

Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA TITULO I DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 272. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

CONSTITUCIÓN
POLÍTICA
DE
COLOMBIA

1991-2011 20 AÑOS

Tus derechos son mis deberes

Primera parte

**DECIMOCTAVO INFORME DEL DEFENSOR
DEL PUEBLO AL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

323.4
D313d

Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia.
Primera parte / Defensoría del Pueblo. -- Bogotá, D.C.; Defensoría del Pueblo, 2011.
336 p.: il., gráficos, mapas, 16.7 x 23.7 cm. Segunda parte: 558 p. en CD.

ISBN

DERECHOS HUMANOS / COLOMBIA / INFORMES
DEFENSORÍA DEL PUEBLO / COLOMBIA / INFORMES

Edición y coordinación

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDDH)
Carlos Alberto Perdomo Castaño DNPDDH(E) y Leonardo Bahos Rodríguez. Con la colaboración
de Fernando Iriarte Martínez, Néstor Oswaldo Arias Ávila, Gustavo Adolfo Robayo Castillo, Oscar
Concha Jurado y Diana María Moreno Vargas

Estadísticas

Oficina de Sistemas y Estadística

Diseño portada

Iván Mauricio Delgado

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Calle 55 No. 10-32

Apartado aéreo: No. 24299 Bogotá, D. C.

Tels.: 314 7300 – 314 4000

www.defensoria.org.co

http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0202&_secc=02&ts=1

Twitter @defensoriaCol

Obra de distribución gratuita.

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

Bogotá D. C., 20 de julio de 2011

VOLMAR ANTONIO PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo

GLORIA ELSA RAMÍREZ VANEGAS
Secretaría General

CONSUELO RIVERA PINEDA
Secretaría Privada

ALFONSO CHAMIÉ MAZZILI
Director Nacional de Defensoría Pública

BLANCA PATRICIA VILLEGAS DE LA PUENTE
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

MARÍA GIRLESA VILLEGAS MUÑOZ
Directora Nacional de Atención y Trámite de Quejas

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

BLANCA DEL PILAR RUEDA JIMÉNEZ
Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez,
la Juventud y la Mujer

MAYIBE ARDILA ARIZA (E)
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

KARIN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales

HORACIO GUERRERO GARCÍA
Defensor Delegado para los Indígenas y las Minorías Étnicas

PATRICIA RAMOS RODRÍGUEZ
Defensora Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

MIGUEL EFRAÍN POLO ROSERO
Defensor Delegado para el Seguimiento, Evaluación y Monitoreo
de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Defensor Delegado para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil
como consecuencia del Conflicto Armado

PATRICIA LUNA PAREDES. Unidad de Atención a Víctimas

HERNANDO TORO PARRA. Coordinación de Atención a Desplazados por la Violencia

ÁLVARO SERRANO MORA. Oficina de Planeación

ÁLVARO GARCÍA HOYOS. Oficina de Prensa

PEDRO ABRIL RODRÍGUEZ. Oficina de Sistemas y Estadística

EDGAR GÓMEZ RAMOS. Oficina Jurídica

JAVIER ALFONSO GÓMEZ CONTRERAS. Oficina de Gestión del Talento Humano

EXPRESIÓN DE RECONOCIMIENTO

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

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	15
---------------------------	-----------

PRIMERA PARTE

INFORME CENTRAL

I. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL 2010	
Resumen ejecutivo	21
A. PRONUNCIAMIENTOS DE PRENSA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE COLOMBIA	21
B. RESOLUCIONES, INFORMES, AUDIENCIAS Y ACTUACIONES EN DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE.....	30
1. Resoluciones defensoriales	30
2. Informes de seguimiento a las resoluciones defensoriales	32
3. Audiencias defensoriales	34
4. Otras actuaciones	34
5. Programa de Seguimiento de Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (PROSEDHER)	35

C.	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS.....	35
C.1.	Incidencia en políticas públicas en derechos civiles y políticos.....	35
I.	PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.....	35
II.	SEGUIMIENTO DEFENSORIAL A LAS DECISIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, RESPECTO DE COLOMBIA.....	43
III.	SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DESARME Y REINTEGRACIÓN A LA VIDA CIVIL DE ACTORES ARMADOS ILEGALES.....	54
IV.	EL DESMINADO HUMANITARIO DEBE OFRECER GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA LOS FAMILIARES Y VÍCTIMAS SOBREVIVIENTES DE MINAS ANTIPERSONAL POR PARTE DEL ESTADO.....	56
V.	SOBRE EL PROCESO ELECTORAL DE PARLAMENTARIOS ANDINOS.....	57
C.2.	Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos: Derechos económicos, sociales y culturales (PROSEDHER).....	57
D.	ATENCIÓN DEFENSORIAL A LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA.....	61
1.	Atención integral a víctimas del conflicto armado.....	61
2.	Gestión de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). Ley 589 De 2000 - Decreto 929 De 2007.....	64
II.	INFORMES ANUALES.....	71
A.	INFORMES ANUALES GENERALES.....	71
A.1.	ACTUACIONES ANTE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL: Acciones en asuntos constitucionales y legales.....	71
1.	Principales pronunciamientos ante el Congreso y la Corte Constitucional.....	71
1.1.	Conceptos sobre proyectos de ley dirigidos al Congreso.....	71
1.2.	Intervenciones ante la Corte Constitucional.....	74
2.	Otros conceptos emitidos en ejercicio de la magistratura moral.....	78

A.2.	LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.....	79
1.	Registro de peticiones atendidas.....	79
1.1.	Los cinco derechos más violados.....	80
1.2.	Lugares en que se violaron estos cinco derechos	80
1.3.	Los presuntos responsables	81
1.3.1.	Infracciones al derecho internacional humanitario	81
1.3.2.	Violaciones a los derechos humanos.....	83
1.3.2.1.	El derecho a la salud, el más violado.....	83
1.3.2.2.	Los derechos reconocidos por el Estado a las personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia.....	86
1.3.2.3.	Violación al derecho de petición	87
1.3.2.4.	Violación del derecho a la integridad personal	88
1.4.	Gestión defensorial de las quejas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.....	89
1.5.	Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.....	90
1.5.1.	Implementación y mejoramiento del observatorio	90
1.5.2.	Graves violaciones a los derechos humanos. Reportes	91
1.5.3.	Graves infracciones al derecho internacional humanitario. Reportes	98
B.	INFORMES ANUALES DE LEY.....	103
B.1.	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: Derechos económicos, sociales y culturales.	103
1.	Derecho a la educación.....	104
1.1.	Nivel de respuesta.....	104
1.2.	Principales resultados del análisis del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia educativa desde el esquema 4-A.....	105
1.2.1.	La obligación de asequibilidad de la enseñanza	105
1.2.2.	La obligación de accesibilidad de la educación	108
1.2.3.	La obligación de aceptabilidad de la educación	110
1.2.4.	La obligación de adaptabilidad de la educación.....	111

1.3.	Recomendaciones	113
2.	Derecho a la salud	114
2.1.	El derecho a la salud como derecho fundamental.....	114
2.2.	Resultados de las investigaciones sobre el derecho a la salud.....	115
2.3.	Recomendaciones	120
3.	Resultados de una investigación sobre la política pública de las personas con discapacidad	120
3.1.	Nuevos retos del Estado frente a la población con discapacidad.....	120
3.2.	Las personas con discapacidad en el Censo de Población de 2005, en el registro de localización y la caracterización de personas con discapacidad.	121
4.	Las personas con discapacidad en la normativa interna	124
4.1.	Libertad de circulación, barreras arquitectónicas y transporte	124
4.2.	Educación	125
4.3.	Salud	125
4.4.	Trabajo.....	126
4.5.	Deporte y cultura.....	127
4.6.	Participación.....	127
5.	Las personas con discapacidad en las políticas públicas.....	128
6.	Recomendaciones	129
B.2.	SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD: Privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Asuntos relevantes	131
C.	INFORMES ANUALES ESPECIALES	139
C.1.	LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EL AJUSTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA: Persiste el estado de cosas inconstitucional	139
1.	La Constitución Política de 1991 y la atención al desplazamiento forzado	141
2.	Situación del desplazamiento forzado	144
3.	Política de atención al desplazamiento forzado	150
4.	Consideraciones finales	157

C.2.	AVANCES TEMÁTICOS Y PROGRAMÁTICOS DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL: Atención, orientación, asesoría y asistencia a las víctimas del conflicto armado.....	159
1.	Documento que define el contenido y alcance del derecho a la reparación integral.....	159
2.	Restitución de tierras y bienes de las víctimas del conflicto armado.....	160
3.	Reparación individual por vía administrativa desde una perspectiva diferencial.....	163
4.	Seguimiento a la medida de la indemnización solidaria en el marco del Programa de Reparación Individual Vía Administrativa	165
5.	Participación del Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado en escenarios interinstitucionales	168
5.1.	Subcomité de Atención Integral a Víctimas	168
5.2.	Grupo interinstitucional de protección.....	169
5.3.	Subcomité de Memoria Histórica	170
5.4.	Comité Técnico Especializado	170
5.5.	Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes	171
5.6.	Mesa interinstitucional de asistencia psicosocial a víctimas de desaparición forzada.....	171
C.3.	EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO: Sistema de Alertas Tempranas (SAT).....	173
C.4.	SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES	189
1.	Niñez y juventud con ciudadanía formal	190
2.	Garantía de derechos a las mujeres: Una deuda pendiente	196
C.5.	ACTUACIONES DEFENSORIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS	203
1.	Análisis de la situación de los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos.....	203
1.1.	Impacto del conflicto armado interno en los grupos étnicos.....	203
1.2.	Situación del derecho al territorio.....	209
1.3.	Situación de los derechos económicos, sociales y culturales	210
1.4.	Situación de indígenas reclutados por el Ejército Nacional.....	212

1.5.	Acompañamiento a la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo vigencia 2010 – 2014.....	213
C.6.	LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE: Situación de la minería en Colombia.....	215
1.	Aspectos socioeconómicos de la minería	217
2.	Los impactos ambientales sobre el recurso hídrico.....	218
3.	Impactos ambientales sobre la atmósfera	220
4.	Los impactos negativos sobre los bosques naturales protegidos	220
D.	EL ACCESO A LA JUSTICIA	223
D.1.	RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES. La Constitución de 1991 y la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales en sus 20 años de existencia	223
D.2.	ESTADO DEL SERVICIO DE LA DEFENSA PÚBLICA	231
E.	CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	235
1.	Visión general del proceso de promoción	235
2.	Aspectos especiales en el proceso de promoción.....	236
2.1.	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH)	236
2.2.	El control social a la gestión pública.	237
2.3.	Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos (PAR)	238
2.4.	Cátedra Ciro Angarita Barón	238
2.5.	Concurso universitario de derechos humanos	239
2.6.	Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos.....	239
	<i>Anexo. Currículo académico del proceso de capacitación al Ejército Nacional. Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 192 de 2009. Defensoría del Pueblo - Ejército Nacional. Propuesta de fase inicial. Defensoría del Pueblo Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDDH).</i>	<i>240</i>

INFORME ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 257

III.	LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL. Consolidado de rendición de cuentas 2010.	259
1.	LA ENTIDAD	261
1.1.	Presentación de la entidad	261
1.1.1.	Estructura orgánica. Ley 24 de 1992, artículo 18	261
1.1.2.	Estructura funcional	263
1.1.3.	Otras funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo	263
1.2.	La planeación estratégica	263
1.2.1.	El plan estratégico y sus énfasis	264
1.2.2.	Misión y visión de la Defensoría del Pueblo	265
1.2.3.	Las líneas de visión	265
2.	LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL. Consolidado de rendición de cuentas 2010	269
2.1.	El plan estratégico institucional	269
2.2.	Fortalecimiento financiero	271
2.2.1.	Análisis de la apropiación presupuestal en precios constantes	271
2.2.2.	Análisis de la apropiación presupuestal en precios corrientes	272
2.2.3.	Análisis de la ejecución presupuestal de 2010 en pesos corrientes	274
2.2.4.	Análisis de apropiación y ejecución presupuestal en el período 2001 - 2010	275
2.3.	Análisis de la ejecución del presupuesto de inversión	277
2.3.1.	Proyectos misionales	279
2.3.2.	Proyectos de apoyo	283
2.4.	Fortalecimiento financiero. Recursos de la cooperación internacional	287
2.5.	Fortalecimiento de la gestión interna de la entidad	291
2.5.1.	El talento humano	291

2.5.2.	Fortalecimiento administrativo.....	296
2.5.3.	Fortalecimiento de control interno.....	299
2.6.	Dictamen de la Contraloría General de la República a los estados financieros presentados por la Defensoría del Pueblo en el período de 2010	301
2.7.	Administración de riesgos para facilitar el cumplimiento de la gestión defensorial.....	302
2.8.	Fortalecimiento en estrategias de comunicación	303
2.9.	Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). Ley 589 de 2000 – Decreto 929 de 2007	305
2.10.	Fortalecimiento del Fondo para la defensa de los intereses y derechos colectivos.....	305

ADENDA.	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Realización de los derechos a la alimentación, al trabajo y a la seguridad ciudadana.....	309
----------------	---	------------

SEGUNDA PARTE.	GESTIÓN DEFENSORIAL CD. Anexo. Contenido	335
-----------------------	---	------------

PRESENTACIÓN

El informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta en ejercicio de su magistratura, en cumplimiento del artículo 282 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 5a y 24 de 1992, 65 de 1993, 812 de 2003 y la Resolución Defensorial número 064 de 12 de enero de 2007, en conmemoración del XX Aniversario de la Constitución de 1991 que creó la institución.

La obligación que el Defensor del Pueblo cumple con estos informes tiene fundamento en la naturaleza institucional¹ de la Defensoría del Pueblo como organismo de control del Estado que forma parte del Ministerio Público y que tiene, por mandato de la Constitución y por disposición de las leyes, la atribución de *velar por el ejercicio, la promoción y la divulgación de los derechos humanos*, de acuerdo con su misión, visión y líneas estratégicas adoptadas en el Plan Estratégico Institucional.

El Defensor del Pueblo considera que sus informes, la gestión de la Defensoría y el ejercicio de su magistratura deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la entidad, especialmente en favor de los grupos vulnerables y la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2010, como también complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

Este informe se inicia con un resumen ejecutivo de la actuación de la entidad durante el 2010, sobre todo en el ejercicio de la magistratura moral y la gestión del Defensor del Pueblo. A él se incorporan el informe central que contiene los informes anuales generales, los de ley, ordenados por el artículo 169 de la Ley 65 de 1993 y el artículo 17 de la Ley 812 de 2003 y los especiales, relacionados con la actuación defensorial en favor de los sujetos de especial protección. Así mismo, incluye el registro de las peticiones, asesorías, solicitudes y quejas relativas a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales, según las solicitudes interpuestas ante la Defensoría; las acciones adelantadas en cumplimiento de las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el seguimiento de las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano, así como los asuntos de especial relevancia, observados y atendidos por las direcciones nacionales, las Defensorías delegadas, las Defensorías regionales y la atención especializada y el informe administrativo y financiero de la entidad, en su consolidado de la rendición de cuentas presentada en el 2010, la modernización y la cualificación de la gestión defensorial.

La segunda parte contiene la gestión institucional que constituye, en buena medida, el soporte de la primera que se incorpora a este informe en archivo magnético CD. (anexo).

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

Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

**El ejercicio de
la magistratura
del Defensor
del Pueblo**

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 2010, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

INFORME CENTRAL

I. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL 2010 Resumen ejecutivo

El Defensor del Pueblo en ejercicio de la magistratura moral y en cumplimiento de la misión de promover la protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en representación de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, durante el 2010 emitió pronunciamientos de interés general, cada vez que fue necesario. En ellos requirió la actuación de los organismos competentes del Estado cuando se pusieron en riesgo los derechos de las personas y la institucionalidad que los garantiza, con el propósito fundamental de promover la aplicación efectiva de los mecanismos de prevención y protección de los sectores poblacionales más vulnerables, expuestos a situaciones de peligro o en estados de indefensión.

A. PRONUNCIAMIENTOS DE PRENSA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE COLOMBIA

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de su magistratura moral durante el año 2010, emitió 132 comunicados de prensa numerados del 1.487 al 1.619. En ellos informó a la opinión pública, a través de la página web de la institución y de los medios masivos de comunicación, sobre las intervenciones que el Estado y el Gobierno deben realizar para que los colombianos y residentes en el país gocen de los derechos consagrados en la Carta Política y en las normas universales que sirven de fundamento a los derechos humanos.

Frente al derecho a la vida y el derecho internacional humanitario

1. **Ante los asesinatos.** El Defensor del Pueblo expresó su preocupación por el asesinato de seis personas en los primeros días del mes de enero de 2010 en el departamento de Arauca que amenazaron el derecho fundamental a la vida de la población civil de esta región del país; el asesinato de tres personas, el 2 de enero en el corregimiento de Bebedó, municipio del Medio San Juan, departamento del Chocó; como un hecho muy grave, calificó el asesinato del líder campesino Jhonny

Hurtado, presidente del Comité Local de Defensa de Derechos Humanos en la vereda La Catalina, en el municipio de La Macarena (Meta); el 3 de marzo rechazó los hechos registrados el día anterior en el corregimiento de Bebedó, municipio del Medio San Juan, departamento del Chocó, donde fueron encontrados los cuerpos de tres personas asesinadas con armas de fuego: “No podemos aceptar que los violentos amenacen y atenten contra el derecho a la vida de quienes tienen la función de administrar justicia”, señaló enfáticamente el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, a propósito del crimen de que fue víctima el juez de ejecución de penas del municipio de Soacha, José Fernando Patiño Leño.

Rechazó el 18 de enero el asesinato de cuatro personas en el municipio de Puerto Wilches (Santander), zona del Magdalena Medio e instó a las autoridades competentes de esa región a adoptar planes de prevención y protección para defender especialmente a los habitantes de las zonas más afectadas por la violencia en el Magdalena Medio santandereano; condenó de manera enérgica la muerte violenta del médico Pedro Pablo Alcántara Mariño, Director del Hospital San Ricardo Pampury de Saravena, quien recibió siete impactos de bala en las horas de la mañana del 29 de junio en el municipio de Arauca; rechazó la muerte violenta de Alexander Quintero, Presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal del Alto Naya (Cauca), quien recibió varios impactos de bala de cuatro hombres que se movilizaban en dos motocicletas en momentos en que se encontraba en compañía de su esposa e hija en Santander de Quilichao el 23 de mayo.

Condenó la muerte violenta, ocurrida el 18 de mayo, del señor Rogelio Martínez, quien había sido desplazado de la finca la Alemania en San Onofre (Sucre), por parte de integrantes del autodenominado Bloque Héroes de los Montes de María, y que había retornado a la finca en mención en el 2007. El señor Rogelio Martínez venía recibiendo amenazas desde hace algún tiempo por parte de sujetos no identificados. Tales amenazas habían sido puestas en conocimiento de las autoridades, por lo que el Comité Especial de Riesgos (CRER), que coordina el Ministerio del Interior, había ordenado un estudio de seguridad que concluyó en alto riesgo; condenó el 20 de septiembre la muerte violenta del líder Hernando Pérez, integrante de la Fundación Forjando Futuros y la Asociación de Restitución de Bienes y Tierras de Urabá (Asovirestibi), quien el pasado domingo participó en la entrega de títulos a 34 familias víctimas de desplazamiento forzado y despojo de bienes; rechazó la muerte violenta de Luis Socarrás, dirigente del Polo Democrático en La Guajira e integrante de la etnia Wayuu, quien fue asesinado a manos de un sicario en su propia residencia el 27 de julio, ubicada en el barrio 7 de Agosto en Riohacha.

- 2. Respecto de las masacres.** El Defensor del Pueblo condenó dos masacres perpetradas entre el 20 y 21 de marzo en el departamento de Córdoba que produjeron la muerte de doce personas; rechazó el asesinato de cuatro personas (una de ellas menor de edad) y el ataque en que otras dos resultaron heridas en hechos violentos ocurridos el 21 de febrero en el municipio de El Bagre, ubicado en el Bajo Cauca antioqueño; rechazó la muerte violenta de seis personas, entre ellas un menor de edad, en el municipio de Buenavista (Córdoba), a manos de uno de los grupos al margen de la ley que operan en el sur del departamento, la masacre ocurrió el domingo 18 de julio en la vereda Colonia El 72, hasta donde llegaron 15 encapuchados, seleccionaron sus víctimas y luego procedieron a asesinarlas;

condenó la masacre de seis personas presuntamente perpetrada por miembros de grupos armados ilegales en el corregimiento San Francisco del Rayo del municipio de Montelíbano (departamento de Córdoba) y de cuatro personas en el barrio La Chinita de la ciudad de Barranquilla (departamento del Atlántico), en la noche del domingo 14 de noviembre; condenó la masacre de cinco personas perpetrada en la vereda Yanzal del municipio El Charco, en el departamento de Nariño, ocurrida el viernes 1° de octubre de 2010 y el desplazamiento masivo registrado en zona rural del municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, luego de las amenazas, homicidios y extorsiones ejecutadas por un grupo armado ilegal.

3. **Sobre las ejecuciones extrajudiciales.** El Defensor del Pueblo solicitó, el 12 de enero, al Ministerio del Interior y de Justicia convocar con carácter urgente el Consejo de Política Criminal, para evaluar la adopción de medidas urgentes que permitan enfrentar la contingencia presentada con la recuperación de la libertad de 17 miembros de la fuerza pública la semana anterior, todos procesados por su presunta participación en hechos relacionados con casos de ejecuciones extrajudiciales que se presentaron en Ocaña (Norte de Santander) en los que murieron once jóvenes de la localidad de Soacha (Cundinamarca); el 16 de septiembre la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, después de un trabajo de dos años, acompañaron la entrega en la ciudad de Barranquilla de los restos mortales de los jóvenes Douglas Tavera, Paolo Castro, Rubén Villa, Danny Díaz y Johnsin Hernández, que fueron reportados como desaparecidos en el año 2007.
4. **En relación con el secuestro.** El Defensor del Pueblo registró con mucha complacencia el regreso a la libertad del soldado Josué Daniel Calvo, y destacó que la operación humanitaria hubiera transcurrido dentro de los cauces de la normalidad; rechazó el secuestro por parte de presuntos integrantes de las Farc, de cinco trabajadores de la empresa contratista Tubocope al servicio del campo de exploración petrolera Caricare, en el departamento de Arauca, al tiempo que reclamó del grupo armado ilegal respetar la vida e integridad personal de los secuestrados y proceder a su inmediata liberación; pidió la inmediata liberación de los señores Yesid Lozano, Donaldó Sánchez (ex concejal de Saravena) y Alexander Pinilla (ex funcionario de la Administración local), quienes fueron privados de la libertad entre el 11 y el 13 de marzo por parte de integrantes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), al parecer, por razón de su militancia política; rechazó, el 12 de marzo, el secuestro de Yesid Lozano, Defensor Público de la Regional Arauca, quien fue plagiado en Puerto Nariño, jurisdicción del municipio de Saravena, cuando desconocidos que se movilizaban en tres motocicletas lo obligaron a bajarse del carro en que se transportaba con la esposa y luego emprendieron la huida hacia Puerto Contreras, jurisdicción de Saravena; destacó tanto la decisión de liberar en forma unilateral al cabo Pablo Emilio Moncayo y al soldado profesional Josué Daniel Calvo, decisión expresada por las Farc en la mañana del 27 de septiembre, como la devolución de los restos del mayor Julián Ernesto Guevara.
5. **Sobre ataques y hostigamientos.** El Defensor del Pueblo expresó, en marzo de 2010, su enérgica condena al atentado con un carro bomba en el Centro Administrativo Municipal de Buenaventura (CAM), Valle del Cauca, que dejó un saldo trágico de nueve muertos y más de 40 heridos; rechazó los hostigamientos que vienen perpetrando integrantes de las Farc a la población civil en los municipios de Caldonó, Cajibío y Jambaló que constituyen una grave infracción

al Derecho Internacional Humanitario; repudió la muerte del niño Juan Pablo Chicangana Patiño en un ataque del Sexto Frente de las Farc a la fuerza pública en el corregimiento de Siberia, municipio de Caldoño en el departamento del Cauca y en el que también resultó gravemente herida la concejal Luz Marina Patiño, madre del menor; expresó su preocupación por el incremento de ataques armados con interposición de la población civil y de hostigamientos contra las estaciones de policía en cercanías de viviendas habitadas por ciudadanos indefensos en los municipios de Caldoño, Jambaló, Silvia y Toribío.

En el mismo sentido, denunció que hasta mayo de 2010 se habían presentado nueve hostigamientos de las Farc en el departamento del Cauca; el 4 de mayo condenó el atentado con explosivos en inmediaciones de la estación de policía en el municipio de Guapi (Cauca), que dejó un saldo de diez personas heridas, entre ellas dos miembros de la Policía Nacional, y la muerte del portador del artefacto explosivo, un habitante de la calle, según lo reportaron las autoridades locales; el 10 de septiembre rechazó la incursión armada por presuntos integrantes de las Farc a la cabecera del corregimiento de Puerto Colón en el municipio de San Miguel en jurisdicción del departamento del Putumayo, un número indeterminado de personas heridas que fueron trasladadas a centros hospitalarios en la zona fronteriza con el Ecuador; lamentó la muerte violenta, el 1º de septiembre, de catorce miembros de la Policía Nacional perpetrada por la guerrilla de las Farc, que atacaron con artefactos explosivos a una patrulla Escuadrón Móvil de Carabineros que se movilizaba hacia el municipio de Doncello, en el departamento del Caquetá; calificó como una grave violación del Derecho Internacional Humanitario el atentado a una planta generadora de energía y los depósitos de agua de una microcentral que generaba 250 kilovatios, que dejó el 1º de septiembre sin fluido eléctrico a los municipios de Caloto, Guachene, Padilla y Miranda en el norte del departamento del Cauca.

Condenó de manera enérgica el atentado con carrobomba perpetrado el 12 de agosto a las 5:30 de la mañana en la calle 67 con carrera 7ª en inmediaciones al edificio donde funciona Caracol Radio, en el cual resultaron heridas nueve personas y se produjeron cuantiosos daños materiales; el 2 de julio advirtió que el paro armado, promovido desde el pasado 20 de junio por alguna columna de las Farc, ha venido afectando el derecho a la movilidad y el suministro de alimentos; al condenar la muerte violenta, el 24 de noviembre, de Óscar Mause en Turbo (Antioquia), instó a las autoridades competentes a adoptar medidas efectivas para proteger la vida e integridad personal de los líderes de procesos de restitución de tierras en diferentes regiones del país.

- 6. En lo concerniente a las amenazas.** El Defensor del Pueblo rechazó las amenazas que, vía correo electrónico, recibió una magistrada auxiliar de la Corte y que, al parecer, iba dirigida contra un magistrado titular; rechazó el nuevo acto de violencia contra la Defensora Pública de la Regional Córdoba, Gloria Quintero Muñoz, quien fue víctima de un atentado contra su vida cuando se dirigía hacia su residencia en un taxi y personas desconocidas le dispararon con arma de fuego. Afortunadamente, en este momento se encuentra estable y fuera de peligro. Quintero Muñoz tenía servicio de escolta por las amenazas de que fue objeto a principios de 2009.

Condenó los atentados y las amenazas en diferentes regiones del país contra los defensores públicos, que, en su mayoría, trabajan en procesos relacionados con el

tema de tierras y Justicia y Paz; el 30 de junio rechazó de manera enérgica las nuevas amenazas e intimidaciones proferidas contra tres de las madres de los 16 jóvenes de Soacha, víctimas de ejecuciones extrajudiciales, el personero de ese municipio, Fernando Escobar, y la Fundación Kayros, que representa la parte civil en el proceso que se adelanta contra los presuntos responsables; repudió las amenazas de muerte proferidas, el 4 de junio, por un presunto grupo armado ilegal contra organizaciones defensoras de derechos humanos, partidos políticos, miembros del Congreso de la República, periodistas, docentes y contra algunos servidores –sin mencionarlos– de las Defensorías Regionales del Chocó, Cauca, Nariño y Huila; rechazó, el 28 de abril, las amenazas que a través de grafitis, aparecieron en algunas calles de Bogotá contra el padre Javier Giraldo de la Comisión Interclesial de Justicia y Paz. El sacerdote jesuita había denunciando las muertes violentas y demás vulneraciones a los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad de Paz de San José de Apartadó; el 20 de abril condenó las amenazas de muerte que el presunto grupo armado ilegal autodenominado Los Rastrojos –Comandos Urbanos– profirió mediante panfleto que circuló por correo electrónico contra defensores de derechos humanos, sindicalistas, representantes de organizaciones sociales y de organizaciones de población en situación de desplazamiento, dirigentes del Polo Democrático, en los departamentos de Nariño y en las regiones norte, centro y del Pacífico, del Valle, Cauca, Putumayo, Risaralda, Quindío, Tolima, Caldas, Cundinamarca, Meta, Boyacá y Antioquia; el 14 de agosto, rechazó las amenazas, a través de un correo electrónico contra el representante a la Cámara Iván Cepeda, vocero del Polo Democrático, de Rigoberto Jiménez, director de la Coordinación de Desplazados; y de Alfonso Castillo, del Colectivo de Abogados, y de mujeres líderes de movimientos de desplazados, amenazas atribuibles al grupo armado ilegal que se hace llamar Águilas Negras; el 2 de agosto, durante un encuentro entre el Vicepresidente electo, Angelino Garzón y el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, se propuso la celebración de un convenio para el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, mecanismo diseñado para la prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos en Colombia.

El 4 de noviembre, al reiterar la condena por el homicidio de los tres menores de edad en zona rural del municipio de Tame (Arauca), la muerte violenta de doce menores de edad en lo transcurrido de 2010 y el secuestro de tres más entre los meses de enero a octubre de este mismo año en otros municipios, urgió de las autoridades nacionales y regionales adoptar medidas eficaces de protección a la población infantil y los familiares de las víctimas en los municipios afectados por la violencia en el departamento de Arauca.

- 7. Sobre el derecho a elegir y ser elegido.** La Defensoría del Pueblo presentó, al Ministerio del Interior y de Justicia y demás autoridades competentes, el Informe Especial de Riesgo Electoral elaborado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), que contenía un panorama general de los factores de riesgo que podrían incidir en el ejercicio del derecho fundamental de elegir y ser elegido en el marco del proceso electoral; el 14 de febrero condenó los hechos registrados en el sitio Tres Cejas, inspección de El Capricho, a una hora de San José del Guaviare (Guaviare), en donde presuntos integrantes de las Farc atacaron y emboscaron una caravana de vehículos en la que se movilizaba José Alberto Pérez Restrepo, candidato a la gobernación de ese departamento, quien resultó herido en el cuello y en la pierna

izquierda; la Defensoría del Pueblo estuvo atenta a que se hicieran efectivas las garantías en las primeras elecciones directas de miembros del Parlamento Andino para el período 2010-2014 que se realizaron el 14 de marzo; informó a la ciudadanía que el domingo 30 de mayo, los funcionarios y servidores que laboran en las 36 oficinas regionales de la institución, atenderán las quejas, las peticiones y reclamos de los ciudadanos en relación con el derecho al sufragio durante las elecciones presidenciales del año 2010. A través del Sistema de Alertas Tempranas, informó a las autoridades que, con respecto a la jornada de la elección presidencial del próximo 30 de mayo, 82 municipios de 19 departamentos se hallan en alto riesgo de que se presenten hechos de violencia por parte de la guerrilla y otros grupos armados ilegales, que podrían perturbar el normal desarrollo del certamen electoral, sobre lo cual es necesario terminar de adecuar las medidas por parte de la fuerza pública.

- 8. Respeto de la Ley de Justicia y Paz.** Con el reconocimiento de los once defensores públicos, de las víctimas de Mamujan y San Cayetano (Bolívar), y la lectura de los hechos, el Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá inició el 26 de abril el incidente de reparación integral dentro del proceso contra los jefes paramilitares Edgar Cobos Téllez, alias Diego Vecino, y Ubre Enrique Manques Martínez, alias Junco Dique.
- 9. En lo referente a derechos laborales.** El 27 de diciembre la Defensoría del Pueblo dijo que esperaba proponer que, en el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales convocada para acordar el Salario Mínimo Legal en 2011, además de los criterios que tradicionalmente se han tenido en cuenta, como la inflación causada, la inflación proyectada y la productividad, se tenga en consideración el ingreso real de los trabajadores y su capacidad adquisitiva.
- 10. En cuanto a desplazados y refugiados.** El Defensor del Pueblo expresó su preocupación por el desplazamiento masivo de aproximadamente 300 indígenas Eperera Siapidara que llegaron a la comunidad de Boca de Víbora, ubicada a unos diez minutos de Bocas de Satinga en la cabecera municipal de Olaya Herrera (Nariño), debido a los enfrentamientos entre el Ejército y las Farc desde el 31 de enero; recibió en el Puente Internacional Simón Bolívar, que comunica a las poblaciones de Cúcuta y San Antonio del Táchira, a cinco hombres y cuatro mujeres de origen colombiano que fueron deportados de Venezuela por encontrarse indocumentados en el vecino país; denunció que unas 883 personas que conforman 246 familias fueron obligadas a desplazarse el 2 de abril desde las veredas de La Vega del Inglés, Portachuelo, La Armenia y La Redonda del municipio de Peque, y Santa Ana, El Cañón de Cedral y El Cedro del municipio de Ituango, hacia la cabecera municipal de esta última localidad, como consecuencia de las presiones de las Farc y de los temores por el riesgo que pueden generar posibles enfrentamientos; el 3 de septiembre manifestó su preocupación por el incremento de los desplazamientos intraurbanos, masivos e individuales, que vienen afectando a 13 de las 16 comunas de la ciudad de Medellín; la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia, conformaron el 30 de agosto una Comisión Humanitaria para evaluar el riesgo de desplazamiento de 150 integrantes de la comunidad indígena Jiw o Guayabero, entre ellos 75 menores pertenecientes al resguardo de Mocuare que se dirigen a Mapiripán, la Isla y Caño Yamú, entre el departamento del Meta y San José del Guaviare, por la presencia de un frente de las Farc que ha tenido enfrentamientos con unidades de la fuerza pública.

11. **En lo referente a comunidades indígenas.** La Defensoría del Pueblo adelantó, por solicitud de las partes, actividades de mediación institucional para concertar medidas de reparación colectiva entre las autoridades indígenas del pueblo Embera y el Ministerio de Defensa por los daños ocasionados en la operación de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), el 30 de enero, que afectó los territorios colectivos del resguardo Uradá Jiguamiandó de la etnia Embera en el departamento del Chocó; solicitó la inmediata conformación de una comisión humanitaria de la cual hará parte la Defensoría, para que se dirija pronto a la zona del Bajo Baudó, con el fin de verificar la información según la cual un grupo armado ilegal estaría impidiendo el regreso de las comunidades del resguardo Purricha que salieron a votar el domingo 14 de marzo, al corregimiento de Villa María; la Defensoría del Pueblo hizo presencia en los municipios de Caldono, Jambaló y Cajibío (Cauca), y verificó, que 520 integrantes de la etnia Nasa se desplazaran a la vereda El Gualo, desde el 20 de febrero, y se encuentran instalados en el “Centro Rural Mixto Gualo” como consecuencia de acciones armadas de la guerrilla.
12. **Sobre minorías étnicas.** El Defensor del Pueblo rechazó, el 12 de enero, el asesinato de que fue víctima Argénito Díaz Tapias, líder del Consejo Comunitario Mayor de Curvaradó, quien fue obligado a bajarse de un vehículo de servicio público que cubría la ruta entre Mutatá y Carmen del Darién y, posteriormente, recibió varios impactos de bala por parte de un sicario. Argénito Díaz Tapias era presidente del Consejo Local de Llano Rico, vocal de la Junta del Consejo Mayor de Curvaradó y había sido elegido en la Junta Directiva de Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA) el 12 de diciembre de 2009; con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas que habitan la costa pacífica nariñense en el marco del conflicto armado, y de garantizar la protección del medio ambiente en dicha región, convocó a una Audiencia Defensorial el martes 1º de septiembre en el municipio de Tumaco; el 9 de agosto destacó la importancia de adelantar acciones conjuntas por parte de todas las instancias del Estado colombiano con el fin de proteger los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los pueblos indígenas del país, sensiblemente afectados por la violencia de los grupos armados ilegales.
13. **En el área de la niñez.** El Defensor del Pueblo condenó enérgicamente los hechos ocurridos en el municipio de El Charco, en el departamento de Nariño, donde murió un menor de 13 años que fue utilizado por las Farc para transportar explosivos y atentar contra la fuerza pública; manifestó su preocupación por las informaciones divulgadas, según las cuales un grupo de niños, adolescentes y jóvenes de la localidad de Ciudad Bolívar han sido objeto de amenazas de muerte por parte de un grupo desconocido.
14. **Respecto a los derechos de la mujer.** En el Día Internacional de la Mujer, que se conmemora anualmente cada 8 de marzo, la Defensoría del Pueblo saludó a las mujeres colombianas e instó a las autoridades y a la sociedad en su conjunto a impulsar acciones efectivas que garanticen la igualdad de derechos, oportunidades sociales, educativas y culturales para las mujeres en nuestro país; sector de la sociedad que representa más de la mitad de la población (56,8%), con un total de 22 millones 150 mil mujeres; la Defensoría del Pueblo, con el apoyo del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), inauguró el 25 de febrero un taller para la discusión y validación del Plan Institucional en materia de violencia sexual

en Colombia; el 25 de noviembre, en el Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer que se celebra anualmente, la Defensoría del Pueblo instó a las autoridades y a la sociedad en su conjunto a impulsar acciones efectivas que garanticen la erradicación de todo género de violencias contra las mujeres en Colombia.

15. **En lo concerniente a la salud.** El Defensor del Pueblo se reunió el 3 de febrero en la sede de la Caja de Compensación Familiar (Compensar) con el Ministro de la Protección Social y las organizaciones de pacientes para evaluar el tema de los decretos de la Emergencia Social; hizo el 13 de mayo el lanzamiento de la cartilla de la serie de derechos en salud denominada *Bioseguridad, Atención en Centros de Estética*, evento que se realizó en el auditorio de la Andi; declaró que el estudio *La Tutela y el Derecho a la Salud 2009*, basado en las tutelas presentadas a la Corte Constitucional por usuarios de los 33 departamentos del país y que fueron analizadas por el Programa de Salud de la Defensoría del Pueblo, reveló que en el 2009 los ciudadanos presentaron un total de 370.640 tutelas: un 7,6%, más que las de 2008 (344.468).
16. **Respecto al medio ambiente y a los servicios públicos.** La Defensoría del Pueblo anunció el seguimiento riguroso a las medidas de emergencia adoptadas por las autoridades competentes al declarar como desastre natural la ola de incendios forestales que desde comienzos de enero afectó varias regiones del país y obligó al cierre de parques nacionales naturales, lo que ocasionó la prohibición definitiva del uso de la pólvora en 11 departamentos y 77 municipios; el 10 de agosto celebró que la región de Bahía Málaga, jurisdicción del municipio de Buenaventura, haya sido seleccionada como área de conservación al ser declarada, por la Resolución 1501 del 4 de agosto de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como parque nacional natural; el 9 de agosto celebró que la Asamblea General de las Naciones Unidas haya reconocido “el derecho humano al agua potable y el saneamiento como un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”; el 19 de diciembre instó a las autoridades a agilizar los procedimientos de ayuda humanitaria para atender a los tres mil doscientos (3.200) habitantes que tuvieron que evacuar el municipio de Gramalote ante el inminente riesgo de un deslizamiento de tierra; el 10 de diciembre, señaló que la declaratoria de la emergencia social, económica y ecológica decretada por el Gobierno nacional, para atender los daños de la ola invernal en Colombia, debe permitir, en el menor tiempo posible, la puesta en marcha de soluciones adecuadas para 330.000 familias que han perdido sus viviendas, carecen de servicios públicos, enfrentan una progresiva escasez de alimentos y se encuentran incomunicadas por causa del invierno que ha deteriorado por lo menos 143 vías del país; con el fin de divulgar los resultados de la investigación sobre la situación actual de las plantas de aprovechamiento de residuos sólidos y la disposición final en el departamento de Cundinamarca.

La Defensoría del Pueblo convocó a las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, autoridades del ramo y representantes de los diferentes municipios y de la Administración departamental, a la Audiencia Defensorial que se realizó el 25 de noviembre; el 10 de noviembre recomendó aunar esfuerzos en el orden nacional y local para agilizar la asistencia y la ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas por la lluvia e instó a las diferentes autoridades a desarrollar, de manera urgente, planes de contingencia con el fin de mitigar los impactos negativos que está produciendo la ola invernal en las comunidades de diferentes regiones del país; el 8 de octubre, al divulgar un estudio, la Defensoría del Pueblo concluyó que 618

municipios del país suministraron agua no apta para el consumo humano en el segundo semestre de 2009.

Del mismo modo, recomienda que las tarifas de acueducto se adopten con base en el Índice de Riesgo de Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA), y que se incluyan en la factura las características del líquido y la calidad del servicio que se presta; ese mismo día, al evaluar el aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos en Bogotá, la Defensoría del Pueblo concluyó que, si bien ha habido un avance en la mitigación de los daños que afectan las zonas aledañas al vertedero de basuras, es necesario un mayor esfuerzo por parte de la administración distrital.

17. **En cuanto a la solidaridad con los periodistas.** El Defensor del Pueblo condenó el asesinato del periodista Clodomiro Castilla en Montería, perpetrado el 19 de marzo por dos sujetos motorizados que ingresaron a su vivienda.
18. **En lo referente a misiones médicas y humanitarias.** El 13 de octubre, el Defensor del Pueblo expresó su preocupación por el riesgo que afrontan las misiones médicas en zonas donde hay presencia de grupos armados ilegales, como la región del Catatumbo, donde el atropello a una misión médica en la vereda Arboledas, localizada en el municipio de San Calixto, región del Catatumbo (Norte de Santander), produjo la muerte del señor Urbalí Jaime Franco, de 38 años de edad, que era transportado en un vehículo para recibir atención médica de urgencia en el hospital Emiro Quintero Cañizares de Ocaña.
19. **Sobre fechas nacionales y especiales.** En febrero, con ocasión del día Nacional del Periodista, el Defensor del Pueblo envió un saludo cordial a los comunicadores del país al celebrar en Colombia los 219 años de la fundación del *Papel Periódico de Santafé de Bogotá* y, al mismo tiempo, rechazó los actos que atentan contra la libertad de prensa, el derecho a la vida, la integridad personal y el trabajo periodístico, tales como las amenazas, la autocensura, las acciones judiciales improcedentes y los señalamientos contra los comunicadores; de conformidad con la Ley 724 del 28 de diciembre de 2001, se institucionalizó en Colombia el Día de la Niñez y la Recreación, el último sábado del mes de abril de cada año.

Para el Defensor del Pueblo se trata de una ocasión más para recordar a la familia, a la sociedad y las autoridades, el cumplimiento de sus compromisos con la realización y garantía de los derechos humanos de los niños de Colombia; el 9 de septiembre, Día Colombiano de los Derechos Humanos, presidió en el auditorio de la Defensoría del Pueblo el acto de conmemoración, evento que contó con la presencia del señor Vicepresidente de la República, doctor Angelino Garzón, del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Roberto Cuéllar M. y el Rector de la Universidad Libre, Seccional Bogotá, señor Fernando Dejanón.

20. **Sobre fechas emblemáticas internacionales.** El 12 de junio, con ocasión del Día Mundial contra el Trabajo Infantil, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, recordó la difícil situación por la que atraviesan los niños y las niñas por efecto de conductas vulneratorias de sus derechos fundamentales, especialmente por aquellas que atentan contra el derecho a no ser explotados económica o laboralmente, y recalcó la urgencia de erradicar las peores formas de trabajo infantil y el ingreso prematuro de los menores de edad a las actividades laborales; el 1° de Mayo,

consideró indispensable que los hechos de violencia de que han sido víctimas numerosos miembros del movimiento sindical colombiano sean judicializados y, a su vez, que se establezcan los responsables que, en una alta proporción, están vinculados con grupos armados al margen de la ley; el 22 de abril, en el Día de la Tierra, la Defensoría del Pueblo recordó la necesidad de que las autoridades del ramo, atendiendo criterios técnicos y de largo plazo, puedan cumplir las metas planteadas para el año 2019 y articular claramente las políticas sectoriales con directrices ambientales que permitan alcanzar los objetivos del desarrollo nacional y hacer efectivos los derechos de los sectores de la población menos favorecida; el 10 de diciembre, con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, recordó que ellos constituyen el más alto logro de la comunidad internacional para garantizar la convivencia pacífica, basada en el respeto a la dignidad humana, sin ningún tipo de discriminación.

21. Participación en eventos internacionales. XV Congreso Iberoamericano de la FIO. El Vicepresidente de la República y el Defensor del Pueblo instalaron en Cartagena el 27 de octubre este congreso y la Asamblea de la Federación Iberoamericana de los Ombudsman-Defensores del Pueblo, en el que se evaluaron los temas de la Seguridad Ciudadana y los Derechos Humanos, entendidos como las medidas que deben adoptar los Estados para ofrecer protección y garantizar la seguridad de los migrantes, víctimas de la violencia, los individuos en condición de refugio y los del delito transnacional de trata de personas. La instalación del acto contó también con las intervenciones de Judith Pinedo, Alcaldesa de Cartagena de Indias, la doctora Beatriz Merino, Presidenta de la FIO; el señor Serge Malé, Director Adjunto de la Oficina del ACNUR para las Américas y Marcelo Pisani, Jefe de Misión de la OIM en Colombia.

B. RESOLUCIONES, INFORMES, AUDIENCIAS Y ACTUACIONES EN DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

Con los informes, audiencias y resoluciones defensoriales el Defensor del Pueblo formula recomendaciones a las autoridades competentes, que facilitan la difusión dentro de las comunidades afectadas y sirven para construir escenarios democráticos de participación en los que se formulan soluciones consensuadas. La Oficina de Comunicaciones de la Defensoría del Pueblo divulgó los eventos convocados sobre los siguientes asuntos:

1. Resoluciones defensoriales

- **Resolución Defensorial No. 58:** “Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba”

Respecto a la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba, se presentan las siguientes situaciones: (1) históricamente, en el departamento de Córdoba ha habido concentración de la tierra, (2) una gran masa campesina arrendataria y jornaleros, (3) elevados porcentajes de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (53.53%) y el 23.91% de los hogares se encuentran en situación de miseria, (4) monopolio de la tierra, subordinación de la mano de obra campesina, (5) desarrollo empresarial incipiente, (6) ganadería extensiva, (7) desplazamiento de la población campesina e indígena, (8) desempleo y desabastecimiento de

productos básicos de la canasta familiar, (9) movimientos campesinos por la recuperación de las tierras, (10) grupos armados ilegales, principalmente paramilitares, incidieron en las administraciones departamentales y municipales, (11) disputa histórica por el control del territorio en Córdoba, (12) con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, los niveles de violencia no han disminuido; por el contrario, se configura una nueva etapa del conflicto armado caracterizada por la reconfiguración de nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC, (13) grupos armados ilegales y personas naturales emplean diferentes modalidades para despojar de la tierra a campesinos e indígenas, (14) se presentan amenazas contra los líderes sociales por la reclamación del derecho a la tierra.

Estos factores, que impiden o afectan el acceso a la tierra por parte de los habitantes de las zonas rurales en las diferentes subregiones del departamento de Córdoba, se observaron en los casos reseñados en el diagnóstico e hicieron que las exhortaciones defensoriales se dirigieran a las autoridades competentes del Estado para que se adopten medidas eficaces que busquen garantizar los derechos que les asisten a sus comunidades sobre la tierra, de donde se desprende su derecho a la seguridad alimentaria y a construir un proyecto de vida digno.

- **Resolución Defensorial No. 59:** “Violación de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de la Comunidad de Alto Mira y Frontera, Tumaco (Nariño)”

Este documento contiene los resultados de una investigación sobre los problemas que afectan a la comunidad afrodescendiente de Alto Mira y Frontera, en sus derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente.

De manera general, se identificaron las siguientes situaciones: (1) La presencia y expansión de los grupos armados ilegales en esta zona, estrechamente ligada a la dinámica de los cultivos ilícitos, (2) Desplazamiento forzado de los miembros del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, que tiene como causas el control territorial para la expropiación de recursos naturales, (3) La presencia de cultivos ilícitos en la zona y la fumigación de estos, (4) Un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, (5) Ocupación indebida por parte de la empresa palmicultora Palmeiras S. A. dentro del territorio colectivo, (6) Impacto negativo al medio ambiente y al territorio colectivo, producto del desarrollo de cultivos de palma y fumigaciones aéreas, (7) Otras ocupaciones del territorio por parte de grupos campesinos de otras regiones.

Las recomendaciones defensoriales instan a las autoridades administrativas, locales y nacionales, con el ánimo de que definan y activen los mecanismos y alternativas para solucionar los problemas que afectan a la comunidad de Alto Mira y Frontera.

- **Resolución Defensorial No. 60:** “Situación ambiental y de tierras en los territorios de la comunidad indígena barí en Norte de Santander”

En este documento se identificó la situación de vulneración y amenaza en que se encuentra el pueblo barí en cuanto a su tierra, territorio y medioambiente y se enmarcó en aspectos como (1) la indefinición de linderos, (2) la situación de los territorios del pueblo indígena motilón barí en relación con el parque nacional natural Catatumbo Barí, (3) la destinación de una parte de las áreas sustraídas a la reserva forestal serranía de los Motilones al programa de titulación de baldíos nacionales, adelantado por el antiguo Incora en favor de campesinos colonos diferentes a los miembros de las comunidades indígenas, (4) la proliferación de explotaciones minero-energéticas, con o sin licencia, (5) desarrollo de proyectos viales o de

explotación de hidrocarburos sin la debida consulta a las comunidades, y (6) situación de riesgo y desplazamiento. Las recomendaciones instan a las autoridades concernidas a que se lleve a cabo la actualización cartográfica y catastral de las áreas que constituyen los resguardos indígenas, se haga aclaración de la tenencia de la tierra para el saneamiento de los resguardos existentes dentro y fuera del área del parque nacional natural del Catatumbo - Barí, entre otros.

- **Resolución Defensorial N° 61:** “Aprovechamiento de residuos sólidos y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana”

Las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Tunjuelito de Bogotá están habitadas en su mayoría por comunidades vulnerables; además, a lo largo del tiempo han tenido que sobrellevar los impactos ambientales severos propios de la operación del relleno sanitario Doña Juana, que a diario recibe aproximadamente 6.000 toneladas de basura; la contaminación por material particulado de explotación de canteras o de las ladrilleras ubicadas muy cerca de los centros poblados y los problemas ocasionados por la inundación de las cárcavas de la explotación minera que causan proliferación de vectores. Al evaluar el aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos en Bogotá, la Defensoría del Pueblo concluyó que, si bien ha habido un avance en la mitigación de los impactos que afectan las zonas aledañas al vertedero de basuras, es necesario un mayor esfuerzo y compromiso por parte de la administración distrital.

- **Resolución Defensorial N° 62:** “Situación actual de la gestión de residuos sólidos: plantas de aprovechamiento y disposición final en Cundinamarca”

Para el año 2003 existían en el departamento alrededor de 49 botaderos a cielo abierto en sitios cercanos a la cabecera municipal que afectaban directamente a la población. La Defensoría del Pueblo constató que, no obstante presentarse cambios, algunas plantas de aprovechamiento, como la de Guaduas, se han convertido en un botadero a cielo abierto que contaminan las fuentes hídricas por el vertimiento directo de lixiviados, generan olores ofensivos y proliferación de vectores y atentan contra los derechos de esta población. Por otro lado, se constató el estado de cierre, clausura y restauración ambiental de los botaderos a cielo abierto como el de Mondoñedo, donde actualmente de manera fraudulenta se siguen disponiendo residuos y desarrollando actividades de reciclaje, lo cual genera un impacto en la salud y la calidad de vida de la población recicladora que allí habita y de la comunidad en general. Se concluye que, aunque la construcción de los rellenos sanitarios regionales es necesaria, debe haber un trabajo de concertación con la comunidad. Del mismo modo es fundamental valorar los impactos reales que este tipo de proyectos tiene sobre el ambiente y adoptar todas las medidas que sean necesarias para contrarrestar dichos impactos.

2. Informes de seguimiento a las resoluciones defensoriales

- **Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 29:** “Inadecuada prestación del servicio domiciliario de energía eléctrica en siete departamentos de la costa atlántica”

La interrupción constante y la baja calidad en el servicio de energía eléctrica, la instalación de medidores sin el debido concurso de los usuarios y suscriptores, el alza desmedida en las tarifas y el corte del servicio después de ser pagado han hecho que la población de los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre no tengan acceso eficiente y oportuno al servicio público de energía eléctrica; por tal razón y con el propósito de que

se garantice el pleno ejercicio de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna con infraestructura de servicios que garanticen la seguridad y la salubridad pública de estas comunidades, la Defensoría del Pueblo reitera las recomendaciones orientadas a que las acciones de las empresas prestadoras del servicio público de energía en la costa atlántica atiendan las frágiles condiciones sociales, culturales y ambientales de la comunidad, respeten sus derechos, cumplan con la normativa ambiental y generen espacios de participación y concertación para la toma de decisiones.

- **Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 44.** “Prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la isla de San Andrés”

Este informe tuvo como propósito reiterar recomendaciones y formular nuevas exhortaciones a las autoridades concernidas en el tema de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la isla de San Andrés, para que adelanten acciones relacionadas con la cobertura, calidad y continuidad del servicio; los usos y fuentes de abastecimiento de agua; la oferta, demanda y déficit de agua potable en la isla; el estado de la infraestructura para la prestación eficiente de dichos servicios, y la apropiación e inversión de recursos económicos y las condiciones de vinculación del operador especializado y sus metas previstas.

- **Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 45.** “Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina”

A pesar de los esfuerzos de los Gobiernos nacional y local, persisten varios problemas que perturban a los habitantes de las islas de Providencia y Santa Catalina, entre otros: (i) las medidas adoptadas no son suficientes para solucionar los problemas de los pobladores, (ii) la recuperación del sector turístico ha sido lenta y no ha beneficiado a toda la población, (iii) serias deficiencias en la prestación del servicio de salud, (iv) mala calidad del agua para el consumo, (v) baja cobertura de servicios públicos, y (vi) deterioro de los recursos naturales de las islas.

Luego de ser evaluada la situación, en particular las acciones adelantadas para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores y la recuperación económica de las islas, se reiteraron las recomendaciones defensoriales y se formularon nuevas exhortaciones.

- **Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 54:** “Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena”

No obstante que los impactos del transporte de carbón han disminuido en gran medida con la operación del tren, persiste el pasivo ambiental en la región central del Cesar por la explotación de carbón y por la siembra de algodón en las décadas anteriores, y prevalecen las siguientes situaciones: la desertización del valle del Cesar, el cambio brusco en la economía subregional, la pérdida de cultivos, la amenaza a la seguridad alimentaria, el desplazamiento de grupos poblacionales, la ausencia de proceso previo que prevea un ordenamiento adecuado del territorio, los altos índices de pobreza de las comunidades vecinas, las regalías no han sido correctamente empleadas para mejorar la calidad de vida de los habitantes, persiste la pugna entre el sector turístico de Santa Marta y los carboneros. Ante este panorama, la reiteración de las recomendaciones defensoriales y las nuevas exhortaciones, en términos generales, se dirigieron a que las instancias comprendidas en una mesa interinstitucional definan un modelo de desarrollo sostenible para la región, que permita acelerar el proceso de ordenamiento carbonero.

3. Audiencias defensoriales

En los espacios que se relacionan a continuación se hicieron públicas y visibles las amenazas o vulneraciones a los derechos colectivos frente a los problemas abordados, para lo cual se presentaron diagnósticos, análisis de la información recaudada y la posición doctrinal de la Defensoría del Pueblo; ahí tanto comunidades como organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas tuvieron la oportunidad de conocer las investigaciones adelantadas, pronunciarse frente a ellas y establecer compromisos.

1. Isla de San Andrés. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 44: “Prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la isla de San Andrés”. 25 de marzo de 2010.

2. Isla de Providencia. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 45: “Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina”. 26 de marzo de 2010.

3. Santa Marta, Magdalena. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 54: “Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena”. 23 de julio de 2010.

4. Bogotá. Resolución Defensorial N° 58: “Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba”. 17 de septiembre de 2010.

5. San Andrés de Tumaco (Nariño). Resolución Defensorial N° 59: “Violación de los derechos a la tierra, al territorio y al medioambiente de la comunidad de Alto Mira y Frontera”. 27 de agosto de 2010.

6. Cúcuta (Norte de Santander). Resolución Defensorial N° 60: “Situación ambiental y de tierras en los territorios de la comunidad indígena barí en Norte Santander”. 28 de septiembre de 2010.

7. Bogotá, localidad de Usme. Resolución Defensorial N° 61: “Aprovechamiento de residuos sólidos y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana”. 9 de octubre de 2010.

8. Bogotá. Resolución Defensorial N° 62: “Situación actual de la gestión de residuos sólidos: plantas de aprovechamiento y disposición final en Cundinamarca”. 25 de noviembre de 2010.

4. Otras actuaciones

1. Publicación del documento Minería de hecho en Colombia

Se llevó a cabo un estudio sobre las implicaciones sociales y ambientales de la minería de hecho en el país, con el cual la Defensoría del Pueblo brinda un instrumento de análisis a las autoridades que les permita orientar sus políticas, programas y decisiones con respecto a este tema, en un contexto que garantice los derechos humanos de carácter individual de las personas dedicadas a esta actividad, sin comprometer los derechos colectivos a un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al desarrollo sostenible y al patrimonio público y

cultural de todos los colombianos. Se requieren programas de legalización minera más eficaces, acordes con las condiciones sociales, culturales y ambientales de las distintas zonas mineras del país. Igualmente, las autoridades mineras, ambientales, de trabajo y de salud deben instaurar controles más rigurosos en las unidades de explotación minera de hecho, con el fin de garantizar la protección de quienes trabajan en esta actividad.

- Trabajo con entidades y comunidad respecto al acueducto veredal de Mochuelo Bajo, localidad de Ciudad Bolívar

Desde hace varios años, en la localidad de Ciudad Bolívar, acueducto veredal de Mochuelo Bajo, se han presentado problemas relacionados con la calidad del agua, la facturación, el abuso de los derechos de los usuarios e incumplimiento al régimen de los servicios públicos, disputas entre miembros de la comunidad para administrar el acueducto, el desconocimiento de la comunidad en materia de administración y operación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Ante esta situación, se inició un trabajo con la comunidad y las autoridades correspondientes con el propósito de que se adelanten las acciones necesarias para garantizar a los usuarios de este acueducto el suministro de este líquido para consumo humano.

5. Programa de Seguimiento de Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (PROSEDHER)

A través de este programa, la Defensoría se propone incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en la materia, con el fin de que el diseño y la gestión de las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho humano al agua. Con este propósito se elaboraron publicaciones que permiten evaluar la progresividad en el cumplimiento del derecho, a saber:

1. “Diagnóstico de la calidad de agua para el consumo humano”, año 2009.
2. “Informe sobre accesibilidad económica y acceso a la información; una evaluación de las obligaciones del Estado en relación con el derecho humano al agua”.

Con fines de promoción, se organizaron ocho foros regionales sobre “el derecho humano al agua y los planes departamentales de agua”.

C. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS

C.1. Incidencia en políticas públicas en derechos civiles y políticos

I. PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1.1. Garantías para la defensa de los derechos humanos desde la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo lleva varios años insistiendo en que se reconozca a los servidores públicos de la entidad la condición de defensoras y defensores de derechos

humanos, atendiendo a la misión constitucional y legal de impulsar la efectividad de los derechos humanos y el expreso reconocimiento que han hecho las Naciones Unidas², la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³ y la Corte Constitucional⁴, en razón de la función que se ejerce de defensa de los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en las Américas*, entre otros aspectos se refiere a la aplicación en la legislación interna de los Estados de un concepto amplio de defensor o defensora de derechos humanos; la situación de vulnerabilidad de los funcionarios y funcionarias de entidades como las defensorías, en tanto que dada su labor “son más susceptibles a ser víctimas de actos en su contra” y que “el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático dependa, en gran medida, de las garantías efectivas y adecuadas que gocen las defensoras y defensores para realizar libremente sus actividades”⁵.

El Gobierno nacional al respecto hizo mención a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo como defensoras de derechos humanos, en una cartilla cuyo texto dice: “*Dadas las funciones que cumplen, son defensoras de los derechos humanos aquellas personas que se desempeñan como personeras municipales o como defensoras del pueblo (...)*”⁶, iniciativa que deberá seguirse ampliando a los demás instrumentos objeto de las citadas recomendaciones.

La Defensoría presentará al Gobierno Nacional una propuesta de reforma al Decreto 1740 del 19 de mayo de 2010, sobre lineamientos de política pública en materia de protección

2 Naciones Unidas. Resolución 53/144, del 8 de marzo/99. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Artículo 1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. Artículo 16. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

La Relatora Especial para la situación de los Defensores de Derechos Humanos ha manifestado, que: “Se usa la expresión ‘defensores de derechos humanos’ para describir a la persona que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos.

Se les conoce sobre todo por lo que hacen, y la mejor forma de explicar lo que son consiste en describir sus actividades (...) ONU. La Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos. www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/who.htm.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas. Año 2006*. “18. La Comisión seguirá en este informe y en su trabajo posterior, el concepto amplio de defensora o defensor de derechos humanos que brinda la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores, e invita a los Estados miembros a que apliquen este parámetro en su legislación y sus prácticas nacionales, tal como actualmente lo hacen varios Estados del hemisferio”.

En: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm>

4 Corte Constitucional. Sentencia T 524 de 2005 “(...) en definitiva, las autoridades del Estado tienen una obligación de resultados -para efectos de responsabilidad administrativa- frente a las personas que, con ocasión de las actividades que desempeñan o una multiplicidad de circunstancias, entre otras, las arriba analizadas, se encuentran expuestas a riesgos excepcionales que no están obligadas a soportar”.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ob. Cit, p. 37.

6 Vicepresidencia de la República. Ministerio del Interior y de Justicia. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. – USAID. *Protección de defensores y defensoras de derechos humanos. Una Labor del Estado*, Colombia julio de 2010.

para que brinde garantías efectivas a los defensores y defensoras de derechos humanos desde distintos sectores de la sociedad civil y desde las instituciones estatales.

1.2. Impulso a compromisos de las autoridades en audiencias regionales de la Mesa Nacional de Garantías, para la labor de los Defensores de Derechos Humanos de la Sociedad Civil

La Mesa de Garantías surgió en abril de 2009, como una garantía para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, parte del compromiso internacional del Estado de Colombia, con participación de la sociedad civil. En 2010, la Mesa realizó tres audiencias regionales en las ciudades de Arauca, Mocoa y Quibdó y en 2009 había realizado once audiencias⁷.

En las audiencias regionales se ha presentado la problemática que afecta la labor de los defensores de derechos humanos de la sociedad civil, que se concreta en 183 compromisos, agrupados por líneas de prevención, protección y administración de justicia. La Defensoría del Pueblo, a través de las respectivas Defensorías Regionales, ha hecho el seguimiento para el cumplimiento de dichos compromisos, en desarrollo de la encomienda que le hiciera la sociedad civil de las regiones, y cuyos resultados se han entregado periódicamente al Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia.

En el desarrollo de esta labor, la Defensoría destaca la gestión de las Defensorías Regionales para impulsar el cumplimiento de estos compromisos adquiridos por parte de las autoridades competentes. (Ver cuadro N° 1).

Cuadro N° 1. Impulso a los compromisos adquiridos en audiencias regionales de la mesa nacional de garantías para defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales

AUDIENCIA REGIONAL	GESTIÓN DEFENSORIAL	RESPONSABLES
Arauca Reunión de seguimiento 03 de junio de 2010 a compromisos previos a la constitución de la instancia regional, realizada en el mes de mayo de 2010 con organizaciones sociales y autoridades.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión ante el Ministerio del Interior y de Justicia del seguimiento a las medidas de protección en el marco de las medidas cautelares. • Participación en el CRER del 2 de julio de 2010. • Verificación de la construcción de protocolos de seguridad de la Policía de Arauca. • Gestión para la realización de un taller de seguridad con sindicalistas. • Solicitud a los personeros para que hagan seguimiento a la Directiva Presidencial 007 de 1999 sobre la labor de los defensores de derechos humanos. • Apoya el encuentro entre instituciones, la Fuerza Pública y Sociedad Civil para generar confianza entre estos sobre la labor de defensa de los derechos humanos. 	Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Derechos Humanos. Organizaciones Sociales - Sonia López: Joel Sierra, Programa Presidencial de Derechos Humanos Policía de Arauca, Secretaría de Gobierno Departamental de Arauca, organizaciones sociales municipales, Procuraduría Regional, Director Seccional de Fiscalías.

⁷ En las ciudades de Popayán, Bucaramanga, Pasto, Cúcuta, Barrancabermeja, Bogotá D.C., Cali, Medellín, Pereira, Sincelejo y Barranquilla.

AUDIENCIA REGIONAL	GESTIÓN DEFENSORIAL	RESPONSABLES
<p>Bogotá, D.C. Reuniones celebradas los días 19 de marzo de 2010 y 7 de mayo de 2010.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos a las autoridades civiles y militares del Distrito Capital en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la audiencia. • La falta de respuesta de las autoridades distritales para informar sobre el avance de los compromisos en las Mesas Territoriales de Garantías del Distrito dio lugar a nuevos requerimientos como los enviados el 24 de noviembre de 2010. • Aportes al documento del Ministerio del Interior y de Justicia, sobre Protocolo para la Atención de casos en situación de emergencia, relativo a la protección de defensores de DD.HH., al que se incorporaron elementos de análisis para la recomendación de medidas con enfoque diferencial de género. 	<p>Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Gobierno, Plataforma Distrital de Derechos Humanos, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, líderes comunitarios y defensores de derechos humanos.</p>
<p>Barrancabermeja Reunión 27 de abril de 2010, en el corregimiento de Puente Sogamoso del municipio de Puerto Wilches (Santander). Reunión 28 de julio de 2010 en el Concejo Municipal de Paz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Defensoría Regional informó que en la reunión del 27 de abril de 2010 no se instaló la Mesa de Garantías por que a juicio de las organizaciones defensoras de derechos humanos en la región no existían condiciones para ello. • La reunión del 28 de julio de 2010 tuvo como objetivo hacerle seguimiento a las medidas de protección por amenazas recibidas por diversos medios recibieron los defensores y defensoras de derechos humanos durante los meses de mayo, junio y julio de 2010. 	<p>Organizaciones defensoras de derechos humanos, a nivel regional. Representantes de entes e instituciones estatales a nivel regional.</p>
<p>Barranquilla Reunión 30 de julio de 2010 Reunión 14 de diciembre de 2010 Reunión el 29 de julio de 2010.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Defensoría Regional coadyuvó a la convocatoria de la reunión de seguimiento a la Mesa de Garantías Territoriales, del 30 de julio de 2010, en la que se les solicitó a las diferentes entidades estatales el balance anual del proceso de garantías para defensores(as) de derechos humanos, líderes sociales y comunales, en términos de implementación de medidas de protección, logros obtenidos, dificultades y recomendaciones para la continuidad del proceso; así como un análisis de la situación de DD. HH., de estos. • Igualmente, coadyuvó a la convocatoria a una reunión de trabajo, el 29 de julio de 2010, con las organizaciones de la sociedad civil, comunidad LGTB dirigida a definir estrategias de articulación para la defensa de los derechos de los defensores de derechos humanos. 	<p>Director del DAS, Comandante de Policía Departamental, Alcaldía Distrital de Barranquilla Personería Distrital de Barranquilla, Procuraduría Regional. Subcomandante de Policía Metropolitana de Barranquilla, Dirección Seccional de Fiscalía, Fiscal Jefe Unidad de Delitos contra la Seguridad Pública, Gobernador. Secretario de Gobierno de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.</p>
<p>Bucaramanga Reuniones 28 de abril de 2010 en el municipio de Sabana de Torres. 20, 21, y 22 de octubre de 2010. Capacitación de miembros de la Policía Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta para adelantar una capacitación dirigida a diferentes autoridades con el fin de reiterar el reconocimiento a la labor de los defensores de derechos humanos. En coordinación con la Policía de Santander desde el mes de abril de 2010, se adelantó capacitación de personal de los diferentes distritos de Policía Vélez, Barbosa, Socorro, Málaga y Cimitarra. • Impulsó al cumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades, en audiencias regionales de la Mesa Nacional de Garantías para la labor de los defensores de derechos humanos de organizaciones no gubernamentales. • Atención de quejas, en forma urgente, de oficio y a petición, de defensores de derechos humanos y líderes sociales y comunitarios, representante de víctimas en homicidio de persona protegida, contra miembros 	<p>Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, Gobernador y Secretario de Gobierno de Santander, Procuraduría General de la Nación, sindicalistas y representantes de organizaciones sociales.</p>

AUDIENCIA REGIONAL	GESTIÓN DEFENSORIAL	RESPONSABLES
	<p>del Batallón Caldas de la Quinta Brigada; gestionadas ante el Comando de Policía de Santander, Dirección Seccional de Fiscalías de Bucaramanga y Ministerio del Interior y de Justicia –Programa de Protección. Así también se gestionaron ante las autoridades que administran justicia y ante el Ministerio del Interior - Programa de Protección, las quejas por amenazas de muerte contra integrantes de Asogras, Sinaltrainal, Usdevi, Asogras, Sintracap, Comité de Solidaridad de Presos Políticos y ANDAS provenientes de las autodenominadas Águilas Negras y los Rastrojos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestiones para el otorgamiento de las garantías judiciales de una defensora de derechos humanos en estado de embarazo, que fue capturada por miembros de la Sijín de la Policía Nacional, la cual fue dejada en libertad el 18 de noviembre de 2010, en horas de la tarde, previa gestión defensorial. 	
<p>Cúcuta Foro 10 de diciembre de 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de un primer evento de capacitación a manera de conversatorio en cumplimiento de las instrucciones recibidas en el Memorando 018 de noviembre 9 de 2010 de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Queja sobre “ Directrices para garantizar el derecho de los defensores y defensoras de derechos humanos a ejercer su labor”. 	<p>Autoridades civiles y militares e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios.</p>
<p>Chocó</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En 2010, no se realizó la audiencia de la Mesa Nacional de Garantías para el Chocó, por falta de condiciones. No obstante, la Defensoría Regional ante las amenazas contra líderes y organizaciones cuyos nombres aparecieron en varios panfletos solicitó medidas de protección a las autoridades y organismos de seguridad regionales. 	<p>Comando del Departamento de Policía del Chocó, CTI Seccional de la Fiscalía General de la Nación, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).</p>
<p>Pasto 20 de abril de 2010 reunión del Comité Técnico conformado en la instalación de la Mesa Territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Defensoría Regional verificó que se emitieran los mensajes radiales de reconocimiento a la legítima labor de los defensores de derechos humanos, en desarrollo de la campaña publicitaria acordada. De igual manera, verificó la vinculación y desempeño de las dos asesorías jurídicas operacionales adscritas a la Brigada 23 con jurisdicción en el departamento de Nariño, las cuales son las encargadas de la interlocución con la sociedad civil en relación con la problemática sobre la vulneración de los derechos humanos y las capacitaciones a miembros de la Fuerza Pública y Policía Departamental. • De otro lado, la Defensoría Regional recibió y tramitó quejas de líderes sociales y comunitarios atribuidas a la presencia de grupos armados ilegales que siguen interfiriendo en el cumplimiento de sus tareas. • Así mismo, atendió quejas contra miembros de la Fuerza Pública, por los señalamientos estigmatizantes contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y la población civil que reside en la zona de conflicto armado. En el trámite de estas quejas realizó requerimientos verbales y escritos a la Fuerza Pública sobre la necesidad de respetar las normas del DIH, y la legítima labor de los defensores de derechos humanos. • Así mismo, la Defensoría propició la reunión del 20 de abril de 2010, del Comité Técnico conformado en la Instalación de la Mesa Territorial. 	<p>Policía Departamental, Jefe del Gaula, Sijín, Secretaria de Gobierno Departamental y Asesor de Paz del Gobierno Departamental</p>

AUDIENCIA REGIONAL	GESTIÓN DEFENSORIAL	RESPONSABLES
<p>Pereira Taller : 21 de mayo de 2010 Reunión del Consejo Departamental de Paz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión para el acercamiento entre las organizaciones sociales y las autoridades regionales para la constitución de la Mesa instancia regional. • Apoyo para la activación de las mesas de prevención al interior de la Universidad Tecnológica en vista de la reiteración de las denuncias por amenazas contra los derechos de los estudiantes. • Llamado de atención a autoridades y organismos de protección e investigación regionales sobre el alto índice de hechos delictivos en impunidad y sin brindar resultado positivos sobre la individualización de sus autores. 	<p>Líderes comunales, Fiscalía General de la Nación, Comando de Policía de Risaralda, Secretaría de Gobierno Departamental, Ministerio del Interior y de Justicia, Procuraduría Regional, Director Seccional del Departamental Administrativo de Seguridad (DAS). Director Grupo Gaula Risaralda, Personería de Pereira, Rector de la Universidad Tecnológica.</p>
<p>Popayán Reuniones: 9 de abril de 2010 Audiencia subregional de DD. HH., de la Costa Pacífica. 3 de noviembre de 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación directa en las sesiones de las Mesas Subregionales. Específicamente, en atender de acuerdo a su competencia las quejas presentadas por los coordinadores de las organizaciones de la sociedad civil, defensoras de derechos humanos que participan del proceso. • Llamamiento a las autoridades regionales para que convoquen la Mesa Regional y la Mesa Subregional del Norte del Cauca, en razón de hechos violentos contra defensores de derechos humanos. • Impulso a las actividades estatales de protección de defensores de derechos humanos desde la Mesa Regional de Víctimas, ante la parálisis de la Mesa Regional de Garantías para la labor de defensores de derechos humanos. 	<p>Autoridades civiles del orden regional y municipal, autoridades militares y de policía de la región.</p>
<p>Putumayo Reunión 13 de mayo de 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Defensoría Regional coadyuvó la convocatoria para la realización de la Audiencia Territorial de Garantías convocada por la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio del Interior y de Justicia. • Acercamiento con organizaciones sociales con el fin de fijar fecha para la audiencia de instalación de la Mesa o instancia regional. • La Defensoría Regional viene manifestando su disponibilidad para el acompañamiento a los procesos de formación en derechos humanos, con énfasis en defensores(as) de derechos humanos, dirigidos a miembros del Ejército Nacional, que realizan operaciones militares en terreno, adscritos a la Brigada 27 de Selva, en desarrollo de lo encomendado por la Directiva 012, del Procurador General de la Nación. 	<p>Fuerza Pública, Gobernación del departamento del Putumayo, Ministerio del Interior y de Justicia, organizaciones de la sociedad civil, defensoras de derechos humanos.</p>
<p>Sincedejo 27 de mayo de 2010 reunión preparatoria a la reunión del 23 de junio de 2010 para socializar la propuesta de acercamiento entre los diferentes actores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Defensoría Regional lleva la Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Garantías en la región, mientras la Gobernación de Sucre preside la Mesa Regional. En el año 2010, la Gobernación a través de la Secretaría de Gobierno realizó gestiones para convocar las mesas en varias oportunidades con el fin de impulsar y concretar estrategias que permitieran avanzar en el cumplimiento de los compromisos. Sin embargo, el proceso se truncó debido a la falta de designación interna de los delegados de las organizaciones sociales. • La Defensoría Regional participó en la reunión del 23 de junio de 2010, cuyo objetivo fue socializar la propuesta de acercamiento y analizar la conveniencia de la escogencia de los delegados, siendo MOVICE el único que afirmó no vincularse activamente al proceso. 	<p>Gobernación del departamento de Sucre, Secretaría de Gobierno Departamental, Ministerio del Interior y de Justicia, organizaciones sociales</p>

AUDIENCIA REGIONAL	GESTIÓN DEFENSORIAL	RESPONSABLES
	El 22 de diciembre de 2010, con mediación de la Defensoría, se llevó a cabo reunión que contó con la participación de actores sociales e institucionales quienes mostraron su interés en activar la Mesa Territorial de Garantías, supeditada a la realización de una reunión de concertación a principios de 2011, que debe liderar el Ministerio del Interior para abordar las líneas temáticas de investigación y judicialización para asumir compromisos concretos que puedan ser objeto de seguimiento.	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Defensorías Regionales.

1.3. Seguimiento a la Resolución 007 del 7 de marzo 2001, del Defensor del Pueblo, sobre situación de defensores de derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en el seguimiento a la Resolución 007 de 2001⁸, sobre la situación de los defensores de derechos humanos, que tuvo como punto de partida el análisis de la situación de los defensores de derechos humanos de Barrancabermeja y que fue elaborado por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, en cumplimiento de lo ordenado por la citada Resolución Defensorial 007, estableció las siguientes conclusiones, retos y recomendaciones respecto a los defensores y defensoras de derechos humanos de organizaciones de la sociedad civil. (Ver cuadro N° 2).

Cuadro N° 2. Seguimiento Resolución 007 de 2001

CONCLUSIONES Y RETOS	RECOMENDACIONES
<p>La Defensoría del Pueblo considera que pese a que las recomendaciones formuladas en la Resolución Defensorial 007 de 2001, en términos generales, fueron cumplidas por el Estado, se cieme nuevamente una grave amenaza sobre los defensores de derechos humanos, tal como ha quedado expuesto en los considerandos de este informe de seguimiento. Amenazas que provienen, especialmente de los grupos armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia.</p> <p>Se requiere fortalecer el esfuerzo mancomunado de las instituciones estatales, municipales, departamentales y nacionales, encargadas de proteger la vida, la libertad y la integridad personal, así como la honra y buen nombre de los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos. Las medidas deben ser tomadas de manera inmediata.</p> <p>El acatamiento de la Directiva Presidencial 007 de 1999 y las 009 y 800 de 2003 del Ministerio de Defensa, así como el respeto a la libertad de expresión, de opinión y de reunión y asociación, reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 19, 20 y 28; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 19, 21 y 22 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 13, 14, 15 y 16, son un imperativo para las autoridades.</p>	<p>PRIMERO. Reiterar la importancia de la labor que realizan las organizaciones defensoras de derechos humanos, nacionales e internacionales, en todo el territorio nacional. Labor legítima, necesaria en un Estado social de derecho y amparada por la Constitución Política y las leyes.</p> <p>SEGUNDO. Resaltar el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en la Resolución Defensorial 007 del 7 de marzo de 2001 por parte de las autoridades concernidas.</p> <p>TERCERO. Reafirmar el contenido de la Directiva Presidencial 007, del 9 de septiembre de 1999 y Directivas del Ministerio de Defensa Nacional, 009 y 800 de 2003. SEXTO. Instar a las autoridades municipales, departamentales y nacionales y, en particular a las encargadas del orden público a realizar las acciones tendientes a impedir que la delincuencia común y grupos armados ilegales emergentes copen los espacios abandonados por los grupos armados ilegales desmovilizados y aquellos recuperados por el Estado.</p> <p>CUARTO. Reiterar la recomendación de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el sentido de hacer un llamamiento a las autoridades judiciales, en particular a la Fiscalía General de la Nación, y a las autoridades de control</p>

8 Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 007 de 2001 Sobre los defensores de derechos humanos en Barrancabermeja. Bogotá, marzo 7 de 2001. “Octavo: Encargar a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas en colaboración con la Defensoría Regional del Magdalena Medio, el seguimiento de la presente Resolución. Undécimo: Incluir la presente Resolución Defensorial y su seguimiento en el Informe Anual ante el Congreso de la República previsto en el artículo 282 ordinal 7 de la Constitución Política.

CONCLUSIONES Y RETOS	RECOMENDACIONES
<p>Por otra parte, se convierte en un reto para el Estado consolidar los nuevos espacios de diálogo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y líderes sociales. Estos espacios con seguridad contribuirán a garantizar la protección y defensa de los derechos humanos.</p> <p>La Defensoría del Pueblo considera que una buena guía para la interlocución entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios es el estudio y desarrollo de la Declaración Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General 53/144, 9 de diciembre de 1998, sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos a defensoras y defensores de derechos humanos, y a la cual se ha referido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al entregar en su informe 2006, un catálogo de derechos para este grupo poblacional.</p>	<p>en orden a fortalecer las investigaciones y el control disciplinario para mejorar la protección de los defensores de derechos humanos y sindicalistas, incluidas las investigaciones de los casos de estigmatización de su labor, y combatir la impunidad⁹.</p> <p>QUINTO. Reiterar las recomendaciones de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, emitidas en los años 2001 y 2009¹⁰.</p> <p>SEXTO. Instar a las autoridades municipales, departamentales y nacionales y, en particular a las encargadas del orden público a realizar las acciones tendientes a impedir que la delincuencia común y grupos armados ilegales emergentes copen los espacios abandonados por los grupos armados ilegales desmovilizados y aquellos recuperados por el Estado.</p> <p>SÉPTIMO. Instar a las autoridades a brindar una especial atención y protección a los defensores y defensoras de derechos humanos víctimas de amenazas contra su vida e integridad personal, en razón de la actividad que desempeñan, y a rendir informes sobre las medidas, acciones y avances de las investigaciones que se adelanten por estos hechos.</p> <p>OCTAVO. Instar a las autoridades del orden nacional, regional y municipal, así como a las organizaciones defensoras de derechos humanos, a consolidar los espacios de diálogo sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos y la concertación de las medidas ágiles, oportunas y eficaces para garantizar su protección.</p> <p>NOVENO. Recomendar a la Vicepresidencia de la República, a las autoridades civiles (Gobernación, Alcaldía y Personería Municipal) que promuevan espacios de coordinación interinstitucional con las comunidades, líderes y organizaciones en riesgo, con el propósito de elaborar un plan de prevención y protección, para la mitigación del riesgo de las personas que realizan actividades de liderazgo social, sindical y comunitario.</p> <p>DÉCIMO. Instar a la Agencia Presidencial para la Acción Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y, a las Altas Consejerías para la Reincorporación a la Vida Civil y la Paz a que coordinen, definan y ejecuten estrategias de reintegración efectiva a la vida civil de las personas en procesos de desmovilización, desarme, reincorporación y reintegración a la vida civil.</p> <p>UNDÉCIMO. Instar a los grupos armados ilegales a que respeten la vida y la integridad personal de los miembros de las organizaciones de derechos humanos, de las organizaciones sindicales, gremiales, sociales y comunales, así como de la población civil en su conjunto.</p> <p>DUODÉCIMO. Instar a las autoridades a reconocer que el criterio identificador de quién debería ser considerado como defensora o defensor de derechos humanos es la actividad que desarrollan.</p> <p>DÉCIMOTERCERO. Dar traslado de esta resolución a las autoridades nacionales competentes.</p>

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

9 Naciones Unidas. Señora Hina Jilani. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN. 4/2002/17.

10 Idem.

II. SEGUIMIENTO DEFENSORIAL A LAS DECISIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, RESPECTO DE COLOMBIA

2.1. Sobre las medidas de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El seguimiento a las medidas de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos por parte de la Defensoría del Pueblo, se hace teniendo en cuenta la incorporación del derecho internacional al derecho interno¹¹, y hace énfasis en sujetos o grupos poblacionales considerados como de especial atención por la entidad.

Antes de mostrar la gestión defensorial adelantada respecto de las medidas de protección emitidas por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos –Comisión Interamericana y Corte Interamericana–, para proteger a las personas y grupos poblacionales en situación de riesgo, es necesario advertir que la Defensoría ve con preocupación que en las reuniones de concertación, seguimiento y evaluación de tales medidas se pretende supeditar en el Comité de Evaluación de Riesgo (CRER)¹² el compromiso internacional a las condiciones presupuestales y logísticas del Programa de Protección del Ministerio del Interior (para esquemas individuales y colectivos de protección), cuando las amenazas contra la vida, la libertad y la integridad personal de colombianos, en conocimiento de estos órganos internacionales de derechos humanos, demandan al Estado colombiano efectivas y urgentes medidas de protección¹³ que mitíguen este riesgo y neutralicen la acción de los agentes generadores del mismo.

En el año 2010, la Defensoría realizó seguimiento a las medidas de protección de pueblos indígenas y víctimas del desplazamiento forzado, en el contexto del conflicto armado interno, del que se presenta el siguiente resumen. (Ver cuadros del N° 3 al N° 10).

Cuadro N° 3. Medidas provisionales para la población indígena kankuamo. Departamento de Cesar

DECISIÓN DE LA CIDH	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MEDIDAS 2010	GESTIÓN DEFENSORIAL 2010
Resolución dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 5 de julio de 2004. La Resolución dictada por la Corte el 30 de enero de 2007 en relación con las medidas provisionales. La Resolución de la Presidenta de la CIDH dictada el 7 de octubre de 2008, mediante la cual convocó a las partes a una audiencia pública con el propósito de que el alto Tribunal obtuviera información sobre la implementación de las medidas provisionales ordenadas por la CIDH.	Todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena kankuamo asentados en Valledupar departamento del Cesar; Riohacha departamento de La Guajira; Santa Marta departamento del Magdalena; Cartagena departamento de Bolívar y los dirigentes Kankuamos desplazados en la ciudad de Bogotá, actualmente asentados en el predio Turín, Municipi-	Falta de compromiso de las autoridades estatales nacionales y regionales para participar en la Mesa de Seguimiento a las medidas provisionales, prueba de ello es que en el año 2010 no se realizó reunión alguna de seguimiento a las medidas. Amenazas a líderes y docentes indígenas; presencia de miembros de grupos armados ilegales	La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas coordina, apoya y atiende las gestiones en el seguimiento a las medidas provisionales, de esta manera, solicita informes a las dependencias que tienen que ver con el seguimiento como la Defensoría Regional de Cesar, la Defensoría Regional Cundinamarca que conoce de la situación de la comunidad desplazada en Bogotá y asentada en el municipio del Nilo. La Defensoría del Pueblo Regional Cesar realiza: acompañamiento y respaldo al Programa Regionalizado encamina

11 Corte Constitucional. Sentencias T-558 de 2003, T-786 de 2003, T-602 de 2003, T-524 de 2005 y T-025 de 2004 con sus respectivos Autos.

12 Creado mediante Decreto del Gobierno nacional 2788 de 2003.

13 Medidas administrativas, legislativas y judiciales que eviten la impunidad que alienta las incursiones de los agentes generadores del riesgo.

DECISIÓN DE LA CIDH	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MEDIDAS 2010	GESTIÓN DEFENSORIAL 2010
La Resolución del 3 de abril de 2009 dictada por el Tribunal en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor del pueblo indígena kankuamo en la cual se requiere al Estado mantener y adoptar las medidas necesarias para continuar protegiendo la vida, integridad y libertad personal de todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena kankuamo, investigar los hechos que motivan la adopción de estas medidas, garantizar el derecho a la libre circulación y dar participación a los beneficiarios en la planificación y adopción de estas medidas	pío del Nilo, departamento de Cundinamarca.	en las comunidades de Río Seco Pueblo Makuqueta, Atánquez y La Mina (25-11-2010) hecho que generó temor entre la población indígena. La Defensoría conoció que la Fuerza Pública estaba reclutando indígenas kankuamos. Retorno voluntario de las comunidades indígenas a Murillo y Río Seco.	do a la prevención y protección de los derechos de la población indígena de los cuatro pueblos que habitan en la región a través de un defensor comunitario. Atiende y tramita las quejas por amenazas perpetradas en contra de cuatro líderes indígenas. El Sistema de Alertas Tempranas emitió la Nota de Seguimiento No.004-10, a través de la cual pone en claro que la comunidad kankuama es un sector de la población en alto riesgo y resulta ser una de "las principales víctimas de las acciones violentas de los grupos armados ilegales posdesmovilizados de las AUC., que se denominan indistintamente Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los Urabeños o Los Rastrojos.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Informe del Defensor del Pueblo Regional Cesar de fecha 1° de abril de 2011. Nota de Seguimiento N° 0004- 10. Primera al Informe de Riesgo N°. 004 – 09-A.I. emitido el 6 de marzo de 2009.

Cuadro N° 4. Medidas cautelares para el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (SIDH)	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
La CIDH profirió el 14 de enero de 2009 medidas cautelares en favor de los dirigentes del Consejo Indígena del Cauca (CRIC) y sus asesores. Por tanto, dispuso: 1. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad físicas de 32 dirigentes y asesores del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) individualizados en la solicitud. 2. Concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y peticionarios; e 3. Informar sobre las acciones adoptadas a fin de remover los factores de riesgo que justifican la adopción de medidas cautelares	32 líderes y asesores del Consejo Regional Indígena del Cauca.	La situación de riesgo de los líderes de las comunidades indígenas del Cauca no mejoró por el contrario, se registraron hostigamientos y amenazas en contra de una líder recibidas a su celular el 14 de junio de 2010, como el atentado perpetrado contra su hija de 12 años. También se registró el atentado contra el líder indígena y Gobernador del Resguardo de Calderas candidato a la Cámara de Representantes Daniel Piñacué Achicué.	La Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, de la Regional Cauca y del Sistema de Alertas Tempranas, atendió las quejas e inquietudes de la población objeto de las medidas: En este sentido: 1. Se puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y del Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio del Interior y de Justicia. • Las amenazas de que objeto la líder del CRIC, el 14 de junio de 2010; • Los hechos de violencia perpetrados en contra de un líder según denuncia del 3 de febrero de 2010. • Las amenazas en contra de una señora en hechos ocurridos el 23 de abril de 2010 en la Sierra (Cauca). 2. La Defensoría emitió: • Nota de Seguimiento N°. 006-10, primera al Informe de Riesgo N°. 015 -08 - el 7 de abril de 2010- para el municipio de Corinto al norte del departamento del Cauca., e • Informe de Riesgo N°. 001-10 -el 8 de febrero de 2010- para el municipio de Caloto, al norte del departamento del Cauca. El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas en febrero de 2010 emitió Alerta Temprana, previo análisis de la Nota de Seguimiento.

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo Regional Cauca *Insumos del Cauca para respuesta a la solicitud del Grupo de Trabajo del Consejo de DD.HH.* de la ONU. Agosto de 2010.

Cuadro N° 5. Medidas cautelares para la Asociación de Cabildos del norte del Cauca (ACIN)

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (SIDH)	POBLACIÓN BENEFICIARIA	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano del SIDH el 31 de octubre de 2005 decretó medidas a favor de 9 líderes de la Asociación de Cabildos, en razón a que el pueblo Nasa que habita en el norte del departamento del Cauca, y en particular sus líderes habrían sido objeto de actos de violencia y amenazas por los actores del conflicto asentados en esa zona.	La comunidad indígena Nasa sobreviviente de la masacre del Naya. Específicamente, para proteger la vida y la integridad física de líderes de la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca.	Graves amenazas en contra de autoridades indígenas y los Consejeros Mayores de la Asociación de Cabildos indígenas por parte de grupos armados ilegales.	La Defensoría del Pueblo Regional Cauca en coordinación con la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y la Coordinación de Atención al Desplazamiento realizó gestión defensorial ante las autoridades competentes a fin de que se garantice los derechos de la población objeto de las medidas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Defensoría del Pueblo, en el año 2010, para fortalecer la gestión defensorial a favor de las personas amparada por las medidas de la CIDH, nombró un defensor comunitario con jurisdicción en esta comunidad y un asesor regional para la atención especial al desplazamiento forzado.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. S2010014677

Cuadro N° 6. Medidas cautelares en favor de 179 familias de las Veredas El Vergel y El Pedregal - Caloto - Cauca

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (SIDH)	POBLACIÓN BENEFICIARIA	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
La CIDH, en agosto de 2010, requirió al Gobierno de Colombia: i. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de las 179 familias de las veredas El Vergel y El Pedregal; ii. Adoptar las medidas necesarias para garantizar el retorno definitivo en condiciones de dignidad y seguridad a las familias desplazadas de las veredas El Vergel y El Pedregal; iii. Concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e iv. Informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.	179 familias campesinas desplazadas de las Veredas El Vergel y El Pedregal municipio de Caloto- departamento del Cauca- .	Desplazamiento de las familias a raíz de los enfrentamientos de la Fuerza Pública con la guerrilla. Está pendiente garantizar el retorno de las 179 familias en condiciones de seguridad y dignidad	La Defensoría del Pueblo coordina la Comisión Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en las Zonas de las comunidades de El Vergel y El Pedregal del municipio de Caloto en el departamento del Cauca, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el 24 de septiembre de 2010 en favor de una de las familias beneficiarias de las medidas cautelares. Esta comisión encargada de presentar un informe sobre las actuaciones y hallazgos en materia de violación a los derechos de los beneficiarios del fallo del Consejo de Estado. El Defensor Regional del Cauca instó a las autoridades regionales: Secretario de Gobierno y Secretario Técnico del Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada por la Violencia realizar las acciones necesarias para garantizar el retorno de las 179 familias beneficiarias con las medidas cautelares.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. S2010041657.

Cuadro N° 7. Medidas cautelares en favor de 29 familias desplazadas del municipio de Argelia (Cauca)

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (SIDH)	POBLACIÓN BENEFICIARIA	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
<p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1° de julio de 2010 solicitó al Estado de Colombia lo siguiente:</p> <p><i>"i. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de las 96 personas individualizadas en la solicitud de medidas cautelares. Así como también, de Paola Meneses y su familia, actualmente desplazadas en Bogotá.</i></p> <p><i>ii. Adoptar las medidas necesarias para garantizar el retorno definitivo en condiciones de dignidad y seguridad a las familias desplazadas del municipio de Argelia, departamento del Cauca.</i></p> <p><i>iii. Establecer un mecanismo de supervisión continuo y de comunicación permanente con las familias desplazadas de Argelia hacia Popayán, con el objetivo de que las medidas sean implementadas de común acuerdo con los beneficiarios y sus representantes.</i></p> <p><i>iv. Informar sobre las diligencias realizadas para dar con el paradero de Over Herney Muñoz y Jesús Olivier Alvarado Muñoz;</i></p> <p><i>v. Informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares".</i></p>	96 personas y sus familias habitantes del Municipio de Argelia (Cauca).	Inseguridad de los habitantes de Argelia ante la presencia de grupos armados ilegales, bandas delincuenciales sin que la Fuerza Pública les garantice la vigencia de sus derechos. Sin embargo, con ocasión de las medidas cautelares, la presencia de la Fuerza Pública fue reforzada, situación que no es bien vista por algunos pobladores ya que la región tiene presencia de grupos armados ilegales y narcotráfico y existe el temor de las consecuencias que trae los enfrentamientos.	<p>La Defensoría Regional Cauca, tramitó directamente ante el Secretario de Gobierno del departamento y el alcalde popular de Argelia, en asocio con el personero de esa municipalidad la asistencia humanitaria correspondiente para éstas víctimas, de las que se conoce aún no han retornado a su lugar de origen.</p> <p>La Defensoría Regional, con apoyo del Programa Regionalizado, atiende a las familias desplazadas de Argelia, que esperan las condiciones propias para un retorno seguro y duradero.</p>

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. S2010041657.

Cuadro N° 8. Medidas cautelares en favor de la Asociación de Campesinos Indígenas del Alto Naya (Asocaidena) Cauca

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (SIDH)	POBLACIÓN BENEFICIARIA	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
<p><i>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano del SIDH el 31 de octubre de 2005 decretó medidas a favor líderes de la Asociación de Cabildos, en razón a que el pueblo nasa que habita en el norte del departamento del Cauca, y en particular sus líderes habrían sido objeto de actos de violencia y amenazas por los actores del conflicto asentados en esa zona.</i></p>	Campesinos e indígenas reasentados en el municipio de Timbío (Cauca).	Amenazas, desplazamiento forzado de la comunidad. Homicidios de líderes.	La Defensoría del Pueblo, a través del Defensor Regional Cauca, dio respuesta a la solicitud impetrada por los beneficiarios de las medidas, el 1° de julio de 2010 referida a: "Retomar el Plan de Defensores Comunitarios a la región del Alto Naya por parte de la Defensoría del Pueblo"; aclarando que sin entenderse los defensores comunitarios como parte de los esquemas de protección que debe asignar el Gobierno a las personas en situación de riesgo, se había asignada para fortalecer la gestión defensorial un defensor comunitario para la zona norte del Cauca, y se mantendría el servicio de los equipos de Atención y Trámite de Quejas, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), dupla Psico-jurídica para víctimas y Oficina de Coordinación para la Atención al Desplazamiento Forzado en norte del Cauca para efectos de la atención de quejas, asesorías y prevención a la violación de los derechos humanos de las personas integrantes de la Asociación.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. S2010028970.

Cuadro N° 9. Medidas cautelares para el pueblo embera katio. Departamento de Córdoba

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (SIDH)	POBLACIÓN BENEFICIARIA	SITUACIÓN DE LAS MEDIDAS 2010	GESTIÓN DEFENSORIAL ANTE LAS AUTORIDADES CONCERNIDAS CON LAS MEDIDAS, DURANTE EL AÑO 2010
<p>El 4 de junio de 2001, la Comisión Interamericana de DD.HH., decretó medidas cautelares a favor del pueblo embera katio del Alto Sinú a solicitud de la Comisión Colombiana de Juristas</p>	<p>Las medidas decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a favor del pueblo embera katio fueron las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar las medidas necesarias para establecer el paradero y proteger la vida e integridad personal de Kimi Domicó, Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Teofan Domicó, Mariano Majore, Delio Domicó, Fredy Domicó (...). 2. Adoptar medidas para proteger a los demás miembros de la comunidad. 3. Investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los atentados en contra de la comunidad embera katio del Alto Sinú. <p>Así mismo, la protección para el pueblo embera katio del Alto Sinú.</p>	<p>En el mes de febrero de 2010 los peticionarios de las medidas solicitaron a la Defensoría del Pueblo, que como miembro integrante de la Secretaría Técnica de la Comisión Mixta de Protección, convocara a una reunión a las autoridades que hacen parte de esta. El objetivo de la reunión era discutir e identificar los obstáculos y fallas que se han venido presentando en dicha Comisión Mixta, en lo relacionado con visitas a terreno; así mismo la verificación del cumplimiento de compromisos adquiridos e inconvenientes para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>El 10 de mayo de 2010, se llevó a cabo la reunión de alto nivel, y por parte de los miembros de la Comisión Mixta se acordó realizar una visita in situ.</p> <p>A finales del mes de abril se recepcionó queja por presuntas amenazas de muerte contra una indígena de la comunidad; el 15 de mayo se tuvo conocimiento del desplazamiento forzado de 15 familias de la vereda Jaque, río esmeralda hacia la comunidad junkaradó.</p>	<p>La Defensoría del Pueblo ha reiterado, como se hizo en la reunión de la Comisión Técnica de la Comisión Mixta, realizada en diciembre de 2010, a las partes, es decir, beneficiarios, peticionarios y autoridades competentes del Estado para hacer cumplir las medidas del SIDH en general, y en este caso en particular que los defensores comunitarios, ni ningún funcionario de la entidad, puede ser parte de los esquemas de seguridad para proteger personas.</p> <p>Con la independencia que caracteriza a la Defensoría respecto al cumplimiento de estos compromisos internacionales y en cumplimiento de la función constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo a través de la Regional Córdoba y la defensora comunitaria, asignada para esta zona, durante el año de 2010 realizó labor de acompañamiento a las comunidades de la zona y visitas periódicas a las comunidades indígenas del Alto Sinú, beneficiarias de las medidas cautelares.</p> <p>Las quejas recibidas por amenazas de muerte contra beneficiarios de estas medidas fueron atendidas y tramitadas en su oportunidad; de igual manera se hizo labor de verificación y acompañamiento a la comunidad que se desplazó hacia Junkaradó; se hicieron reuniones de verificación y acompañamiento a las brigadas de salud realizadas por las autoridades municipales.</p> <p>En junio 2010, se asistió a la reunión extraordinaria de la Comisión Mixta, seguimiento a las medidas cautelares.</p> <p>En Diciembre de 2010, se llevó a cabo reunión de Comisión Técnica de la Comisión Mixta y por parte de la Defensoría del Pueblo, se reiteró que la función de acompañamiento de los defensores comunitarios y de la entidad, no puede confundirse con la actividad que deben desarrollar las autoridades concernidas por la normatividad interna a brindar protección a los beneficiarios de medidas del SIDH.</p> <p>En este periodo, se hizo acompañamiento a las comunidades indígenas del resguardo embera katio, para su asistencia a la asamblea general anual.</p>

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro N° 10. Medidas en favor de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

MEDIDAS PROVISIONALES CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RESOLUCIÓN DEL 6 DE FEBRERO DE 2008		
REQUERIMIENTOS AL ESTADO DE COLOMBIA	SEGUIMIENTO AÑO 2009	SEGUIMIENTO AÑO 2010
1. Reiterar al Estado que mantenga las medidas que hubiese adoptado y disponga de forma inmediata las que sean necesarias para proteger eficazmente la vida y la integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de conformidad con los considerandos 11 y 18 a 20 de la presente resolución.	En este seguimiento la Defensoría observa que las medidas provisionales decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aún no se han pactado entre las partes, pacto dispuesto por la Corte Interamericana en sus Resoluciones del 9 de octubre de 2000, del 24 de noviembre de 2000, 18 de junio de 2002, 17 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 2 de febrero de 2006.	Aún no se han pactado entre las partes lo dispuesto por la Corte Interamericana en sus Resoluciones del 9 de octubre de 2000, del 24 de noviembre de 2000, 18 de junio de 2002, 17 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005, 2 de febrero de 2006 y del 6 de febrero de 2008. Y requerido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-1025 de 2007.
2. Requerir al Estado que informe sobre la investigación de los hechos que motivaron la adopción de estas medidas provisionales, de conformidad con los considerandos 18 y 19 de la presente resolución.	Los informes de gestión de la Fiscalía General de la Nación, en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-1025 de 2007 y consignados en la matriz diseñada por la Defensoría, entre 1996 y junio de 2009, reportaron 210 procesos adelantados por acciones delictivas en contra de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de los cuales en 3 de ellos se había dictado resolución de acusación.	En 2010, la Defensoría estableció que la Fiscalía ha implementado como mecanismo impulsor de este compromiso los Comités Técnicos jurídicos, que periódicamente estudian los casos y toman decisiones respecto a estos, y que emitió 19 resoluciones de acusación del universo de más de 220 procesos en los que miembros de la Comunidad de Paz fueron víctimas. La Defensoría ha requerido a la Fiscalía para que redoble sus esfuerzos en impulsar estas investigaciones, a utilizar unificadamente la matriz adoptada para presentar los informes de la ST-1025 de 2007, y ha solicitado un seguimiento puntual por procesos en los que se puedan identificar y abordar los obstáculos que impiden la pronta y cumplida justicia.
3. Reiterar al Estado que debe realizar todos sus esfuerzos para dar participación a los beneficiarios de las medidas o sus representantes en la planificación e implementación de las medidas de protección y que, en general, les mantenga informados sobre el avance de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con los considerandos 23 y 24 de la presente resolución.	Las medidas decretadas por la Corte, aún no se han pactado y los beneficiarios no han participado de su planificación e implementación. En cumplimiento a los considerandos 23 y 24 de la Resolución del 6 de febrero de 2008, y en cumplimiento de lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-1025, durante el año 2009 la Defensoría ha requerido, al Ministerio de Defensa y a la Fiscalía General de la Nación para que desarrollen actividades efectivas que permitan visualizar el avance en las investigación por los hechos que han victimizado a la Comunidad de Paz y seguimiento puntual a los operativos y actividades tendientes a brindar una efectiva protección de los miembros de la Comunidad de Paz de San José; ha emitido el Informe de Riesgo 003-2008 y la nota de seguimiento a este 003-09 al del 18 de junio de 2009. De la misma manera, la Defensoría ha reconocido a la Comunidad de Paz como una organización defensora de Derechos Humanos y ha solicitado al Gobierno nacional	Como quiera que aún no se han pactado las medidas decretadas por la Corte, la Comunidad beneficiaria de estas aún no participan de la planificación e implementación de las mismas. La Defensoría, con el fin de impulsar el acercamiento entre las partes y por ende la participación de los beneficiarios en la planificación e implementación de las medidas decretadas por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha solicitado a la Fiscalía General de la Nación y al Gobierno nacional estudiar los requerimientos de la Comunidad de Paz para recuperar la confianza en estas autoridades, es decir: Una comisión de evaluación de la justicia, retirar la estación de policía del corregimiento, autorizar las zonas humanitarias y la retractación del Presidente de la República de las estigmatizaciones hechas a la comunidad. En este sentido propició un encuentro entre la comunidad y funcionarios de Gobierno de la anterior administración y ha solicitado al Gobierno actual someter al diálogo social estas propuestas, de la misma manera ha

MEDIDAS PROVISIONALES CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RESOLUCIÓN DEL 6 DE FEBRERO DE 2008		
REQUERIMIENTOS AL ESTADO DE COLOMBIA	SEGUIMIENTO AÑO 2009	SEGUIMIENTO AÑO 2010
	hacer este mismo reconocimiento a la labor que esta desarrolla, además de no permitir, facilitar o participar de actividades de estigmatización a la labor de esta y sus representantes como las que ha desempeñado el desmovilizado "alias Samir", ubicado en la Brigada XVII, al parecer con fundamento en el servicio que ha establecido el Decreto 2767 de 2004.	solicitado a la Fiscal General de la Nación estudiar la propuesta de evaluación de la justicia presentada por la comunidad sobre el funcionamiento de la justicia respecto a procesos en los cuales sus miembros aparecen como víctimas.
4. Autorizar a la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que convoque, oportunamente, al Estado, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los representantes de los beneficiarios de las medidas provisionales a una audiencia para supervisar la implementación de las medidas provisionales.	La Defensoría no ha tenido conocimiento acerca del cumplimiento de este requerimiento.	La Defensoría no ha tenido conocimiento acerca del cumplimiento de este requerimiento.
5. Reiterar al Estado que continúe informando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos cada dos meses sobre las medidas provisionales adoptadas, y requerir a los beneficiarios de estas medidas o a su representante que presenten sus observaciones dentro de un plazo de cuatro semanas contadas a partir de la notificación de los informes del Estado, y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presente sus observaciones a dichos informes del Estado dentro de un plazo de seis semanas contadas a partir de su recepción.	La Defensoría del Pueblo ha solicitado a la Cancillería información acerca del cumplimiento de esta disposición y ha obtenido respuesta mediante oficio DDH.OEA No. 48278/2367, del 30 de septiembre de 2009, en el que informa sobre los trámites realizados para lograr el objetivo de pactar las medidas provisionales. A la fecha la Defensoría observa que no se han pactado las medidas decretadas por la Corte Interamericana.	A pesar de las audiencias convocadas por la Corte Interamericana, y los informes periódicos que rinden las partes a esta, a la fecha las partes no han pactado las medidas decretadas por la Corte Interamericana. Durante 2010, la Defensoría recibió 19 quejas por violación a los derechos humanos e infracciones al DIH, contra miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, dos de estas quejas fueron por violación al derecho a la vida, bajo las conductas de amenazas de muerte de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública. 17 infracciones al DIH, entre ellas 5 homicidios en personas protegidas, atribuidos 3 a los grupos armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las AUC y 2 a la guerrilla de las Farc; 7 amenazas contra la vida en persona protegida, 6 de presunta responsabilidad de los grupos armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las AUC y una a la guerrilla de las Farc; 5 quejas por desplazamiento forzado, 4 de presunta responsabilidad de grupos armados no determinados y una de la guerrilla de las Farc. La Defensoría conoció de un atentado contra la vida de un integrante de la Comunidad de Paz, en el sector de Barro Amarillo o Tierra Amarilla, en la que el Estado venía garantizando la seguridad, mediante permanencia de miembros del Ejército nacional. En el trámite de las quejas y reuniones de seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto por la Sentencia T-1025, que tiene alcance a las medidas de la Corte Interamericana, la Defensoría ha requerido a las autoridades competentes para que garanticen

MEDIDAS PROVISIONALES CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RESOLUCIÓN DEL 6 DE FEBRERO DE 2008		
REQUERIMIENTOS AL ESTADO DE COLOMBIA	SEGUIMIENTO AÑO 2009	SEGUIMIENTO AÑO 2010
		la oportuna administración de justicia, el respeto y seguridad a los integrantes de la Comunidad de Paz de San José, así también para que den efectivo cumplimiento a lo solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con relación al respeto de la intimidad de la Comunidad, la no estigmatización de esta y la permanente seguridad en el sitio Barro o Tierra Amarilla, en donde suelen aparecer actores armados ilegales.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

2.2. Seguimiento al cumplimiento del fallo del 31 de enero de 2006, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Estado de Colombia, sobre el retorno de las víctimas de desplazamiento forzado

La Defensoría del Pueblo continuó el seguimiento empezado en el año 2009 a las condiciones para el retorno a Pueblo Bello, corregimiento del municipio de Turbo, en el departamento de Antioquia, respecto del cumplimiento del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, proferido el 31 de enero de 2006 en el caso “Masacre de Pueblo Bello vs. Estado de Colombia”, en lo que hace a las condiciones para el retorno de los desplazados por la violencia. Es de anotar que este fallo fue interpretado por sentencia del 25 de noviembre de 2006 del mismo organismo internacional, respecto al alcance de un programa habitacional para las víctimas relacionadas expresamente como beneficiarias de este.

Sobre el particular la Defensoría ha hecho énfasis en las condiciones para el retorno a Pueblo Bello, en especial con relación a “(...) otros ex pobladores de Pueblo Bello, que se hayan visto desplazados puedan regresar a tal localidad¹⁴”. Como resultado de este trabajo, realizado por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para las autoridades colombianas que, por analogía, según la interpretación constitucional de incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos al interno deben dar cumplimiento al citado fallo.

El cuadro N° 11 recoge las generalidades y conclusiones del informe, como las recomendaciones.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fallo del 31 de enero de 2006, Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Estado de Colombia. Párrafo 276.

Cuadro N° 11. Generalidades, conclusiones y recomendaciones

GENERALIDADES Y CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
<p>Ubicación y división político administrativa de Pueblo Bello.</p> <p>El corregimiento de Pueblo Bello se encuentra ubicado a 15 kilómetros del municipio de Turbo, limita con Altos de Mulatos, San Vicente del Congo y el corregimiento de Nueva Granada y Las Tulapas. Está habitado por aproximadamente 3.500 personas, cuya economía se basa en la agricultura de cultivos de pancoger como maíz, yuca, plátano, crías de gallinas y cerdos.</p> <p>De acuerdo con la información reportada por la Oficina de Catastro de la Gobernación de Antioquia, existen en el corregimiento de Pueblo Bello 22 veredas.</p> <p>Pueblo Bello y conflicto armado interno</p> <p>Pueblo Bello fue fundada a finales de los años 50 del siglo XX por algunos de sus actuales pobladores, entre ellos Saturnino Delgado Delgado, de 93 años de edad, y Héctor Berrocal, otro octogenario que ha lidiado las diferentes olas de violencia padecidas por su población, debido a la presencia cambiante de los diferentes actores armados ilegales, que han encontrado en su posición estratégica un sitio importante para el desarrollo de sus actividades.</p> <p>Las fincas de Benjamín Torcuato Barrera y "Mono Macho", de Abelardo Aguilar, en los años 50 fueron adquiridas por emprendedores antioqueños y cordobeses que decidieron hacer de este lugar un pueblo al que denominaron Pueblo Bello por las riquezas agropecuarias de sus tierras. Las extensiones planas en que se encuentra la cabecera del corregimiento recibieron entre 1962 y 1968 un avión piloteado por dos pastores presbiterianos de América del norte, que decidieron implementar este medio de transporte desde allí hacia la capital de Antioquia, mientras el doctor Arango, ingeniero de la ciudad de Medellín y adscrito a la Gobernación de Antioquia, con el apoyo de los colonos, trazaba la carretera El Tres - San Pedro de Urabá. En la actualidad el Gobierno departamental, intenta pavimentar esta vía, en medio de las dificultades geológicas que ofrece el terreno.</p> <p>En 1968 llegaron los primeros "violentos" que obligaron a los fundadores a abandonar sus tierras y a los presbiterianos a no volver a aterrizar en Pueblo Bello. Se asentaron allí y sometieron a la población a cuenta de extorsiones, muertes selectivas y desplazamientos clandestinos, hasta el año 1990 cuando fueron expulsados por otros armados ilegales que, con su accionar ilimitado, desplazaron, desaparecieron y dieron muerte a varios de sus pobladores, miembros de la población civil, que habitaban el corregimiento. Entre estos hechos se destaca la desaparición forzada de 43 personas entre el 13 y el 14 de enero de 1990, entre ellos dos conductores de camión de apellidos Barbosa y Melo, al parecer oriundos de Ocaña (Norte de Santander), y un vendedor de naranjas de apellido Durango, que ocasionalmente visitaba el Corregimiento. Estos hechos, que fueron de conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se atribuyeron a las autodefensas que comandaba Fidel Castaño Gil, que acusó a esta población de ser afectada a la guerrilla.</p> <p>En 1995 hubo otra ola de violencia en el corregimiento, miembros de la guerrilla de las Farc, al parecer al mando de alias Karina, irrumpieron en Pueblo Bello el 6 de mayo de 1995 y dieron muerte violenta a nueve personas. La señora Mercedes de Díaz y sus hijas, menores de edad, Nebis (17 años) y Patricia (14 años) y la nuera de esta, de nombre Cielo, así como una menor de siete años a la cual, según las versiones, los guerrilleros cachetearon y</p>	<p>Al Gobierno Nacional</p> <p>1. Ministerio de Relaciones Exteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tener en cuenta en la incorporación del derecho internacional al derecho interno, la atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado. Sensibilizar a las autoridades competentes del Gobierno nacional y de los entes territoriales, acerca de la importancia que tiene para el Estado dar cumplimiento a los fallos internacionales Coordinar y hacer seguimiento a la labor del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) con los Comités Departamental de Antioquia y Municipal de Turbo en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y acciones que han de garantizar los derechos reconocidos a los desplazados por la violencia que han retornado a Pueblo Bello", lo cual involucra el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria. <p>2. Ministerio de Defensa Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantizar las condiciones de estabilización del orden público, las propicias para el restablecimiento y restitución de los derechos de la población que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, y, en general, de quienes habitan allí para que no vayan a ser desplazados. <p>3. Acción social:</p> <ul style="list-style-type: none"> Suministra la ayuda humanitaria a quienes han retornado al corregimiento Retomar la asistencia a las familias beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana, y a los integrantes de éstas en particular, que han retornado al corregimiento de Pueblo Bello, para lograr su sostenibilidad y arraigo de conformidad con lo establecido en la Sentencia de la Corte Constitucional ST-025 de 2004 y sus Autos 176, 177 y 178 de 2005, y en general con la normativa interna e internacional para la atención integral a éstas. Implementar y coordinar en forma urgente la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento Forzado, a los habitantes del corregimiento de Pueblo Bello que han retornado, de conformidad con la normatividad vigente. Realizar actividades de caracterización de la población desplazada que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, para suministrar la atención a éstos con enfoque diferencial. <p>4. Ministerio de Hacienda y Acción Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> Apropiar y ejecutar recursos en el desarrollo de una política de atención integral a la población que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello o que ha optado por la reubicación y son beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta política ha de tener prioridad por los derechos prestacionales y la seguridad para la vida y la integridad personal. <p>5. Ministerio de Relaciones Exteriores y Acción Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento y monitoreo en terreno a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de quienes han retornado al corregimiento de Pueblo Bello o han optado por la reubicación,

GENERALIDADES Y CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
<p>le ordenaron que se fuera pero que, en su inocencia, se encerró en un baño, del que la sacaron asfixiada los pobladores del lugar después de que se fueron los guerrilleros, que incendiaron la casa y la tienda de abarrotes de estas víctimas. Los otros muertos de esa ocasión fueron "doña Aurita" y su esposo Humberto, dueños de la farmacia; el señor Dámaso Díaz, propietario de una tienda de abarrotes y los esposos Loaiza. La señora murió con un bebé de ocho meses de gestación en el vientre y dejó varios niños huérfanos. Se dice que desde la población le dispararon con escopeta a los guerrilleros, mientras la enfurecida comandante de las Farc los desafiaba con una ametralladora.</p> <p>El 26 de junio de 1999 la guerrilla de las FARC ingresó de nuevo al corregimiento de Pueblo Bello. Esta vez, ocho guerrilleros vestidos con prendas del Ejército nacional, incluidas botas de amarrar, llegaron a la Gallera, se presentaron como "Ejército nacional", pero sus modales, según las versiones escuchadas, no brindaron credibilidad entre los habitantes del corregimiento, que empezaron a huir del lugar. Seguidamente, ingresaron otros guerrilleros y empezaron a dar muerte a los jóvenes, primero dos y después tres. Los cadáveres quedaron extendidos en la Gallera mientras los guerrilleros tocaban música a alto volumen y consumían las bebidas del establecimiento. Los guerrilleros se marcharon antes de las 12 de la noche y los habitantes de Pueblo Bello regresaron del monte a recoger y llorar sus muertos, antes de emprender una nueva partida. Los jóvenes muertos de manera violenta fueron: Álvaro Gutiérrez Machado, Dairo Arrieta, Jimmy Arrieta, Machado, Miguel García y Héctor Munte</p> <p>"Los violentos", como los denominan los humildes pobladores de Pueblo Bello, son los responsables de actos y olas de violencia que han hecho de este corregimiento un sitio de permanente retorno y desplazamiento forzado de miembros de la población civil.</p> <p>La Defensoría constató que de las familias (43) y las personas beneficiarias del fallo (353), por los hechos del 13 y 14 de enero de 1990, entre el 2008 y septiembre de 2010 que de estos han retornados 25 familias¹⁵. Igualmente, verifiqué que de las 25 personas cabeza de familia retornadas, 14 aparecen en la relación contenida en el fallo de la Corte Interamericana¹⁶.</p> <p>La Defensoría estableció que entre 1990 y 2006 las autoridades colombianas realizaron obras tendientes a garantizar fuentes de empleo a las mujeres cabeza de familia cuyos esposos habían sido desaparecidos entre el 13 y el 14 de enero de 1990. Entre estas actividades está el Proyecto de Panadería del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). La vicepresidenta de la Junta de Acción</p>	<p>que le permita establecer los avances logrados en el cumplimiento del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial con relación a los familiares inmediatos, adecuadamente identificados en la sentencia internacional de las personas desaparecidas y privadas de su vida, a saber, madres, padres, hermanas, hermanos, esposas, compañeras, hijas e hijos y en general, con relación a los demás beneficiarios del fallo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar una política de prevención, con participación de los habitantes del corregimiento de Pueblo Bello, frente al eventual desplazamiento de quienes han retornado al corregimiento de Pueblo Bello, y sus pobladores en general, debido a la presencia y actuar de los actores armados ilegales que circundan el corregimiento. • Diseñar e implementar una política de seguridad alimentaria para la población campesina que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, que contenga, entre otros, los componentes de comunicaciones y acceso a la tierra, generadora de estabilidad y sostenibilidad socioeconómica. <p>6. Al Incoder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la calidad de la tenencia de la tierra que tiene cada uno de los familiares de las víctimas relacionadas en el fallo de la Corte Interamericana, en cumplimiento de sus funciones y en coordinación con las entidades territoriales respectivas. • Definir los mecanismos a seguir para garantizar a estas familias el pleno disfrute del derecho a la tierra ya sea en Pueblo Bello, de darse las condiciones plenas para el retorno, o en predios en los que puedan ser reubicadas estas familias, asegurando que reúnan las características agroecológicas para su explotación y puedan vivir en condiciones de dignidad. <p>Al Gobierno departamental de Antioquia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la gestión departamental, consignada en la normativa vigente, para la atención integral a la población que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello. • Apoyar la actividad de registro y caracterización de la población desplazada que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, para suministrar la atención a estos con enfoque diferencial. • Apropiar y ejecutar recursos en el desarrollo de una política de atención integral a la población que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello o que ha optado por la reubicación en el departamento de Antioquia y son beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

15 Familias en retorno al corregimiento de Pueblo Bello, municipio de Turbo, beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por los hechos del 13 y 14 de enero de 1990: César Flórez Gutiérrez, Luz Dary Delgado Pérez, Raúl Pérez Martínez, Ricardo Manuel Bohórquez, Ariel Dulís Díaz, Rosa Elena Orozco, Celia del Carmen Hernández Orozco, Johan Albeiro Espinosa, Luz Arley Petro, Jenibeth Petro Pérez, Esther Cuadros, Albertina Altamiranda, Arcelio Arrieta, Manuel López Cuadros, Martín López Cuadros, Gil de Jesús Arrieta, Fenina Arrieta, Doris Celina Largo, Enor Barrera, Darnelina Vargas, Pedro Escobar, Fany Escobar, Rosa Vargas, Imelda Pérez, Rubén Díaz, Josefa Lora, Ediltrudes Garnau, Miguel Gutiérrez, William Barrera y Astrid Barrera.

16 Luz Emilce Escobar Duarte, Yeimy Luz Petro, Arley Petro, Yarley Petro, Gloria de Jesús Petro Pérez, Robinson Petro, John Jader Petro Pérez, César Flórez Gutiérrez, Luz Dary Delgado Pérez, Johan Albeiro Espinosa, Albertina Altamiranda, Arcelio Arrieta y Doris Celina Largo.

GENERALIDADES Y CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
<p>Comunal de Pueblo Bello, en una de las visita de la Defensoría (octubre de 2008), guardaba los bienes entregados por el gobierno para la operación del proyecto, cuando comenzó a funcionar.</p> <p>Conclusiones del informe</p> <p>El origen y causas del desplazamiento de las personas del corregimiento de Pueblo Bello, municipio de Turbo, en el departamento de Antioquia, persisten a pesar de la presencia de la Policía Nacional que instaló allí una Estación de Policía y del Batallón Vélez, de la XVII Brigada del Ejército nacional, ubicado a unos 20 kilómetros del lugar.</p> <p>En el corregimiento hay presencia de actores armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las Auto-defensas Unidas de Colombia, en especial los autodenominados Águilas Negras, que en la actualidad tiene el control de la zona. Estos armados ilegales se mueven entre los municipios de Turbo y San Pedro, en el Urabá antioqueño, y tienen la amenaza de Los Paisas, que aspiran a controlar esa jurisdicción. La presencia de las Farc, frentes 58 y 57, también es evidente en esta región, en especial en el cañón de río Mulatos.</p> <p>Muchas de las familias de las víctimas de los hechos ocurridos entre el 13 y 14 de enero de 1990, beneficiarios del fallo de la Corte Interamericana, informados sobre las condiciones de quienes han retornado y habiendo valorado las opciones de retorno y reubicación, no tienen voluntad de retornar al corregimiento de Pueblo Bello, municipio de Turbo, en el departamento de Antioquia u otro departamento, y han optado por la reubicación de que trata la normativa interna para los desplazados por la violencia, o pactar con el Gobierno nacional un subrogado económico.</p> <p>Las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes de Pueblo Bello, entre ellos los que han retornado, persisten, debido al miedo a la repetición de los hechos, originadas a la ausencia de garantías, referidas especialmente a la protección del derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal; así como al respeto de sus bienes, el acceso a la tierra y la devolución de sus predios. Actualmente, hay violación del derecho a acceder a la tierra para las personas que se vieron obligadas a desplazarse del corregimiento de Pueblo Bello, ya que no han podido retornar a sus parcelas o fincas porque no están dadas las condiciones para hacerlo y al parecer, porque han sido ocupadas y adquiridas de forma irregular por personas ajenas a ellos.</p> <p>Los expobladores del corregimiento y familiares de las víctimas del 13 y 14 de enero de 1990, beneficiarios del fallo de la Corte Interamericana, están ávidos de que las autoridades competentes les escuchen sobre cómo conciben su proceso de retorno.</p>	<p>Esta política ha de tener prioridad por los derechos prestacionales y la seguridad para la vida y la integridad personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En armonía con los demás entes territoriales, retomar la ayuda humanitaria para las familias beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana, y a los integrantes de estas en particular, que han retornado al corregimiento de Pueblo Bello, para lograr su sostenibilidad y arraigo de conformidad con lo establecido en la Sentencia de la Corte Constitucional ST-025 de 2004 y sus Autos 176, 177 y 178 de 2005, y en general con la normativa interna e internacional para la atención integral a estas. <p>Contribuir al diseño e implementación de una política de prevención, con participación de los habitantes del corregimiento de Pueblo Bello, frente al eventual desplazamiento de quienes han retornado al corregimiento de Pueblo Bello, y sus pobladores en general, debido a la presencia y actuar de los actores armados ilegales que circundan el corregimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al diseño e implementación de una política de seguridad alimentaria para la población campesina que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, que contenga, entre otros, los componentes de comunicaciones y acceso a la tierra, generadora de estabilidad y sostenibilidad socioeconómica. <p>Al Gobierno municipal de Turbo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la gestión municipal, consignada en la normativa vigente, para la atención integral a la población que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello. • Apoyar la actividad de registro y caracterización de la población desplazada que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, para suministrar la atención a estos con enfoque diferencial. • Apropiar y ejecutar recursos en el desarrollo de una política de atención integral a la población que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello o que ha optado por la reubicación en su jurisdicción, y que son beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con enfoque diferencial. • En armonía con los demás entes territoriales, retomar la asistencia a las familias beneficiarias del fallo de la Corte Interamericana, y a los integrantes de estas en particular, que han retornado al corregimiento de Pueblo Bello, para lograr su sostenibilidad y arraigo de conformidad con lo establecido en la Sentencia de la Corte Constitucional ST-025 de 2004 y sus Autos 176, 177 y 178 de 2005, y en general con la normatividad interna e internacional para la atención integral a estas. • Contribuir al diseño e implementación de una política de prevención, con participación de los habitantes del corregimiento de Pueblo Bello, frente al eventual desplazamiento de quienes han retornado al corregimiento de Pueblo Bello, y sus pobladores en general, debido a la presencia y actuar de los actores armados ilegales que circundan el corregimiento. • Contribuir al diseño e implementación una política de seguridad alimentaria para la población campesina que ha retornado al corregimiento de Pueblo Bello, que contenga, entre otros, los componentes de comunicaciones y acceso a la tierra, generadora de estabilidad y sostenibilidad socioeconómica. • Propender por el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias en jurisdicción del corregimiento de

GENERALIDADES Y CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
	<p>Pueblo Bello, que alienten la participación de la comunidad en las decisiones de la municipalidad, en general, y en especial en el Comité Municipal de Atención Integral a los Desplazados por la Violencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y acompañar la comunidad de Pueblo Bello para que presente, ante las autoridades competentes proyectos de vivienda de interés social. De la ejecución de este proyecto, ha de participar la población que habita el corregimiento. • Apropiar y ejecutar recursos para la inversión social en el corregimiento de Pueblo Bello. • Destinar y gestionar los recursos necesarios para dotar al corregimiento de Pueblo Bello de agua potable en condiciones de calidad, continuidad y disponibilidad suficiente que garantice el pleno ejercicio del derecho humano al agua de todos los habitantes del corregimiento.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

III. SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DESARME Y REINTEGRACIÓN A LA VIDA CIVIL DE ACTORES ARMADOS ILEGALES

3.1. Balance de la Política Nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE)

La Defensoría del Pueblo participó en la jornada de evaluación de la política de reintegración a la vida civil de actores armados ilegales, realizada por el Gobierno Nacional el 3 de diciembre de 2010¹⁷, en el que presentó varias observaciones. Respecto de la calificación de “(...) *débil coordinación y falta de un real compromiso de las entidades públicas y privadas que deben apoyar a la ruta de reintegración diseñada en el CONPE*”¹⁸, señaló que era entendible ese resultado, toda vez que, ni el sector privado, ni los entes territoriales hicieron parte del proceso de construcción del citado documento de política. Esta posición la afianzó en la experiencia vivida en varios entes territoriales, en donde se caracterizó por la temporalidad y no continuidad de la oferta laboral respecto de las personas en proceso de Desarme, Desmovilización y Reincorporación DRR, como en las regiones de Urabá y el Magdalena Medio y en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre, Magdalena, Santander, Cesar y Norte de Santander, al concluir el proyecto SERCAI, en diciembre de 2009¹⁹.

También observó que se redujera el proyecto de vida de las personas en proceso de DDR., a la de ser microempresarios, con poco potencial para la competitividad o la económica informal, como vendedores ambulantes o estacionarios que, en muchas ocasiones, riñe con el derecho al espacio público. Así mismo, manifestó que el reto de la empleabilidad de estas personas difícilmente se superará con el tiempo dedicado por los trabajadores de grandes empresas a la asesoría de “las personas que están en este proceso para que se conviertan en microempresarios”, otro de los objetivos de la política gubernamental.

17 Balance de la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE). Convocatoria del Gobierno Nacional. Bogotá, D.C., 3 de diciembre de 2010.

18 CONPES 3454, del 1° de diciembre de 2008. Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales.

19 La oferta laboral de los entes territoriales para los participantes de DDR es vinculación laboral en pequeñas obras públicas y actividades de salvavías (impulsadas por la Policía Nacional), los cuales no superan los seis meses.

Igualmente, expresó que la oportunidad de un empleo, en condiciones de igualdad, respecto de los demás habitantes del territorio nacional, podría ser una alternativa para los participantes del proceso DDR. Lo anterior, sin desconocer las razones de desconfianza²⁰ de medianos y pequeños empresarios que han pretendido vincular a estos a sus actividades, y apostándole a la intensificación de los procesos de recuperación psicológica y de reentrenamiento en la vida civil de los participantes del citado proceso.

Argumentó que no es suficiente la vinculación de diez entidades gubernamentales con la Política Nacional de Reintegración, que 121 municipios y 20 departamentos hayan incluido tal política en sus planes de desarrollo y se hayan creado 15 comités departamentales de seguimiento, cuando no existen programas ni proyectos que reflejen efectivamente la ejecución de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales.

De otro lado expuso que, con fundamento en la Ley 418 de 1997, el Gobierno Nacional le ofreció beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos a miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que individual o colectivamente demostraran su voluntad de reincorporarse a la vida civil; la justicia penal colombiana no le ha dado carácter de delito político a los cometidos por los integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia²¹, por una parte. Por otra, la Corte Constitucional²², entre otros, no encontró suficientes los argumentos de la Ley 1312 de 2009 para que la justicia penal aplique el principio de oportunidad²³ a los delitos cometidos por las Autodefensas Unidas de Colombia, que se encontraban por fuera de lo establecido para efectos penales por la Ley 975 de 2005.

Es de anotar que la Ley 1424 del 29 de diciembre de 2010²⁴ da facultades al Presidente de la República para que, con fundamento en lo establecido en el artículo 150, ordinal 10

20 Recordando el caso de la Cooperativa Comerca, que en noviembre de 2010 se vio afectada por la detención de varios desmovilizados que laboraban en la Plaza de Mercado la Minorista de Medellín, acusados de presuntas extorsiones.

21 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de julio de 2007, en el caso Orlando César Caballero Montalvo. En esta, las acciones de los desmovilizados de los grupos de autodefensa no pueden ser tratadas como delitos políticos, sino dentro del marco del concierto para delinquir. El concierto para delinquir está reglado por el inciso 2°, del artículo 340, del Código Penal, de la Ley 599 de 2000, el cual fue modificado por la Ley 1121 de 2006, artículo 19, en el que no existe la posibilidad de conceder beneficios jurídicos en los términos del artículo 69 de la Ley 975 de 2005.

22 Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2010.

23 Este principio de Oportunidad, se refería a la *“...la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal, según las causales taxativamente definidas en la ley, con sujeción a la reglamentación expedida por el Fiscal General de la Nación y sometido a control de legalidad ante el Juez de Garantías”*. Subrayado por fuera de texto.

En la sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad de la norma que establecía el principio de oportunidad para los desmovilizados no cobijados por la Ley 975 de 2005 y, entre otros aspectos, señaló como motivos de la incompatibilidad de esta normativa con la Constitución: no corresponde a un instrumento que responda a los fines de la justicia transicional; vulnera el principio del orden justo y los derechos de las víctimas; viola el principio de legalidad y, por lo tanto, no respeta los límites constitucionales de principio de oportunidad.

24 Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

de la Constitución Política, fortalezca a la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades del Estado, que contribuyan a la aplicación de la ley.

Finalmente, expresó que son débiles los procesos de articulación: sociedad receptora-participantes en proceso de DDR y sus grupos familiares, debido a la falta de garantías para hacer efectiva su reintegración a la vida civil y a la desconfianza de la sociedad civil.

La Defensoría aspira a que sus observaciones sobre la ejecución de la Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE), se tengan en cuenta y se tomen medidas, si se tiene en cuenta que Colombia continúa en un conflicto armado interno y debe contar con una eficiente política pública de DDR.

3.2. Retroceso en la política gubernamental de desmovilización individual

En el Comité Operativo de Dejar de Armas (CODA), la Defensoría fue informada que durante el año 2010 se aprobó la certificación de 1.861 personas desmovilizadas de los grupos armados ilegales, cifra que muestra una disminución significativa de las desmovilizaciones individuales registradas en ese Comité con relación a años anteriores²⁵. (Ver cuadro N° 12).

Cuadro N° 12. Desmovilizados del conflicto armado interno

Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
2.939	2.855	2.567	1.861

Fuente: Actas del CODA 2007, 2008, 2009 y 2010

Este reporte comparativo muestra un declive en el proceso de desmovilización de actores armados ilegales en Colombia. En estas certificaciones se incluyen las de 203 guerrilleros privados de la libertad en cárceles colombianas, que se acogieron a los beneficios del Decreto 1059 de 2008.

De otro lado, se destaca que en 2010, la Defensoría participó de la aprobación de 144 solicitudes de certificación de beneficios administrativos otorgadas por el CODA a menores de edad que fueron allegadas por varias instituciones de las cuales hace parte el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)²⁶, estas lograron identificar a los beneficiarios entre los desvinculados²⁷ de manera irregular del conflicto armado interno, en el Proceso de Paz del Gobierno Nacional con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)²⁸.

IV. EL DESMINADO HUMANITARIO DEBE OFRECER GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA LOS FAMILIARES Y VÍCTIMAS SOBREVIVIENTES DE MINAS ANTIPERSONAL POR PARTE DEL ESTADO

En la Comisión Intersectorial de Víctimas de Minas Antipersonal de la Defensoría del Pueblo, en el año 2009, solicitó al Gobierno Nacional, entre otros aspectos, reglamentar

25 Comité Operativo de Dejar de Armas. Actas de reuniones años 2008, 2009 y 2010.

26 Convenio CM 144 ACR - OACP-ICBF-OIM.

27 Menores de 18 años de edad.

28 Convenio CM 144 ACR - OACP-ICBF-OIM.

el desminado humanitario por parte de las organizaciones civiles, se tuvieran en cuenta las garantías que debe ofrecer el Estado para el pleno ejercicio de los derechos humanos en el territorio nacional y las condiciones de no repetición para los sobrevivientes y familiares de víctimas de estos artefactos explosivos, que para tal efecto, se exigiera a tales organizaciones acreditar su experiencia en la labor de desminado²⁹.

Posteriormente, el Congreso de la República, al expedir la Ley 1421 del 21 de diciembre de 2010 sobre orden público, estableció “Artículo 9°. *Actividades de desminado humanitario por organizaciones civiles. Con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, adoptará las medidas necesarias sobre la base de estándares internacionales y los principios humanitarios para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles (...)*”.

V. SOBRE EL PROCESO ELECTORAL DE PARLAMENTARIOS ANDINOS

Faltó aplicar por la Comisión para la Coordinación y Seguimiento del Proceso Electoral³⁰ la recomendación que hiciera oportunamente la Defensoría del Pueblo, de una campaña de amplia divulgación del contenido y alcance del derecho a elegir y ser elegido en la primera elección en forma directa de cinco parlamentarios andinos que, por Colombia, representarán los intereses de los bolivianos, peruanos, ecuatorianos y colombianos y, que, por ende, permitiría comprometer la actividad de estos, entre otros, en el impulso de una efectiva defensa y garantía de los derechos colectivos y del medio ambiente en la región andina.

Este proceso electoral que se cumplió el 14 de marzo de 2010³¹, fue demandado en septiembre del mismo año ante el Consejo de Estado, en razón a que ninguna de las listas y candidatos elegidos como parlamentarios andinos superó la elección que tuvo el voto en blanco.

C.2. Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos: Derechos económicos, sociales y culturales (PROSEDHER)

Este programa fue diseñado por la Defensoría del Pueblo con el objeto de abrir un espacio de interlocución con las entidades nacionales, departamentales y municipales responsables de las políticas públicas y contribuir a que el diseño, ejecución y evaluación de las mismas tengan como orientación y propósito asegurar la efectividad de los derechos

29 Defensoría del Pueblo. *Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia*. Informe Ejecutivo. Separata. Ob. cit. pp. 36 y 37. En este informe, se dijo: “La Defensoría del Pueblo solicitó, en relación con la acreditación de organizaciones civiles interesadas en realizar desminado humanitario en el territorio nacional, se exija a los interesados en realizar esta labor acreditar experiencia en desminado humanitario, toda vez que con esta labor se compromete el deber de garantía de los derechos humanos por parte del Estado, y se busca asegurar las condiciones de no repetición en Colombia de estas violaciones, como parte de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, además de dar cumplimiento a satisfacción del compromiso internacional de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento y transferencia, producción de minas antipersonal y sobre su destrucción”.

30 Creada mediante Decreto 1465 del 30 de abril de 2007, modifica el Decreto 2390 del 25 de agosto de 2003, tiene por finalidad adelantar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos.

31 <http://www.registraduria.gov.co/>

económicos, sociales y culturales (DESC) por parte del Estado colombiano. El programa cuenta con desarrollos en los derechos a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda digna y adecuada y al derecho individual al trabajo.

Con ocasión de los veinte años de la Constitución Política de 1991, la Defensoría del Pueblo se permite recordar que los derechos económicos, sociales y culturales se consagran expresamente en su capítulo II, título II, como una herramienta destinada a garantizar la efectividad del Estado social de derecho (C. P. art. 1). Esta fórmula de organización estatal tiene entre sus objetivos principales: la reducción de la desigualdad social, el respeto y la defensa de los derechos humanos y el estímulo al ejercicio directo de la soberanía popular. El elemento teleológico del Estado social derecho apunta a rescatar la acción estatal para ordenar y corregir determinadas situaciones sociales que impiden el disfrute de los bienes sociales, económicos y culturales que requieren las personas que viven en sociedad.

Los derechos económicos, sociales y culturales se articulan alrededor del concepto de libertad, de suerte que el desarrollo autónomo e integral del ser humano requiere del acceso real y efectivo a un conjunto de garantías que brindan las condiciones necesarias (materiales y espirituales) para vivir de manera digna. En esta lógica se inscriben los DESC y fueron reconocidos expresamente por el Constituyente de 1991. Entre ellos, se destacan el derecho al trabajo, a la vivienda digna y adecuada, a la salud, a la participación en la vida cultural, a la educación y a la alimentación.

El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es un factor determinante para poder disfrutar de los derechos civiles y políticos, y viceversa. Esta situación se ilustra con los siguientes ejemplos: ¿cómo es posible la realización plena del derecho a la intimidad familiar, si las personas carecen de una vivienda?, ¿cuál es el alcance y contenido de asegurar la libertad de opinión, si las personas no tienen un nivel mínimo de educación y formación cultural?, ¿en qué queda el derecho a la vida y el de la integridad personal, si no se asegura una atención efectiva en materia de salud? Por esta razón, las Naciones Unidas ha reconocido que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, como se observa en la Proclamación de Teherán: *“Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”*⁵² y se establece en el artículo 5º de la Declaración Mundial de Viena-ONU, que prescribe que todos los derechos tienen el mismo peso y valor.

Los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe asegurar el Estado en materia económica y social para legitimar su existencia y garantizar el funcionamiento de sociedades justas. Los DESC otorgan un poder ciudadano para exigir de la autoridad la adopción de medidas, acciones y políticas que permitan satisfacer las necesidades básicas de las personas y, por ende, construir mejores condiciones de vida.

En este sentido, por mandato de la Constitución Política de 1991, la satisfacción de los DESC es un objetivo prioritario de la política pública social del Estado, de cuya realización depende no solo la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, sino también el disfrute pleno de la dignidad humana.

32 Naciones Unidas. *Recopilación de Instrumentos Internacionales*, Nueva York, 1988.

En el período que abarca este informe y para contribuir a la efectividad de los DESC, el programa PROSEDHER ejecutó las actividades necesarias para aplicar los instrumentos de medición de las políticas públicas relacionadas con los derechos a la salud y a la educación, tales como (i) impartir capacitación virtual a los funcionarios designados para registrar la información (91 funcionarios de secretarías de educación departamentales, distritales y de los municipios certificados en el instrumento de medición del derecho a la educación y 140 funcionarios municipales, distritales, departamentales y nacionales en el instrumento de medición del derecho a la salud); (ii) acompañar el proceso de diligenciamiento de los citados instrumentos de medición para los derechos a la salud (103 preguntas) y a la educación (144 preguntas), en 329 entidades (79 de educación y 250 de salud); (iii) consolidar la información suministrada sobre ambos derechos y calcular los respectivos indicadores; (iv) elaborar y publicar el informe del derecho humano a la educación 2010, cuyos resultados se resumen en la parte analítica de este informe y cuyo contenido integral se puede consultar en la página web de la entidad; y, finalmente, (v) publicar la primera evaluación de la política pública de salud a la luz del derecho a la salud 2010, cuyos resultados igualmente se pueden consultar en la mencionada página web.

Por otra parte, el programa abordó la revisión de los indicadores y de los instrumentos de medición utilizados para la evaluación de las políticas públicas relacionadas con los derechos a la alimentación y a la vivienda digna y adecuada. Esta revisión se realizó a partir de las necesidades surgidas luego de la aplicación de tales instrumentos en años anteriores. El ajuste apunta a lograr una lectura de la realización de tales derechos, de forma integral o a través de sus componentes o subcomponentes esenciales. En todo caso, en la parte analítica de este informe se incluye un texto de avance que mide algunos progresos o retrocesos en la política pública con respecto al derecho a la alimentación, correspondiente a la recopilación de información básica del instrumento para los años 2007 y 2008, a través del uso de las atribuciones previstas en el artículo 284 de la Constitución Política.

Durante la vigencia 2010, la Defensoría del Pueblo puso a disposición de la ciudadanía tres nuevas publicaciones del Programa PROSEDHER.

En primer lugar, se publicó el texto *El derecho a una vivienda digna y adecuada: competencias institucionales en la política pública de vivienda*, en el que se clasifican las funciones de las principales instituciones del Estado que tienen injerencia en el derecho a la vivienda digna y adecuada, en los componentes de calidad física y entorno, accesibilidad económica, adecuación cultural y seguridad jurídica de la tenencia, con el fin de dotar a la comunidad nacional de una herramienta que le permita determinar el contenido y alcance de este derecho.

En segundo término, se presentó el *Protocolo para incidir en la gestión del seguimiento y evaluación de la política pública con enfoque de derechos en lo regional y local*, como una herramienta que relaciona elementos claves en lo conceptual y lo operativo, con miras a contribuir en el ámbito territorial, tanto en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas como en la medición de su incidencia específica en la garantía de los derechos humanos. El protocolo se estructura en cinco capítulos, cuya orientación es la siguiente: el capítulo 1° pretende contextualizar el desarrollo e implementación del protocolo, en el marco de los mandatos institucionales de la Defensoría; el capítulo 2° desarrolla referentes conceptuales básicos relativos a las políticas públicas, su seguimiento y evaluación, desde una perspectiva de derechos; el capítulo 3° se concreta en las actividades locales, regionales y nacionales que

permiten una injerencia en la gestión integral de las políticas públicas como instrumento central de garantía de los derechos humanos; el capítulo 4°, a manera de ejemplo, incluye un análisis de caso construido a partir de los derechos de la población en situación de desplazamiento, el cual facilita la comprensión y uso del protocolo; y finalmente, el capítulo 5° contiene los instrumentos propuestos para su aplicación³³. Este protocolo se socializó con funcionarios y defensores de las distintas regionales del país, en las ciudades de Cali (26 de noviembre), Bogotá (1° de diciembre) y Barranquilla (3 de diciembre), con una asistencia aproximada de 70 personas.

Por último, se elaboró y publicó el documento *Reflexiones sobre la política pública para la atención de la discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos*, en el cual se aborda el marco de derechos de las personas con discapacidad (Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y normatividad interna), con algunas referencias a la política pública existente y a las principales cifras que se tienen sobre esta población en el censo 2005 del DANE y en el registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad. Esta información se complementó con el desarrollo de un proceso investigativo de cinco meses, orientado a establecer la percepción que existe en relación con la efectividad de las políticas públicas dirigidas a la atención integral de la discapacidad en Colombia, en términos de inclusión social y goce efectivo de derechos. Para tal efecto, se aplicó una encuesta institucional, principalmente a organizaciones no gubernamentales que atienden a este grupo poblacional. El documento final pretende ser el punto de partida para analizar las políticas actuales y desarrollar investigaciones específicas frente al grado de realización de algunos derechos, tales como el derecho a la salud, la libertad de circulación y la inclusión educativa³⁴.

Con el apoyo de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, se presentó un informe defensorial con ocasión de la Sentencia T-1234 de 2008 de la honorable Corte Constitucional, referente a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, en la definición y trámite de las solicitudes correspondientes al régimen de seguridad social en pensiones que adelanta Cajanal. Igualmente, se publicó un informe sobre la situación de indefensión de las personas con discapacidad como consecuencia de accidentes de trabajo, en el que se formularon varias recomendaciones relacionadas con quejas referentes al alcance de las prestaciones en salud y en riesgos profesionales.

Finalmente, durante el año 2010, se publicó el VII Informe de Derechos Humanos de Personas con Discapacidad de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)³⁵ y se elaboró el VIII Informe sobre el Derecho a la Seguridad Ciudadana, cuyos resultados se resumen en la parte analítica del presente informe.

Como se observa, el programa PROSEDHER sigue orientando sus esfuerzos a contribuir a que el diseño y ejecución de las políticas públicas tengan como orientación y propósito asegurar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de lograr la plena realización del derecho a la dignidad humana, en los términos plasmados por el Constituyente de 1991.

33 El protocolo se puede consultar en la página web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: PROSEDHER.

34 El documento se puede consultar en la página web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: PROSEDHER.

35 <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio/INFORMES/PersonasDiscapacidad.pdf>

D. ATENCIÓN DEFENSORIAL A LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

1. Atención integral a víctimas del conflicto armado

Las necesidades de atención y orientación sobre la restitución de los derechos de las víctimas afectadas por la violación de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, las dinámicas cambiantes del debate público en torno a los procesos de reparación en el país, el acceso a la justicia en procura de su participación efectiva, las realidades de las víctimas en escenarios rurales y de poca presencia institucional constituyen exigencias permanentes para la constante actualización conceptual y programática, en el marco de las competencias del Programa de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo.

En tal sentido, el escenario nacional en relación con el tema de atención y reparación a las víctimas se concentró en la iniciativa del Gobierno Nacional al radicar ante el Congreso de la República una propuesta legislativa encaminada a establecer medidas de reparación a las víctimas y, simultáneamente, medidas para la restitución de tierras a las víctimas.

Estas dos iniciativas presentadas en la Cámara de Representantes fueron unificadas en el Proyecto de Ley 107 de 2010, acumulado con el Proyecto de Ley número 85 también de 2010, que comprenden medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

La Defensoría del Pueblo presentó, en su momento, una serie de observaciones al Proyecto de Ley ante la Cámara de Representantes y, posteriormente, ante el Senado de la República reitera las inquietudes que se mantuvieron vigentes en el texto del proyecto de Ley 213 debatido en el Senado. Sancionada la Ley de víctimas y de restitución de tierras, la entidad se permite hacer los siguientes comentarios.

- *En cuanto al universo de víctimas*, se mantiene el alcance del concepto de “víctima”, en tanto no acoge lo señalado en la Sentencia 370 de 2006 y en la propia Ley 975, porque pueden quedar excluidos aquellos familiares que no se encuentren dentro del rango o categoría tradicional del derecho civil y puede desconocerse la realidad de las relaciones familiares de aquellas personas que dependen económicamente o afectivamente de las víctimas. Adicionalmente, porque se excluyó la pareja del mismo sexo cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida.
- *El reclutamiento forzado* es un acto de fuerza y coacción y, en tal sentido, aquellos menores reclutados de manera forzada que se desvinculan siendo adultos estarían excluidos de la ley; el origen de la vinculación es un hecho de fuerza mayor, condición que lo mantuvo sujeto hasta su desvinculación en su condición de adulto.
- *Con respecto al principio de sostenibilidad fiscal*, la Defensoría ha planteado que la garantía de los derechos fundamentales es de protección y efectividad inmediata; otra cosa es señalar topes razonables para que las víctimas, si así lo consideran, puedan optar por el camino administrativo, sin perder la perspectiva que el daño sufrido supera con creces la oferta estatal por esta vía. Adicionalmente, el principio contiene un elemento condicionante para la actuación de las autoridades administrativas y

judiciales; elemento que no debe ser contrario al espíritu o enfoque de la justicia transicional, en donde todo el soporte filosófico se encuentra en el principio *pro homine*, en perspectiva de la restitución efectiva de los derechos de los afectados.

Sobre la población desplazada:

- La Ley no precisa el criterio de efecto reparador que le endilga a la oferta estatal dirigida a la población desplazada, siempre que sea prioritaria, prevalente y atienda sus vulnerabilidades específicas. En virtud de la Sentencia 025 y sus autos complementarios, la oferta a los desplazados tendrá ese carácter. Precisamente, lo que diferencia a los desplazados como víctimas es la discriminación positiva que la Ley 387 de 1997 señaló, por lo que no resulta claro el enfoque adicional al concepto de reparación que aquí se señala. En tal sentido, se le atribuye este alcance reparador a las ayudas y servicios o programas que para los desplazados, hoy por hoy, han sido entregados. Por ejemplo, el acceso a la educación de la población desplazada cuenta con una serie de exenciones, otro tanto sucede en materia de salud en cuanto el orden de prioridad en su favor.
- Se mantiene la función para el Ministerio Público de indagar sobre las razones y circunstancias por las cuales no se llevó a cabo la declaración, en el término de dos años después de la ocurrencia; función que no le es dable porque implica una tarea de tipo investigativo y de verificación de tal situación. Además, porque, en reiteradas sentencias, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado eliminaron la temporalidad taxativa para formular la declaración de los hechos que originaron el desplazamiento y, por tanto, acceder a la ayuda humanitaria, porque lo que prima es la condición de *facto*, es decir, el hecho esencial del desplazamiento y no los elementos accesorios a la situación, como el proceso de registro que es de carácter administrativo.
- Respecto del carácter de las medidas transicionales. Se mantiene la condición de sujetar los topes judiciales a los administrativos. Ello puede afectar principios relacionados con la separación de poderes y, fundamentalmente, por la diferencias en el enfoque, el alcance y la naturaleza de las reparaciones en el marco de programas administrativos y de reparaciones a través de procesos de índole judicial.
- Importante el desarrollo del concepto de ‘enfoque diferencial’, que la Defensoría en sus comentarios recomendaba en los textos del proyecto para todos aquellos sujetos expuestos a mayor riesgo y el reconocimiento de los impactos diferenciales y desproporcionados que la violencia ejerce sobre ellos, dada su condición de vulnerabilidad manifiesta y que, por tanto, requieren de especiales medidas de atención y reparación.
- *Sobre los mecanismos del proceso de restitución de tierras*, se han formulado las siguientes observaciones:

En cuanto a la naturaleza jurídica de la acción, se sugirió la creación de una figura jurídica transicional de naturaleza real; en tanto que permite que lo que hay debatir se centre en el predio que debe restituirse y no en los intereses personales de cada uno de los reclamantes, lo que hace posible que se ventilen en un solo proceso judicial todas las pretensiones que sobre un mismo predio concurren y se fallen de manera simultánea sin excluir a ninguno de los interesados.

En cuanto a la separación de efectos de la acción civil respecto de la acción penal, se destaca la necesidad de la separación de efectos prácticos de la acción civil de restitución del proceso penal por responsabilidad de los victimarios.

Sobre los beneficiarios de la acción de restitución, el proyecto de ley sólo mencionaba como beneficiarios a las personas víctimas de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló que el universo de las víctimas por beneficiar puede ser limitado, en consideración a los avances que han presentado los procesos de justicia y paz tramitados bajo los postulados de la Ley 975 de 2005, cuyas víctimas de despojo, reconocidas como tales dentro de los mismos, son insignificantes frente a la magnitud del despojo y las hectáreas de tierra despojadas.

Afortunadamente, el escenario de la ley de víctimas contempló también a aquellas víctimas que han sufrido el fenómeno del despojo forzado de sus tierras por parte de grupos armados ilegales, cuyos integrantes no participan en su condición de postulados en el proceso de justicia y paz.

Plantear la acumulación procesal resulta importante porque facilita la concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. También serán objeto de acumulación las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad.

- Es significativo el cambio que facilita a las víctimas el reconocimiento del derecho a la compensación en especie y la reubicación, como pretensión subsidiaria, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible.
- Resulta acertado que se haya excluido como forma subsidiaria de restitución el pago a título de compensación por medio de los TES, lo cual implica una garantía de mayor materialización del derecho de las víctimas.
- Se estableció el registro único de predios presuntamente despojados o abandonados como un instrumento de simple registro, pero tiene efectos y características de una fuente del derecho a la restitución de las víctimas, pues es un requisito de procedibilidad para instaurar la acción de restitución, e implica que un predio que se pretenda restituir por parte de una víctima debe ser previamente inscrito en este registro y, en el evento en que no se encuentre incluido, no es objeto de la acción de restitución. Lo anterior, no armoniza mucho con el principio de buena fe que la propia ley ha señalado como parte de los principios generales a ser observados en los procesos de reparación integral a las víctimas.
- Introducir el denominado contrato de uso, puede resultar restrictivo del derecho a la restitución material de las víctimas, pues limita la entrega y goce del predio restituido en el tiempo, dado que la víctima o el beneficiario de la restitución sólo puede suscribir un contrato de uso con el opositor de buena fe, dueño o explotador del proyecto productivo durante el tiempo necesario para que este finalice.
- Finalmente, se le puede dificultar a las víctimas la posibilidad de aportar los elementos de prueba que se introducen en la ley, dada la alta informalidad de los

derechos reales sobre las tierras en Colombia; en tal sentido, requerir pruebas documentales propias de una legislación civil en tiempos de paz, para hacer exigible el derecho a la restitución de las víctimas en el marco de un conflicto armado, puede limitar la eficacia y materialización de su derecho a la restitución.

2. Gestión de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). Ley 589 De 2000 - Decreto 929 De 2007

La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) es presidida por el Defensor del Pueblo y su Secretaría Técnica es ejercida por la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, que apoya y promueve la investigación del delito de desaparición forzada, de conformidad con las competencias institucionales y las facultades de los sujetos procesales. Las funciones y gestiones desde la CBPD, que sesiona de manera ordinaria y extraordinaria, se extienden a los casos anteriores a la expedición de la Ley 589 de 2000; su mandato, objetivos y funciones benefician el universo de víctimas de desaparición forzada, sin límite en el tiempo.

Con recursos de cooperación internacional³⁶ se ha fortalecido el equipo de trabajo y se logró conformar un grupo interdisciplinario, integrado por nueve (9) profesionales: tres (3) abogados, dos (2) trabajadoras sociales, dos (2) psicólogos, un (1) sociólogo y una (1) diseñadora gráfica, capacitados para orientar a los familiares y funcionarios en la investigación del delito de desaparición forzada.

Durante el 2010 se logró instalar una sede exclusiva para prestar atención, acompañar y asesorar a la ciudadanía en general con énfasis en las víctimas y familiares de las víctimas³⁷. A continuación se presenta su gestión:

Gestión con familiares de víctimas

Fortalecimiento de la CBPD en la región: Se promovió la coordinación y articulación a nivel regional en los departamentos de Córdoba, Magdalena, Nariño y la región de Urabá entre las organizaciones estatales y entre estas y las organizaciones privadas.

Acercamiento y acompañamiento a los familiares de las víctimas: Se apoya y promueve la investigación del delito de desaparición forzada a nivel nacional; se formulan recomendaciones de medidas concretas de impulso y seguimiento.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas: El Grupo de Trabajo de la CBPD actualiza el registro y realiza el seguimiento a 5.212³⁸ casos de cobertura nacional y se ingresan 788³⁹ casos nuevos.

36 Acuerdo Defensoría del Pueblo - Programa de Fortalecimiento a la Justicia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto No. 58.286.

37 Ubicada en Bogotá en la Carrera 7ª n°. 54 A-48.

38 Consulta RND Módulo de reportes de desaparecidos, módulo de seguimiento de caso, periodo 1º de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2010.

39 Consulta RND Módulo de reportes de desaparecidos, total desaparecidos por persona registra, periodo 1º de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2010.

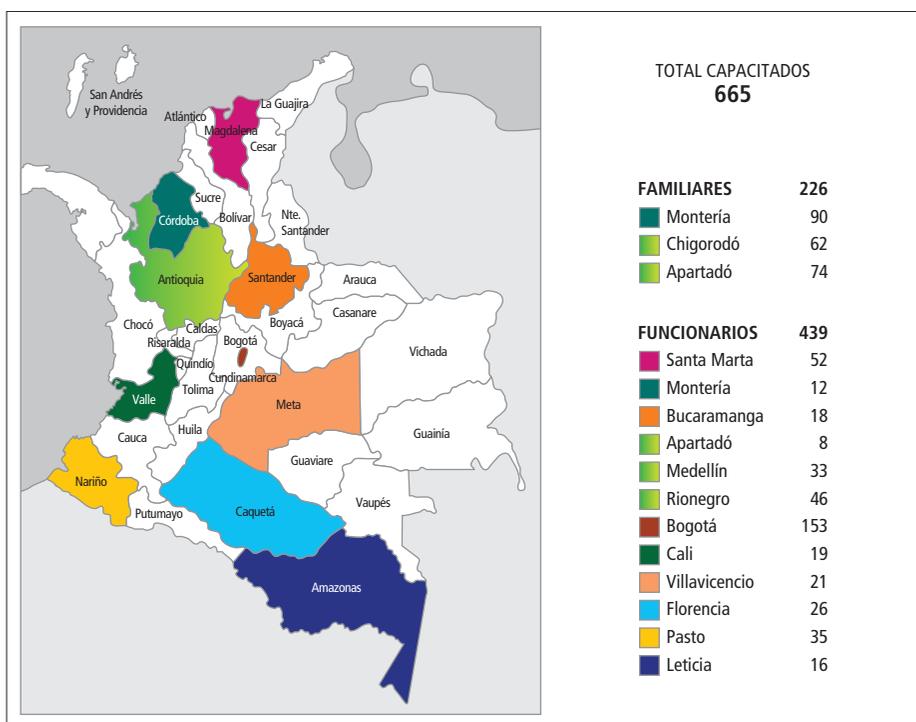
Recolección de información para consolidar la primera fase del Plan Nacional de Búsqueda (PNB): Se trabajó en terreno en cuatro departamentos: Antioquia, Córdoba, Nariño y Magdalena.

Acompañamiento en Jornadas de atención a víctimas en regiones de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación: Se participó en ocho (8) jornadas a nivel nacional, en Córdoba, Magdalena, Cundinamarca, Nariño y Antioquia.

Capacitación

Para apoyar y promover la investigación sobre el delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales, así como en desarrollo del Plan de Acción 2010 de la CBPD, se capacitó en normas, instrumentos y mecanismos para enfrentar el delito de desaparición forzada, realizando jornadas regionales en dos perspectivas: 1) Capacitación dirigida a funcionarios⁴⁰ en los departamentos de Cundinamarca, Córdoba, Antioquia, Santander, Meta, Magdalena, Nariño y Valle del Cauca: capacitadas 439 personas; y 2) Capacitación dirigida a familiares de víctimas en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Casanare, Cundinamarca, Nariño y Atlántico: capacitadas 226 personas. Total de personas capacitadas 665.

Imagen N° 1. Capacitaciones de funcionarios y familiares 2010



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). 2010.

40 Personeros municipales, fiscales, procuradores, funcionarios de policía judicial, defensores del pueblo, entre otros.

Incidencia y participación legislativa

Se presentaron observaciones al Proyecto de Ley de Homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se propiciaron espacios de discusión con las organizaciones civiles a nivel nacional, utilizando reuniones presenciales y a través de la página web de la CBPD. Se celebra la sanción de la Ley 1408 del 20 de agosto 2010⁴¹ y se continúa trabajando en la propuesta de reglamentación del Gobierno nacional.

Se participó de manera activa en el proceso de ratificación y aprobación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada en el Congreso de la República. Se celebra la sanción de la Ley 1418 del 1° de diciembre de 2010⁴².

Se realizó seguimiento a las discusiones de los proyectos de ley en el Congreso de la República respecto a las personas desaparecidas y las presuntas personas desaparecidas forzosamente entre ellas: la actual Ley de Víctimas⁴³ que incluye el proceso de restitución de tierras y los Proyectos de Ley 020 de 2010 “*por medio de la cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada*” y el Proyecto 130 de 2010 “*por medio de la cual se crea el Sistema de Alerta Temprana para menores desaparecidos y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue aprobado en la plenaria de Cámara.

Mecanismo de Búsqueda Urgente

En el marco de la Ley 971 de 2005⁴⁴, la CBPD ha realizado la solicitud de activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) en 45 casos por presunta desaparición forzada a nivel nacional, en donde aparecen como víctimas 6 mujeres y 39 hombres.

La CBPD participó en la elaboración del *Instructivo de la ruta de activación del mecanismo de búsqueda urgente* producido por la Procuraduría General de la Nación⁴⁵ y aprobado por la Comisión. Este instructivo se socializó en todas las defensorías regionales para precisar su alcance y competencia.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas

Desde la creación del Registro Nacional de Desaparecidos (RND) se han ingresado 52.796⁴⁶ reportes por desaparición, con la información registrada por las instituciones

41 *Diario Oficial* N° 47.807 de 20 de agosto de 2010. Ley por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.

42 *Diario Oficial* No. 47.910 del 1° de diciembre de 2010. Ley por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 2006.

43 En el *Diario Oficial* 48.096 del viernes 10 de junio de 2011, Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

44 *Diario Oficial* No 45.970 de 15 del julio de 2005. Por medio del cual se reglamenta el Mecanismo de Búsqueda Urgente y se dictan otras disposiciones.

45 Procuraduría General de la Nación. Instructivo ruta de activación del mecanismo de búsqueda urgente. Diciembre 2010, con el apoyo técnico del Programa de Fortalecimiento a la Justicia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

46 Consulta RND Módulo de reportes de desaparecidos. Total desaparecidos a nivel nacional, periodo 1° de enero de 2007 a 31 de diciembre de 2010.

que tienen acceso al RND: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), duplas psicojurídicas de la Defensoría del Pueblo-Unidad de Justicia y Paz, entre otros organismos encargados de recibir reportes e investigar el delito de desaparición forzada.

En el RND, según el registro aportado por la dependencia, los hombres aparecen como las principales víctimas del delito de desaparición forzada en un porcentaje del 78% con 40.925 reportes, en su mayoría entre las edades de 20 a 30 años, en 11.297 casos; las mujeres en un 22%, con 11.871 reportes, la mayoría entre las edades de 20 a 30 años, en 2.939 casos.

Hasta diciembre de 2010 se han registrado dentro de la plataforma 10.413 casos de los cuales se ha determinado el paradero de las personas desaparecidas, encontradas vivas o muertas. Lo que significa que aún falta por esclarecer los hechos de desaparición en un 80%, es decir, en 42.383 situaciones.

Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

**Informes
Anuales**



II. INFORMES ANUALES

A. INFORMES ANUALES GENERALES

A.1. ACTUACIONES ANTE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL: Acciones en asuntos constitucionales y legales

El presente Informe se ha estructurado en dos partes principales. En la primera, se hace una síntesis de los pronunciamientos e intervenciones más relevantes de la Delegada ante la Corte Constitucional y el Congreso de la República, así como una mención acerca de los principales conceptos elaborados como respuesta a peticiones e inquietudes de diferentes dependencias, autoridades o ciudadanos. La segunda parte contiene la síntesis de los restantes conceptos, intervenciones y pronunciamientos ante las mismas instancias.

1. Principales pronunciamientos ante el Congreso y la Corte Constitucional

1.1. Conceptos sobre proyectos de ley dirigidos al Congreso

Durante el año 2010, la Defensoría del Pueblo intervino en importantes procesos de carácter legislativo relacionados con los derechos humanos. Entre las iniciativas más importantes se destaca el Proyecto de Ley N° 181 de 2009, Cámara, a través del cual se establece un examen diagnóstico serológico de VIH/Sida como requisito obligatorio para contraer matrimonio o para que se declare la existencia de la unión marital de hecho; el Proyecto de Ley N° 248 de 2010 Senado, “por la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009, sobre porte de sustancias estupefacientes”; el Proyecto de Ley N° 220 de 2009, “por la cual se establece el retén social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables”; el proyecto de acto legislativo sobre Reforma a la Justicia; el proyecto de ley Estatuto de Ciudadanía Juvenil; el proyecto de Ley 164 de 2010 Senado, “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, y el Código de Infancia y Adolescencia, entre otros”; el Proyecto de Ley N° 107 de 2010, Cámara, “por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”, y el Proyecto de Ley 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara, “por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 sobre acciones populares y de grupo”.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo participó con un memorando de observaciones en los debates desarrollados en torno al proyecto de acto legislativo propuesto por el Gobierno nacional para reformar la Administración de Justicia y la acción de tutela.

Entre los mencionados, es importante destacar los reparos formulados al proyecto de ley de atención y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno, presentado por el Gobierno Nacional al Congreso en la legislatura que se inició en julio del presente año. Uno de ellos se relaciona con el principio de sostenibilidad fiscal, cuya aplicación condicionaría la vigencia efectiva de los derechos a la disponibilidad de recursos y al equilibrio macroeconómico del Estado, lo cual resulta, a juicio de la Defensoría, insostenible en un Estado Social de Derecho. De igual forma, manifestó sus objeciones a la aplicación del principio de progresividad respecto de los “contenidos mínimos” del derecho, los cuales son de aplicación y vigencia inmediata y expresó su desacuerdo con la pretensión de otorgar efecto reparador a los servicios sociales a través de los cuales se atiende de forma prioritaria a la población víctima del conflicto. Finalmente, se presentaron algunos comentarios y sugerencias relacionados con las medidas de ayuda humanitaria, de reparación y de rehabilitación.

De otro lado, se formularon recomendaciones en torno al Proyecto de Ley 164 de 2010, “por medio de la cual el Gobierno Nacional presentó su iniciativa para prevenir y sancionar los actos que atentan contra la vida, la integridad, la libertad y la propiedad de las personas, en orden a combatir los hechos delictivos y actos generalizados de violencia en las zonas urbanas del país”. Las medidas se circunscriben a introducir reformas al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Infancia y Adolescencia. Al margen de los comentarios puntuales a cada uno de los temas centrales de la iniciativa, la Defensoría insistió en la necesidad de adoptar una política criminal de Estado que, más allá de las coyunturas críticas y conmociones que las diversas expresiones de violencia venían produciendo en el país, permitiera diseñar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, que incluyera las prioridades, programas, proyectos, procesos y recursos en ámbitos no solo estrictamente punitivos, sino también económicos, sociales y culturales, con participación de sectores de la academia, de la educación, de los gremios y de las organizaciones ciudadanas en su diseño, implementación, ejecución y control. Para la Defensoría, el manejo reactivo de las crisis sucesivas en materia de seguridad, limitado a reformas de carácter normativo, resultaba claramente insuficiente de cara a los desafíos que venía afrontando el Estado. En una sociedad compleja, atravesada por múltiples actores y factores de violencia, el logro de la seguridad como bien social y como derecho de los ciudadanos debía responder a una política cuidadosamente diseñada, realista pero efectiva, que permitiera fijar las prioridades y alcanzar las metas de forma sucesiva, hasta lograr neutralizar el fenómeno criminal a niveles razonables, sin perjuicio de la vigencia de los derechos y garantías fundamentales.

- **Proyecto de Ley No. 164 de 2010 Senado, “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia”**

Debido al incremento de los hechos delictivos y actos generalizados de violencia en las zonas urbanas del país, el Gobierno Nacional presentó una iniciativa para prevenir y sancionar este fenómeno, en orden a neutralizar los actos que atentan contra la vida, la integridad, la libertad y la propiedad de las personas.

La Defensoría observó que, por lo menos en algunos casos, no aparecía muy clara la relación entre la reforma de ciertos tipos penales y lo que pudiera ser la percepción de algunos sectores sobre la seguridad en las principales ciudades y municipios del país. El proyecto pone el énfasis en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, pero el fenómeno de la criminalidad urbana parece tener expresiones no necesariamente asociadas a dichos fenómenos. En este sentido, los delitos contra la vida y la integridad personal y los delitos contra el patrimonio económico aparecían en el centro de las preocupaciones ciudadanas y presentaban los registros más altos en cuanto a incidencia respecto de la criminalidad urbana en los centros urbanos.

La Defensoría destacó que las medidas de política pública en materia criminal no podían desconocer las causas estructurales que generaban el incremento en los delitos y los problemas de seguridad. Los análisis recientes sugieren que los niveles de impunidad podían alcanzar el 90%, y es poco probable que los incrementos en la punibilidad o la tipificación de nuevas conductas pudiera tener una incidencia importante sobre la criminalidad. De ahí que fuera necesario explorar medidas alternativas que generaran oportunidades educativas, familiares y laborales para los segmentos de la población en donde era más alta la incidencia de los delitos, tanto porque de allí eran las víctimas como porque de allí salían también los propios victimarios. Las prácticas delincuenciales encuentran una explicación en la carencia de fuentes de trabajo formales, en la imposibilidad de acceder a cupos para el aprendizaje de actividades, artes u oficios que permitan a los jóvenes vincularse a una actividad económica rentable, en la descomposición de los hogares y en la violencia como mecanismo de solución de los conflictos sociales. Las deficiencias y rezagos que en materia social, económica y política afectaban a sectores amplios de la población no llegarían a resolverse con medidas coyunturales de naturaleza represiva, por lo que resultaba necesario considerar que, de manera simultánea con dichas medidas, se adoptaran políticas de largo aliento orientadas a remover las causas que obraban como incentivos para el delito: la impunidad, la pobreza, el marginamiento económico y social.

La Defensoría planteó la necesidad de aprovechar el trámite de la reforma para regular de manera más clara y exigente la concesión de subgrados penales, como la prisión domiciliaria, para que personas que no cumplan con los requisitos, no sean acreedoras de dicho beneficio. También sugirió establecer la sujeción del registro de órdenes de captura propuesto a las reglas y principios inherentes al tratamiento y protección de datos personales (hábeas data), y considerar la dificultad de sancionar penalmente el porte de drogas con el criterio de “dosis mínima”. De otro lado, la Defensoría apoyó la definición de un término máximo para adelantar la indagación preliminar y formular la respectiva imputación de cargos, aunque objetó la posibilidad de que las órdenes de captura pudieran ser difundidas por las autoridades de policía en los medios de comunicación durante su vigencia. De igual forma, cuestionó la consagración de dos nuevas circunstancias que permitirían la captura en flagrancia al encontrarlas confusas y contrarias al concepto que se ha dado a dicha figura, y se mostró contraria a la utilización de antecedentes penales como criterio para decretar la detención preventiva en establecimiento carcelario, dada la inexistencia de una decisión en firme sobre la responsabilidad penal en el nuevo hecho y la garantía de la presunción de inocencia que asiste al involucrado. Asimismo, la Defensoría consideró inconstitucional la aprehensión de personas por parte de particulares en eventos de captura públicamente requerida, dado que esta posibilidad sólo tiene respaldo constitucional cuando la captura se produce en flagrancia, y llamó la atención respecto de algunas inconsistencias entre los delitos que, según el proyecto, serían acreedores a un incremento en su punibilidad y,

al mismo tiempo, serían excluidos de la lista de los delitos que no admiten la sustitución de la detención preventiva en centro de reclusión por detención domiciliaria, con lo cual, al final, los sindicados por dichos punibles podrían acceder al beneficio. Finalmente, la Defensoría encontró vacíos e inconsistencias en las normas del proyecto relativas a la extinción de dominio sobre bienes de procedencia ilícita y recomendó establecer procesos más detallados, determinar competencias y responsabilidades, y diseñar controles internos y externos más eficaces para administrar la masa considerable de bienes y recursos incautados por razón de la acción de extinción, con lo cual sería posible destinar recursos para atender numerosos programas y sectores marginados de la población.

Este proyecto fue aprobado en los dos debates reglamentarios en Comisión y Plenaria del Senado de la República. Se encuentra pendiente de discusión en la Cámara de Representantes.

1.2. Intervenciones ante la Corte Constitucional

Durante el año 2010, se hicieron 21 intervenciones en procesos de constitucionalidad ante la Corte. Se destacan la intervención en el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo N° 4975 del 23 de diciembre de 2009, *por el cual se declara el estado de Emergencia Social*, declarado inexecutable por el Tribunal constitucional. En su concepto, la Defensoría manifestó que no estaban dadas las condiciones exigidas por la Constitución para considerar como sobrevinientes los hechos que originaron la declaratoria, los cuales, por lo demás, podían ser conjurados mediante el uso de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional.

Otro proceso de relevancia se relaciona con la declaratoria de inexecutable del Acuerdo de Cooperación Militar celebrado entre Colombia y Estados Unidos, al amparo del cual se buscaba instalar siete (7) bases militares operadas por personal norteamericano. La Defensoría encontró en su análisis que el Acuerdo en cuestión no era simplemente un acuerdo “simplificado”, de implementación o ejecución de obligaciones previamente contempladas en acuerdos anteriores, sino que podría tratarse de un acuerdo nuevo, ya que contenía obligaciones nuevas y distintas para el Estado colombiano. A partir de esta verificación, se consideró que al ser un nuevo tratado, no vinculado a obligaciones precedentes, el Gobierno tenía el deber de enviarlo al Congreso para su consideración y aprobación por medio de una ley. Por lo tanto, el acuerdo debía cumplir con los requisitos para ser ley de la República. El registro de esta actuación se desarrolla adelante.

También hubo intervención en el proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, que incluía como beneficiarias de la licencia por maternidad a las mujeres que adoptaran niños o niñas menores de siete (7) años, con lo cual dejaba por fuera de su ámbito de protección a quienes adoptaran niños o niñas mayores de esa edad, esta consecuencia comporta una discriminación en contra de este último grupo. La Corte declaró efectivamente la inexecutable de esta disposición, de manera que en adelante la licencia es un derecho de las madres adoptantes de infantes mayores de siete años.

Vale la pena mencionar, igualmente, la intervención como coadyuvante en una acción de tutela que busca proteger los derechos de una pareja del mismo sexo a adoptar y constituir una familia. En este caso, una de las mujeres es madre biológica de una niña, y su pareja, también mujer, realizó infructuosamente los trámites para adoptarla como hija,

pero dicha posibilidad le fue negada. Se encontró que la actuación del ICBF desconoció los derechos a la familia y a la igualdad de la menor, pues las decisiones adoptadas no consultaron la prevalencia de sus derechos (C. P., art. 44), y el deber de la entidad de regir sus procedimientos y decisiones al amparo del interés superior de los niños. Por otra parte, los argumentos esgrimidos para fundamentar la abstención de dar inicio al trámite solicitado por las tutelantes, carecían de respaldo normativo, lo cual implica para ellas el desconocimiento de su derecho al debido proceso, que debe regir toda actuación administrativa (C. P., art. 29). Este caso se encuentra aún pendiente de decisión.

La Defensoría intervino igualmente en el Proceso D-8119 de 2010, promovido mediante acción pública de constitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, por cuanto, a juicio de los demandantes, existe una omisión legislativa de carácter relativo debido a que no fueron incluidos, dentro de la categoría de víctimas de la violencia a los desaparecidos y sus familiares. Sin embargo, para la Defensoría, el Legislador no estaba obligado a incluir de manera expresa en los artículos demandados el delito de desaparición forzada como acto de violencia que otorgara a las víctimas los derechos a la asistencia o de la ayuda humanitaria de emergencia, dado que tal acto se asume sin dificultad como un ataque, un atentado o una agresión contra la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personales, tal como acontece con los restantes delitos contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario u otros de especial gravedad, no mencionados de manera expresa en los artículos demandados.

Finalmente, es importante destacar en este aparte, la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-111 de 2009, elevada por la Defensoría Delegada ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, con fundamento en el carácter preferente de su competencia para hacer cumplir los fallos, en el caso de la desvinculación discrecional del oficial de la Policía Nacional Javier Ignacio Játiva García.

- **Demanda de inconstitucionalidad del acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad, celebrado entre los gobiernos de la República de Colombia y la República de los Estados Unidos de América. Expedientes D-7964 y D-7965 (acumulados)**

Los accionantes de la Demanda D-7964 consideran que el Acuerdo desconoce los artículos 150, ordinal 16, 173, ordinal 4, 217 y 241, ordinal 10 de la Constitución, así como el Preámbulo de la Carta Política. Estiman que no es aceptable la justificación del Gobierno Nacional según la cual se trataría de un Acuerdo de Adición o Complementario de los Acuerdos de Cooperación celebrados en 1952, 1962 y 1974, respectivamente; de manera que el instrumento cuestionado contiene temas de fondo que no estaban previstos en el Acuerdo de 1974, con lo cual se sobrepasan los límites y fundamentos fácticos y legales por los cuales se suscribió dicho acuerdo. A su juicio, el Acuerdo debió surtir el trámite de tratado internacional nuevo previsto en la Constitución, con su respectivo trámite y aprobación por el Congreso y revisión previa de la Corte Constitucional.

Una vez revisados los textos de los acuerdos previos de cooperación suscritos entre Colombia y Estados Unidos, la Defensoría encontró que el Acuerdo Complementario de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad suscrito entre las mismas Partes en 2009 señalaba compromisos que excedían el marco de los concertados en los denominados Acuerdos Marco de 1952, 1962 y 1974, lo que implicaría la asunción de

nuevos deberes y obligaciones para el Gobierno colombiano. Al constatarse un nuevo catálogo de deberes y obligaciones y, en todo caso, un redimensionamiento sustancial de los compromisos previos entre las mismas Partes contratantes, de acuerdo con la jurisprudencia se estaría frente a un nuevo tratado.

Como consecuencia de lo anterior, la Defensoría estimó que el acuerdo tendría que ser sometido a la consideración del Congreso. Mientras este trámite no fuera cumplido, el Acuerdo no sería susceptible ni de acción pública de inconstitucionalidad por vía de demanda ciudadana ni de control oficioso e integral por parte de la Corte Constitucional. Pese a ello, teniendo en cuenta que la Constitución es norma de normas y que no pueden existir cuerpos legales eximidos de control, no era factible para la Corte proferir un fallo inhibitorio, aunque tampoco era viable en esta instancia aprehender de oficio el estudio del acuerdo.

La Defensoría recordó, con fundamento en la jurisprudencia de la propia Corte, que en caso de duda sobre si una determinada norma podía o no ser examinada por el alto Tribunal, dicha duda se debía resolver a favor de la competencia preferente de la Corte para decidir sobre su constitucionalidad (Sentencia C-400/98). Con fundamento en lo decidido en las Sentencias C-400/98, C-972/04 y C-155/05, la Corte Constitucional podía realizar un estudio preliminar de las disposiciones del Acuerdo Complementario de 2009, para determinar su naturaleza, el alcance de las obligaciones que imponía al Estado colombiano y decidir si correspondía a un tratado nuevo, en cuyo caso debía ser sometido al proceso de aprobación legislativa y revisión automática, previa e integral de constitucionalidad.

De llegarse a esa conclusión, la Defensoría sugirió a la Corte elevar un requerimiento al Gobierno Nacional para que diera cumplimiento estricto al procedimiento constitucional de aprobación en sede legislativa y, una vez sancionada la ley aprobatoria del acuerdo, disponer su remisión posterior a la Corte Constitucional para su control automático e integral.

La Corte, por medio del Auto N° 288 de 2010, determinó, en consonancia con los argumentos expuestos por la Defensoría, que no se trataba de un acuerdo simplificado sino de un instrumento que involucraba nuevas obligaciones para el Estado colombiano, por lo que debió haber sido tramitado como tratado internacional, sometido a consideración del Congreso y posterior revisión de la Corte Constitucional. En consecuencia, dispuso remitir al Presidente el Instrumento para que se le diera curso al trámite constitucional respectivo, advirtiendo que el Acuerdo no podía surtir efectos en el ordenamiento interno en tanto no cumpliera con el trámite constitucional esbozado.

- **Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1382 de 2010, modificatoria de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas. Falta de consulta previa a las comunidades indígenas. Expediente D-8277**

La totalidad de la Ley 1382 de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 o Código de Minas fue demandada por vía de acción de inconstitucionalidad por la falta de consulta previa a las comunidades indígenas antes del trámite legislativo del proyecto, de conformidad con las previsiones estipuladas en la Constitución Política, en el Convenio 0169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991 y en la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Según el actor, la normativa demandada infringe los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 7°, 9°, 13, 40-2, 93, 329 y 330 de la Constitución. Igualmente, desconoce los artículos 6°, 7°, 13-1 y

15 del Convenio N° 169 de 1989 de la OIT, que de acuerdo con el artículo 93 de Carta Política hace parte del bloque de constitucionalidad. En relación con la falta de consulta previa a las comunidades indígenas de la normativa demandada el actor señala que esa omisión, en términos generales, es contraria al derecho de la participación efectiva de todos los habitantes del territorio nacional en las decisiones que los puedan afectar. En particular, contraría también del derecho de las comunidades indígenas a participar en las materias que son de su interés directo, como es la exploración y explotación de los recursos naturales ubicados en las áreas que habitan, como lo reconocen los artículos 329 y 330, parágrafo de la Constitución Política.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, si la política minera consagrada en la Ley 685 de 2001 a favor de grupos étnicos fue modificada por la Ley 1382 de 2010 no resulta constitucionalmente legítimo excluir de su regulación a las comunidades indígenas y, en general, a las comunidades étnicas, en razón de que su contenido configura una regulación integral y sistemática sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables ubicados en sus territorios, régimen jurídico que debió someterse al trámite de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. De la normativa contenida en el artículo 28 de la Ley 1382 de 2010, modificatoria de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas se infiere que los grupos étnicos – comunidades indígenas y afrodescendientes- no fueron consultados ni antes ni durante su trámite legislativo. Esa exclusión expresamente consagrada en la norma citada, genera un régimen discriminatorio y un déficit de protección en contra de las comunidades indígenas y afrodescendientes que contribuye a una dificultad de protección jurídica, en contravía de los derechos diferenciales a favor del grupo que la Constitución reconoce a dichas minorías. Por lo tanto, en el caso concreto se ha presentado una omisión legislativa relativa por lo dejado de expