de 2004; Resolución Defensoría No. 34: Emergencia invernal durante el primer semestre de 2005. Bogotá, marzo 16 de 2005; Informe Defensoría - Temporada invernal 2008, febrero de 2009; Informe Defensoría sobre la problemática del Canal Naranjo: Impactos y situación actual. Bogotá, 1° de septiembre de 2009; Informe Defensoría. Emergencia en Colombia por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, noviembre de 2011.

un informe sobre “Deterioro ambiental, cambio climático y su relación con el disfrute de los derechos humanos, en especial, la prevención y gestión del riesgo de desastres, 2017”.

Protestas y conflictos sociales

Durante 2017, la Defensoría del Pueblo elaboró 204 reportes de noticias sobre protestas y conflictos sociales, mediante los cuales logró dar a conocer más de 2.133 hechos de manifestación y protesta social. En consecuencia, se estima que durante 2017 en Colombia se presentaron en promedio 177 manifestaciones o protestas sociales mensualmente, siendo el mes de mayo el periodo con mayor número de hechos conocidos por la entidad (277). Se debe señalar que esta tendencia se relaciona con importantes escenarios de protesta nacional como el paro de Federación Colombiana de Educadores (Fecode), jornadas de cese de actividades de los sindicatos de trabajadores del Estado y otras dinámicas regionales como el paro cívico de Buenaventura y Chocó. Igualmente, durante el resto del año sobresalieron las diferentes protestas de sectores campesinos dedicados a cultivos de uso ilícito y la Minga Nacional Indígena por la Vida.

Algunas de estas situaciones de conflictividad fueron advertidas oportunamente por la Defensoría del Pueblo, con el propósito de que se adoptaran las respectivas medidas de prevención y contención. Se alienta al Gobierno nacional para que en futuras oportunidades estos llamados sean atendidos para evitar escenarios de conflictividad social que deriven en la adopción de vías de hechos por parte de las poblaciones movilizadas.

En desarrollo de las funciones constitucionales y legales de promoción, defensa y protección de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de oficio o a petición de parte acompañó a las organizaciones sociales para promover la garantía de los derechos a la libre expresión y opinión, de reunión y manifestación pública y pacífica, consagrados en la Constitución Política. Asimismo, realizó monitoreo de las principales protestas, participó de manera autónoma en los espacios de coordinación interinstitucional y en las ocasiones que ha sido necesario, exhortó a la Fuerza Pública para que desarrollara sus actuaciones con sujeción a las normas y principios sobre el empleo de armas no letales y uso proporcional y racional de la fuerza. Finalmente, la institución tramitó las quejas por violación o amenaza a los derechos humanos, abogando por la solución de las mismas ante las autoridades competentes.

Bajo este contexto, según consulta realizada al Sistema de Información Institucional Visión Web, ATQ, entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2017 la Defensoría recibió 159 quejas por violaciones a los derechos humanos, presuntamente cometidas por miembros de la Fuerza Pública (90% Policía Nacional y 10% Ejército Nacional) en el marco de escenarios de protesta social (según la descripción de los hechos). Siendo el paro de Buenaventura el evento que concentra el mayor número de quejas (65%), seguido de sucesos relacionados con protestas de comunidades ante la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito (22%). Adicionalmente, se encuentran quejas por hechos ocurridos en protestas como la Minga Nacional Indígena, el Paro Cívico de Chocó, el Paro Minero en Remedios y Segovia, y el Paro de la Federación Colombiana de Maestros, por citar las más relevantes.

Por otra parte, estas quejas registran 192 afectados (50% hombres, 43% mujeres y 7% sin determinar). En cuanto a los derechos y conductas vulneratorias, en el 93% de las quejas se refieren a la vulneración del derecho a la integridad personal mediante la conducta de tratos crueles, inhumanos y degradantes por presuntos miembros de la Fuerza Pública, que según los relatos estarían relacionados con el exceso del uso de la fuerza y afectaciones por la exposición a gases lacrimógenos. Entre los otros derechos de los que se presume vulneración en el marco de estas manifestaciones, se identificó el derecho a la libertad de reunión, a la vida, al debido proceso legal y las garantías judiciales, a la honra y el buen nombre, los derechos de los pueblos indígenas, entre otros. Todas estas peticiones han sido tramitadas ante las Oficinas de Control Interno de la Policía y el Ejército Nacional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que se adelanten las respectivas investigaciones penales y disciplinarias.

El Estado colombiano debe garantizar el ejercicio al derecho a la protesta social, pero además los derechos del resto de la ciudadanía que no participe de estas actividades, para lo cual es recomendable que las autoridades civiles establezcan escenarios institucionales de coordinación para la atención de las protestas y manifestaciones sociales, con participación de representantes de comunidades, organizaciones y movimientos sociales. Asimismo, canales de diálogo y estrategias de actuación articuladas que garanticen que las protestas se desarrollen de forma pacífica y se evite que, en el marco de estas, se presenten vulneraciones a los derechos humanos.

La Defensoría del Pueblo reconoce la importante labor de la Policía Nacional en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos

y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Artículo 218 C. P. 1991). Esto exige que todos sus miembros y en particular los del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) que actúan en el marco de protestas sociales, se ciñan de manera estricta a las disposiciones contenidas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴⁶, recurriendo al uso de la fuerza cuando sea estrictamente necesario y empleándola de manera proporcional al objetivo legítimo que se persiga, causando el menor daño posible y protegiendo la vida humana.

.....

46 Principios adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

A.6. Conclusiones

El panorama sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2017, busca ser una herramienta para la ciudadanía, las instituciones estatales, la academia y la comunidad internacional.

Este documento ofrece elementos de análisis sobre las afectaciones a los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables y grupos de especial protección constitucional. Plantea recomendaciones dirigidas al gobierno nacional que permitan dar respuestas integrales y de carácter urgente a los diferentes escenarios aquí planteados.

Los acontecimientos del año anterior tienen implicaciones importantes para los derechos humanos en Colombia. Por un lado, se trata del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz con la exguerrilla de las FARC-EP, simultáneamente con el inicio de las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y la posibilidad de establecer un cese al fuego de mayor alcance. Por otro lado, se observó el fortalecimiento de otros grupos armados ilegales y aquellos conformados con posterioridad a la desmovilización de las AUC, que incrementaron las acciones violentas en zonas de frontera y en corredores estratégicos para la movilidad y dinamización de las economías ilegales. Sumado a ello, la persistencia de vulneraciones asociadas al delito de trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes. Durante 2017 se registró también el homicidio de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, al igual que de algunos excombatientes de las FARC y sus familiares.

En este capítulo se describen aquellas violaciones a los derechos humanos que ocurren por fuera del conflicto armado y que son ejercidas en la cotidianidad. En el marco de la familia, la escuela y la comunidad, con una carga cultural de discriminación que afecta principalmente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), personas mayores, mujeres y población con orientaciones sexuales diversas. Se trata en varios casos de graves situaciones de violencia física, sexual, económica,

psicosocial, negligencia y discriminación, las cuales afectan la convivencia y la dignidad de numerosas personas.

Principalmente en subregiones del litoral pacífico, el nororiente del país y en algunas regiones de la Costa Caribe, grupos poblacionales como la población campesina, indígena, afrodescendiente, personas privadas de la libertad, personas en condición de discapacidad y la población migrante proveniente desde Venezuela, continúan siendo violentados y vulnerados en sus derechos. Las violaciones a los derechos humanos, enmarcadas en el conflicto armado o por fuera de este, tienen un impacto diferenciado en cada grupo poblacional. Se destacan aquellas relacionadas con la violencia sexual y física contra NNAJ y mujeres, la utilización y explotación de NNAJ y las amenazas y discriminación contra la población con orientaciones sexuales diversas.

Se observa con preocupación que las causas estructurales del conflicto armado prevalecieron en el país durante el 2017, asociadas a la exclusión social y económica de algunas comunidades, principalmente en las zonas rurales del país, sin desconocer la pobreza e inequidad en el escenario urbano, que limitaron el derecho al acceso a la educación y a la salud, lo cual generó movilizaciones sociales y protestas en varios departamentos del país.

Violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado y Acuerdo de Paz con las FARC

Como se expuso, la implementación del Acuerdo Final de Paz con la guerrilla de las FARC-EP representó un gran desafío durante el 2017. Este hecho implicó que la Defensoría del Pueblo, entre otras acciones, llevara a cabo un seguimiento a la evolución de los acuerdos, especialmente a los puntos 1 “Reforma Rural Integral”, 3 “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”, 4 “Solución al Problema de las drogas ilícitas” y 5 “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición”.

En este sentido, evidenció que, pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional y otros actores humanitarios que trabajan en el país, la crisis humanitaria y las violaciones masivas a los derechos humanos en el marco del conflicto armado no cesaron tras el Acuerdo de Paz con las FARC. Si bien, este hecho histórico y político, se constituye en un paso importante hacia la construcción de la paz en

el país y por ende, hacia la reconciliación, se observa que existen innumerables dificultades en la implementación de los acuerdos. Si bien las acciones violentas, registraron una disminución relativa en las zonas en donde tenían presencia las FARC, los escenarios de violencia y los riesgos para la población civil persistieron durante el 2017, especialmente en la Región Pacífica, Nororiente y Caribe.

Se observa con preocupación que persisten presiones sobre las tierras productivas que ocupan los campesinos, manifestadas en desalojos forzados, en el incremento de los conflictos interculturales por tierras y la compra de tierras sin regulación, entre otros aspectos. Igualmente, se identificaron incumplimientos en el proceso de reincorporación y condiciones precarias de habitabilidad y subsistencia en algunos ETCR. Esto ha ocasionado que un gran número de excombatientes de las FARC-EP hayan abandonado el proceso, optando por una reincorporación individual y, en el peor de los casos, por la reincidencia y el rearme. Asimismo, en el marco del PNIS se constató la ocurrencia de amenazas contra la población vinculada a esta iniciativa por parte de grupos armados ilegales, sumado a conflictos entre la población y la Policía Antinarcóticos respecto a los planes de erradicación forzada. Se pudo observar cómo en la mayoría de los casos, los campesinos no cuentan con alternativas reales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito.

Por su parte, el cese al fuego y de hostilidades entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se llevó a cabo entre el 1° de octubre de 2017 y el 9 de enero de 2018, requirió que la Defensoría del Pueblo desplegara esfuerzos en los 32 departamentos para realizar un monitoreo a dicha iniciativa, concluyendo que este se cumplió parcialmente en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta que si bien las acciones armadas y de violencia disminuyeron de manera sustancial en los territorios en donde tiene presencia este grupo guerrillero, se identificaron acciones violentas como asesinatos a autoridades indígenas.

Sin embargo, como se expone en este capítulo, tras el proceso de desarme y desmovilización de las FARC, se identificó que el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) se fortalecieron y se expandieron a nuevos territorios, otrora ocupados por las FARC. Esta misma situación ocurre con el EPL especialmente en la región del Catatumbo.

Por otra parte, con especial atención se observa para el 2017 el incremento del asesinato de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos,

fenómeno frente al cual la Defensoría del Pueblo ha venido llamando la atención al Gobierno nacional, a través de los informes de advertencia del SAT. Se ha dado cuenta de los escenarios de riesgo a los que está expuesto este grupo poblacional, y se ha demandado la respuesta de protección y garantía de derechos por parte de las instituciones responsables desde el nivel nacional y regional.

Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo, igualmente expresó su preocupación en reiteradas oportunidades acerca del asesinato de excombatientes de las FARC y de sus familiares, lo cual indica una falta de garantías de protección para esta población.

Concluye esta parte señalando que persiste el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención integral a la población víctima del conflicto armado, en especial a la población desplazada, teniendo en cuenta la recurrencia de hechos victimizantes, tales como nuevos desplazamientos forzados y confinamiento de la población campesina e indígena, principalmente en la Región Pacífica.

Como se plantea en este análisis, “si bien el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en el país ha tenido avances importantes, aún existen vacíos en la implementación de las normas de justicia transicional –incluida la garantía del derecho a la participación efectiva– que no permiten hablar de una reparación integral y transformadora, tal como se ha señalado en los más recientes informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.

Violaciones a los derechos humanos en escenarios por fuera del conflicto armado

Como se planteó, existen otros escenarios en los que se vulneran los derechos humanos en el marco de la familia, la escuela y la comunidad, marcados por factores estructurales, sociales y culturales, que sirven como caldo de cultivo para la configuración de escenarios de violencia que atentan contra los derechos de NNAJ, personas mayores, mujeres, personas con orientaciones sexuales diversas, personas en condición de discapacidad, población privada de la libertad y población migrante, especialmente proveniente de Venezuela.

Una de las principales preocupaciones de la Defensoría del Pueblo se centra en las violaciones a los derechos humanos de los NNAJ, ocurridas en un escenario que debería ser de protección y que, por el contrario, se ha convertido en expulsor: la familia. La violencia sexual y el maltrato infantil registran un incremento que afec-

ta principalmente a niñas y niños. El acceso al derecho a la educación y a la salud por parte de esta población continúa teniendo serias restricciones, lo cual no solo pone en riesgo la vida e integridad de esta población, sino que limita sus oportunidades y posibilidades de acceder a mejores condiciones de vida. Las brechas en el acceso a la salud y a la educación, incluyendo la necesidad de aplicar el enfoque interétnico, siguen persistiendo en los escenarios rurales, mostrando un amplio rezago respecto a los escenarios urbanos.

Con respecto a las mujeres, la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género estas persisten y se incrementaron en 2017. La permanencia de una cultura machista y patriarcal fomentan las violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Se observan con preocupación graves hechos de feminicidio y las violencias que padecen principalmente las niñas y mujeres adultas. Llama la atención igualmente la persistencia del delito de trata de personas.

Asimismo, las personas con orientaciones sexuales diversas continúan experimentando la discriminación y la violencia en el marco de la familia y los espacios públicos, como principales factores de discriminación y expulsión. En la escuela y en general, en el conjunto de la sociedad, se continúa replicando un modelo excluyente, principalmente en contra de la población trans.

Las personas mayores siguen sufriendo el abandono, negligencia y empobrecimiento, ubicándolas entre las poblaciones más vulnerables del país. En este caso, nuevamente la familia se registra como el escenario generador de violencia y expulsor de las personas mayores, situación que se acompaña de la deficiencia y falta de efectividad de las políticas públicas y por tanto de una ausencia de respuesta integral a las necesidades de esta población.

Por su parte, la población en condición de discapacidad se sigue enfrentando a barreras de acceso físicas, sociales y culturales, las cuales le impiden una inclusión real en la sociedad y el acceso efectivo a derechos fundamentales como la salud, la educación, entre otros.

Existe un Estado de Cosas Inconstitucional con relación al Sistema Penitenciario y Carcelario. La Defensoría del Pueblo pudo evidenciar a lo largo de 2017 y denunciar la constante vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, quienes se encuentran en situación de hacinamiento, limitándoles entre otros, el acceso y garantía del derecho a la salud.

Los migrantes provenientes de Venezuela afrontan una grave situación de vulnerabilidad, pese a que la Defensoría del Pueblo ha realizado todos los esfuerzos ante las autoridades del nivel nacional y territorial para que se les brinde una adecuada atención humanitaria y respuesta a sus necesidades. Esta población se enfrenta a diferentes riesgos que conllevan a la vulneración de sus derechos fundamentales, dentro de los cuales se encuentran la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes.

El presente informe también da cuenta del escenario de vulneraciones en materia de derechos colectivos y del ambiente, ocasionado principalmente por el accionar de los grupos armados ilegales, algunas empresas y bandas delincuenciales. Se presentan casos como la minería ilegal no artesanal, el incumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de empresa y derechos humanos, la tala indiscriminada de árboles y las voladuras de oleoductos que contaminan fuentes de agua y afectan la fauna y la flora de extensos territorios. Se trata de prácticas que han puesto en riesgo el derecho al agua y a la seguridad alimentaria de miles de personas, principalmente en la Región Pacífica y Nororiental del país.

Para el caso de los grupos étnicos, de acuerdo con lo expuesto en este análisis, continúan siendo objeto de vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la integridad personal, así como al goce efectivo y acceso al ejercicio de los derechos territoriales, afectando su identidad cultural, entre otros. Su empoderamiento y participación efectiva en espacios institucionales y de toma de decisión en el marco del respeto de su autonomía, continúan representando grandes desafíos para la garantía de sus derechos colectivos.

Las problemáticas aquí descritas, indican la importancia de continuar monitoreando la situación de los derechos humanos en el país, en los escenarios expuestos, con la responsabilidad por parte de las autoridades y del conjunto de la sociedad, de tomar medidas estructurales y urgentes que permitan atender y prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de violencia y fenómenos de desconocimiento y vulneración de los derechos humanos.



La Defensoría del Pueblo plantea recomendaciones dirigidas al Gobierno nacional, que permitan dar respuestas integrales y de carácter urgente a los diferentes acontecimientos que tienen implicaciones importantes para los derechos humanos en Colombia.

A7. Recomendaciones

A.7.1. Prevención y garantías de no repetición

Violencia y amenazas contra líderes y defensores de derechos humanos

- A la Fiscalía General de la Nación, coordinar con el Sistema de Administración de Justicia, la creación de sistemas de seguimiento, indagación y judicialización de los casos de homicidios contra líderes y defensores de derechos humanos.
- A la Fiscalía General de la Nación, adelantar investigaciones de forma integral y coordinada entre las distintas unidades responsables, con un análisis de contexto nacional, regional y subregional, que articule a otras instituciones que cuentan con información privilegiada, lo cual permitirá definir con más claridad los presuntos autores, con énfasis en los responsables intelectuales o mediatos, contribuyendo así a contrarrestar la impunidad en relación a la grave situación de los líderes sociales y defensores de derechos humanos.
- A la Fiscalía General de la Nación, fortalecer las unidades de investigación y de policía judicial con recursos humanos y logísticos suficientes para el acopio de material probatorio en las zonas rurales, en donde se ha identificado el mayor número de casos de homicidios y amenazas contra líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, que permitan esclarecer los hechos y lograr la individualización y judicialización de los presuntos responsables de tales crímenes.
- Al Ministerio del Interior, convocar la Mesa Nacional de Garantías, y fortalecer e instalar las mesas territoriales, con el fin de fortalecer e impulsar estrategias y acciones de prevención, protección e investigación.

- A la Unidad Nacional de Protección, implementar de manera urgente las rutas de protección colectivas, teniendo en cuenta que existe un alto riesgo para los líderes de los territorios colectivos étnicos y, los representantes de las comunidades afrodescendientes e indígenas que se encuentran entre las principales víctimas de violencia contra la vida e integridad personal. Las medidas de protección a implementar deben diseñarse con un enfoque diferencial e ir más allá de la provisión de medidas materiales, apuntando a una protección integral que en algunos casos sea posible extender al ámbito familiar y comunitario. Los analistas de riesgos deben ser profesionales con altas capacidades y conocimiento de los contextos locales.
- Al Ministerio de Interior, crear estrategias para fortalecer y brindar garantías a las organizaciones sociales a partir de un diálogo directo con las plataformas de derechos humanos y las mismas organizaciones sociales. Las organizaciones requieren capacitación técnica para proteger sus derechos. De esa manera habrá un acercamiento más riguroso a los procesos particulares de las regiones, basado en el conocimiento de la situación real de vulnerabilidad de los líderes, que apunte al fortalecimiento de los colectivos y organizaciones.

Víctimas del conflicto armado

- A la Unidad Nacional para las Víctimas (UARIV), adoptar las observaciones y recomendaciones que las víctimas presentan en el marco de las Mesas de Participación Efectiva, respecto al diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas a favor de esta población, situación que actualmente no permite una real incidencia de las personas afectadas por el conflicto armado, en los términos que establece la Ley 1448 de 2011.
- A la Unidad Nacional para las Víctimas (UARIV), Gobernaciones y Alcaldías, adoptar las observaciones y recomendaciones de las víctimas mediante criterios técnicos claros y socialicen con las Mesas de Participación las razones por las cuales algunas de ellas no se consideran viables, con el fin de brindar garantías al debido proceso, permitiendo a las víctimas ejercer control de legalidad sobre las decisiones que se toman.

Población víctima de desplazamiento forzado

- A la Unidad Nacional para las Víctimas (UARIV), fortalecer la capacidad de respuesta en atención humanitaria inmediata, así como las medidas de prevención y protección al desplazamiento de comunidades y grupos étnicos, dado el incremento de eventos masivos de desplazamiento durante el 2017.
- A la Unidad Nacional para las Víctimas (UARIV), coordinar con las entidades del nivel nacional y regional competentes, las acciones encaminadas a superar el Estado de Cosas Inconstitucional (Sentencia T-025 de 2004), en particular aquellas orientadas a la implementación de políticas públicas en estabilización socioeconómica, vivienda, generación de ingresos, educación, retornos y reubicaciones, restitución de tierras e implementación efectiva de los Autos de seguimiento 092 y 251 de 2008, 004, 005 y 006 de 2009.
- A la Agencia de Restitución de Tierras, ajustar la metodología para garantizar la participación efectiva de los actores territoriales en la formulación de los PDET, que permita la incorporación de derechos ya reconocidos a las víctimas del conflicto armado, tales como Planes de Retorno, Planes de Reparación Colectiva, sentencias de Ley de Justicia y Paz, procesos de reparación colectiva y fallos de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448/2011 y Decretos Étnicos, órdenes de los autos de seguimiento a la ST 025 de 2004 de la Honorable Corte Constitucional y medidas cautelares entre otras.

Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)

- Al Consejo Nacional de Reincorporación, realizar esfuerzos más amplios, tendientes a agilizar la puesta en marcha de un plan definido de reincorporación que incluya el enfoque diferencial, que encuentre plena articulación en el ámbito nacional y local y que haga partícipe a los beneficiarios de los programas así como a las comunidades receptoras.
- Al Alto Comisionado para la Paz, garantizar la adecuada coordinación institucional y la concertación con la población excombatiente que aún permanece en los ETCR, y con aquellos que salieron de manera voluntaria y que continúan dentro de la ruta de reincorporación, con el fin de realizar el debido seguimiento y apoyo para el acceso a sus derechos, entre los cuales se resaltan las medidas de protección y la materialización de sus proyectos productivos.

A.7.2. Igualdad, no discriminación y enfoques diferenciales

Situación de las mujeres

- A la Fiscalía General de la Nación, priorizar la investigación y sanción de los casos de violencia sexual teniendo en cuenta el contexto sociocultural de las zonas en que hayan ocurrido. Además, que se impartan los lineamientos respectivos para que las investigaciones sobre homicidios ocurridos contra mujeres partan de la hipótesis investigativa de que los mismos fueron feminicidios.
- A la Unidad Nacional de Protección, adoptar las medidas individuales y colectivas incorporando el enfoque de género y de acuerdo a las realidades y contextos de las mujeres y personas con OSIGD que soliciten protección, garantizando el pleno respeto de sus derechos. Para esto recomendamos que se garantice la capacitación y sensibilización de las personas que laboren en la Unidad.
- A las entidades territoriales, fortalecer las comisarías de familia, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 4799 de 2011. Las comisarías deben priorizar los casos de VBG, dentro y fuera del ámbito familiar, dando cumplimiento a la Ley 1257, impartiendo las correspondientes medidas de protección.
- Al Ministerio de Salud, reglamentar de manera urgente el artículo 19 de la Ley 1257 en materia de medidas de atención.
- Al Ministerio de Educación, desarrollar lineamientos claros en materia de prevención de la Violencia Basada en Género como herramienta fundamental para la transformación de los estereotipos y la cultura machista.

Personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas

- Al Ministerio del Interior, en el marco del Decreto 762 de 2018, por el cual se adopta la política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI, implementar el plan de acción de la política en concertación con los actores sociales e institucionales competentes.

Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

- Al ICBF, a las Alcaldías Distritales y Municipales - Comisarías de Familia, Defensorías de Familia y al Sistema Nacional de Salud, implementar las rutas de

protección y atención para los niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato infantil, violencia sexual, explotación sexual y trata de personas.

- A la Policía de Infancia y Adolescencia, fortalecer la coordinación y la capacidad de respuesta para la prevención y atención de los casos de maltrato infantil, violencia sexual, explotación sexual y trata de personas.
- Al Sistema Nacional de Salud, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, impulsar acciones de prevención y atención oportuna que permitan reducir las tasas de mortalidad infantil, asociadas a problemas relacionados con infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas y desnutrición.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, como responsable de la implementación del programa “Camino Diferencial de Vida”, garantizar el ingreso a la oferta institucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado.
- A la Unidad Nacional para las Víctimas (UARIV), aplicar el proceso específico y urgente de traslado e inclusión inmediata de las declaraciones en el registro único de víctimas RUV, con las medidas pertinentes a favor de los niños, niñas y adolescentes, según lo establecido en la ley.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), priorizar de conformidad con la Ley 1098 de 2006, la intervención de todos los agentes que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y su respectiva oferta en los casos de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), brindar acompañamiento en todas las etapas del proceso, llevando a cabo el respectivo estudio de seguridad para garantizar la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes víctimas.
- Al ICBF, instruir a los Defensores de Familia y los enlaces de la UARIV de manera permanente e integral, para que se informe a los adolescentes y a sus familias respecto de todas y cada una de las etapas de su proceso de restablecimiento de derechos y de reparación integral.
- Al Ministerio del Interior y a la UARIV, proteger especialmente a adolescentes que deban ser trasladados por condiciones de seguridad puesto que este proceso implica la ruptura con el soporte familiar y social que hayan logrado

establecer y, en los casos en que se considere viable, buscar el traslado de la totalidad del núcleo familiar para brindar mayor contención y protección primaria y facilitar la reconstrucción de los proyectos de vida.

Población campesina

- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, impulsar la adopción de la Declaración sobre Derechos de los Campesinos y las personas que trabajan en zonas rurales, que está aún en proceso en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y a mantener acciones institucionales sostenidas en el tiempo que incidan en el reconocimiento jurídico y político del campesinado colombiano, para contribuir a mejorar sus condiciones de vida y de buen vivir, y generar acciones afirmativas para que se valore al campesino como agente productivo, como garante de la seguridad alimentaria y como actor social, cultural y político de la nación.
- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, propender por la inclusión de la perspectiva de género (mujeres rurales) en todos y cada uno de los derechos y en las diferentes instancias de planeación, diseño y ejecución de planes, programas y proyectos dirigidos al campesinado, atendiendo el papel determinante de la mujer en la construcción de iniciativas de paz y de desarrollo integral en sus territorios.
- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección de la Mujer Rural, adelantar un proceso de empoderamiento de la mujer rural que permita un cambio sustancial de las relaciones de subordinación y discriminación que históricamente han afectado a las mujeres en el campo, y supere una violencia desproporcionada y diferenciada que han sufrido como consecuencia del conflicto armado interno.

Migrantes

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y autoridades migratorias, formular alternativas migratorias con criterios de atención y protección humanitaria para la población migrante venezolana que cruza, transita y permanece en el territorio nacional de Colombia.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y autoridades migratorias, continuar con el registro administrativo de migrantes venezolanos, con el fin de esta-

blecer lineamientos de política pública que permitan una atención adecuada a esta población, las condiciones de identificación, composición del núcleo familiar, datos sociales y económicos, situación de vulnerabilidad, condiciones y expectativas migratorias, entre otras, a fin de establecer la situación real de las personas, grupos y colectividades que cruzan la frontera.

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y autoridades migratorias, en conjunto con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, realizar jornadas de orientación sobre los trámites de regularización de mujeres venezolanas en territorio colombiano que se dedican al trabajo sexual, para prevenir la trata de personas por parte de grupos armados y delincuenciales.
- A la Registraduría General de la Nación, habilitar canales de atención en los territorios que faciliten a la población colombo-venezolana adelantar trámites propios de registro y cedulaación de manera eficiente y eficaz, al ser prevalentes para la garantía de sus derechos.

Personas mayores

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, impulsar las acciones necesarias para que se suscriba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas⁴⁷ Mayores por parte del Estado colombiano y adelantar los trámites para su incorporación en el ordenamiento jurídico.

Personas en condición de discapacidad

- Al Ministerio del Interior como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad y al Ministerio de Salud y Protección Social, facilitar y diseñar una estrategia que permita aumentar el registro de las personas con discapacidad, el Registro Único para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad, con especial énfasis en la población rural.
- Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio del Interior, eliminar todos los regímenes de sustitución de la voluntad de las personas con discapacidad e impulsar mediante la educación y la promoción de sus derechos, la toma de decisiones con apoyo y, adoptar medidas necesarias para garantizar

47 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 15 de junio de 2015.

el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, incluyendo dentro de la lista de auxiliares de la justicia a intérpretes de señas y guías intérpretes.

Grupos étnicos

- Al Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías y a la Dirección de Comunidades Negras, construir e implementar programas específicos de fortalecimiento al gobierno propio de los grupos étnicos y a sus autoridades, con el fin de promover el desarrollo armónico del diálogo político y social en los espacios de interlocución con las entidades del Estado.
- A las entidades que diseñan e implementan políticas públicas para los grupos étnicos, adecuar su estructura organizacional para lograr una implementación integral de las mismas con un efectivo enfoque diferencial étnico.
- Al Departamento Nacional de Planeación, promover la inclusión de marcadores e indicadores que evidencien la gestión y las asignaciones, apropiaciones y ejecuciones presupuestales específicas para los grupos étnicos.

A.7.3. Acceso a la justicia

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, promover la articulación entre la CEV y la JEP para garantizar la materialización del derecho a la verdad de tal manera que se garantice la integralidad del Sistema y la complementariedad de sus diferentes mecanismos.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, impulsar el adecuado funcionamiento de todos los mecanismos establecidos, especialmente el de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, el cual es el único a la fecha que no se ha puesto en marcha.

Personas privadas de la libertad

- Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Penitenciario y Carcelario de Colombia (INPEC), garantizar según el artículo 22 de la Ley 1755 de 2015, un trámite interno expedito y razonable de las peticiones y quejas que le co-

responda resolver, entre otras cosas, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

- Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Penitenciario y Carcelario de Colombia (INPEC), priorizar, conforme al artículo 20 de la Ley 1755 de 2015, el trámite de aquellas peticiones que deban ser resueltas para evitar perjuicios irremediables a los peticionarios. Esto es, adoptando de inmediato las medidas de urgencia pertinentes, sin perjuicio del trámite que deba darse, cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada.

A.7.4. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) - Derechos Colectivos y del Ambiente

Política de Desarrollo Agrario Integral

Reforma Rural Integral (RRI)

- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus Agencias, facilitar que las iniciativas enfocadas a la Reforma Rural Integral cuenten con una participación efectiva de los diferentes sectores de la población que conforman el campo, donde confluyen un número plural de comunidades con concepciones de desarrollo disímiles que demanda del Estado una capacidad de composición y de árbitro; una responsabilidad estatal de acción sin daño, conducente a garantizar la convivencia pacífica desde el diálogo intercultural, que permita tramitar sus distintos conflictos en condiciones de igualdad, haciendo a un lado la asimetría que favorece a un sector o interés en contra del interés general que debe hacer prevalecer.
- A la Agencia de Renovación del Territorio, fortalecer la etapa de socialización de la metodología participativa con todos los actores territoriales, garantizando la transparencia en los procesos de formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las demás etapas de seguimiento y control a la implementación de los mismos.
- A la Agencia de Renovación del Territorio, fortalecer las capacidades de los participantes de las asambleas que les permita presentar propuestas técnicas en la construcción de los planes nacionales.

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

- Al Ministerio de Defensa y a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, armonizar las estrategias de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, garantizando la implementación preferente del PNIS a la luz del punto cuatro del Acuerdo Final.
- A la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, y la Unidad Nacional de Protección, fortalecer los protocolos de prevención y protección para las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, atendiendo las alertas tempranas por la existencia de factores de riesgo que amenacen su vida, integridad y seguridad personal.
- A la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, incorporar un enfoque de acción sin daño en el PNIS, para prevenir y mitigar conflictos en los territorios, promover la capacidad de autogestión de las comunidades y fortalecer la convivencia intercultural.

Derechos humanos y empresa

- Al Congreso de la República, en concordancia con la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, acelerar el trámite y aprobación del Proyecto de Ley 61 de 2017 Senado “por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional”.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en el marco del Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas, reforzar la perspectiva de derechos, la participación social y los compromisos claros para las empresas en materia de derechos humanos en las políticas públicas o medidas que adopte respecto de la protección de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales. Lo anterior en especial en el marco del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.
- Al Comité Minero Energético en Seguridad y Derechos Humanos (CME) y a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), reforzar su compromiso con los derechos humanos en sus operaciones, a través de la adopción de políticas

corporativas de derechos humanos y el ejercicio serio de una debida diligencia que prevenga potenciales vulneraciones y mitigue posibles impactos sobre los derechos humanos.

Sistema de transporte masivo de Bogotá: Trasmilenio⁴⁸

- Al Ministerio de Transporte, revisar y ajustar la política pública en materia de transporte público urbano y masivo de pasajeros a efectos de incorporar expresamente la perspectiva de derechos humanos en ella y exigir de las empresas que gestionan o prestan este servicio el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades empresariales.
- A la Alcaldía de Bogotá y Trasmilenio S. A., disponer lo pertinente en aras de realizar un control más estricto a los buses y articulados que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, del Sistema Integrado de Transporte Público, en relación con, entre otras, sus condiciones técnico-mecánicas, mantenimiento de vehículos, verificación del sistema mecánico, estado de la carrocería, niveles de emisión de gases, funcionamiento del sistema eléctrico, elementos de seguridad, buen sistema del estado de frenos, llantas del vehículo, funcionamiento de la puerta de emergencia.
- A Trasmilenio S. A., ajustar el ejercicio de la debida diligencia en derechos humanos y desarrollar, de manera coherente, una evaluación de impacto real o potencial de su operación sobre los derechos humanos, así como la integración o adopción de medidas en el modelo de gestión para prevenir dichos impactos y la fijación de metas e indicadores concretos al respecto. Especialmente, en materia de identificación de riesgos diferenciales y específicos de la población con protección constitucional reforzada como, por ejemplo, las personas con discapacidad y las mujeres.
- A Trasmilenio S. A., llevar a cabo la debida diligencia respecto de la cadena de suministro, en especial respecto de los concesionarios y, reforzar y activar, de ser del caso, las disposiciones contractuales que incorporen obligaciones claras y expresas en materia de derechos humanos y que se refuercen otros mecanismos de gestión de derechos humanos respecto de la cadena de suministro.

48 Empresa Trasmilenio S. A. y los concesionarios que prestan el servicio público de transporte en la ciudad.

Derecho a la salud

- Al Congreso de la República y al Ministerio de Salud y Protección Social, implementar las acciones que protejan la Acción de Tutela y garanticen su cumplimiento, imponiendo sanciones de tipo administrativo, disciplinario, pecuniario y penal, a que haya lugar. Asimismo, es importante que la SNS cumpla con sus funciones de inspección, vigilancia y control, para que tanto las EAPB como las IPS, cumplan con sus obligaciones y se garantice de manera efectiva el derecho fundamental a la salud de los colombianos.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, garantizar la autonomía médica y la atención integral del usuario. Igualmente, que la Superintendencia Nacional de Salud, investigue y sancione a las EPS que niegan servicios de salud que requieran los usuarios y que han sido ordenados por el médico tratante.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, garantizar el servicio de salud en cada una de las comunidades afrodescendientes e indígenas. Asimismo, asegurar la referencia y contrarreferencia de los pacientes de manera oportuna.

Derechos colectivos y del ambiente

- A las Autoridades Ambientales, representadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), articular sus esfuerzos en la reconversión, formalización, reducción y eliminación de la minería ilegal e informal y la eliminación del uso del mercurio en esta actividad, con un enfoque participativo, para garantizar la salud de los ecosistemas que impactan, su capacidad de resiliencia, adaptabilidad y condiciones biológicas que permitan el goce efectivo de los derechos humanos, defendiendo modelos de desarrollo que cumplan con las previsiones de sostenibilidad ambiental y redunden en la calidad de vida de la población.
- A las Autoridades Ambientales, representadas en el nivel nacional por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en el nivel regional por las Corporación Autónomas Regionales, Gobernaciones y Alcaldías, ejecutar acciones e inversiones preventivas que actúen sobre las causas que desencadenan los desastres naturales, como el deterioro de los ríos, la destrucción de los cauces y demás ecosistemas así como la localización de población vulnerable en zonas de riesgo, evitando la pérdida de vidas, damnificados, afectaciones a las

actividades productivas y destrucción de infraestructura vial, de servicios públicos, educativa, viviendas, entre otras, lo que además tiene grandes impactos negativos en la situación fiscal del país.

Protestas y conflictos sociales

- A las Alcaldías Distritales y Municipales, garantizar el ejercicio al derecho a la protesta pacífica de quienes lo ejercen a través de diferentes medios y de quienes no hacen parte de estas actividades, para lo cual es necesario que las autoridades civiles establezcan escenarios institucionales de coordinación para la atención de las protestas y manifestaciones sociales, con participación de representantes de comunidades, organizaciones y movimientos sociales.
- A las Gobernaciones y Alcaldías Municipales responsables de garantizar el derecho a la protesta, impulsar el establecimiento de canales de diálogo y estrategias de actuación articuladas que garanticen que las protestas se desarrollen de forma pacífica y se evite que, en el marco de estas, se presenten vulneraciones a los derechos humanos.
- A la Policía Nacional, para que en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Artículo 218 C. P. 1991), todos sus miembros y en particular quienes hacen parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) que actúan en el marco de protestas sociales, se ciñan de manera estricta a las disposiciones contenidas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley⁴⁹. Recurrir al uso de la fuerza solamente cuando sea estrictamente necesario y esta se emplee de manera proporcional al objetivo legítimo que se persiga, causando el menor daño posible y protegiendo la vida humana.

49 Principios adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

A.8. Referencias bibliográficas

Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad (2017). *Oficio No. 201700066694 del 21 de marzo*. Bogotá, Colombia: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011). *Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social, Hectáreas abandonadas*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. (Vol. 10).

Congreso de la República (2006). *Ley 1098. Código de la Infancia y la Adolescencia, Colombia, 8 de noviembre de 2006*.

Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (2018). *Informe Defensorial. Transmilenio S. A. y el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá desde la perspectiva de empresas y derechos humanos*. Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo - SAT (2017). *Movilizaciones sociales, protestas y confrontaciones con la fuerza pública: Tibú - Norte de Santander; Puerto Asís - Putumayo; La Montañita - Caquetá; Tumaco - Nariño; Vista Hermosa - Meta*. Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo - SAT. (2017). *El Rosario - Nariño; Tierralta - Córdoba; San José del Guaviare*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2016). *También tenemos que hacer la paz con la naturaleza porque el mercurio sigue causando estragos*. Bogotá, Colombia: Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CTambi%C3%A9n-tenemos-que-hacer-la-paz-con-la-naturaleza-porque-el-mer->

curio-sigue-causando-estragos%E2%80%9D-Sim%C3%B3n-Gaviria-M-
u%C3%B1oz.aspx

Departamento Nacional de Planeación (2016). *También tenemos que hacer la paz con la naturaleza porque el mercurio sigue causando estragos*. Bogotá, Colombia: Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CTambi%C3%A9n-tenemos-que-hacer-la-paz-con-la-naturaleza-porque-el-mercurio-sigue-causando-estragos%E2%80%9D-Sim%C3%B3n-Gaviria-M-u%C3%B1oz.aspx>

Dulcey-Ruiz, E. (2013). *Envejecimiento y Vejez: categorías conceptuales*. Bogotá, Colombia: Red Latinoamericana de Gerontología y Fundación CEPISIGER para el Desarrollo Humano.

<http://www.cgfm.mil.co/2017/12/06/mindefensa-anuncia-cumplimiento-objetivo-erradicacion-2017-ambiciosa-meta-proximo-ano/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa (2017). *Mindefensa anuncia cumplimiento de objetivo de erradicación en 2017 y ambiciosa meta para el próximo año*. Bogotá, Colombia: Recuperado de:

Ministerio de Educación Nacional (2013). Sistema de indicadores. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación. (2016). *Ministerio de Educación crea Banco de la Excelencia para garantizar calidad educativa*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-356750.htm>

Observatorio de Política Criminal – Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, Subcomité T-388 de 2013 (2018). *Relatoría – Foro Nuevo Estado de Cosas de Inconstitucionalidad*. Bogotá, Colombia: Recuperado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RF012015-ilovepdf-compressed.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. Nueva York y Ginebra: ONU.

- Pasetto, R., Terracini, B., Marsili, D. y Comba, P. (2014). *Occupational Burden of Asbestos-related Cancer in Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico*. Estados Unidos, International Agency for Research on Cancer IARC: Recuperado de: https://ac.els-cdn.com/S2214999614002951/1-s2.0-S2214999614002951-main.pdf?_tid=2f867340-cc20-4105-be11-61916d2ff8bc&acdnat=1527195493_c41f9ce3fc768f13964eeaba-1d5b9103
- Policía Nacional (2017). *Oficio No. 201700063521 del 16 de marzo de 2017*. Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República (2017). *Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2016-2017. Mesa Nacional Participación de Víctimas*. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Bogotá, Colombia: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. . (I. PNUD, Ed.)*.
- Unicef (2015). *Informe anual*. Bogotá, Colombia.
- World Health Organization - WHO (2011). *Cánceres de origen ambiental y ocupacional. Nota descriptiva N° 350*. Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs350/es/>



IMPRENTA
NACIONAL
D. C. COLOMBIA

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

Defensoría del Pueblo

25



Años

Carrera 9 No. 16 - 21
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia

www.defensoria.gov.co



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA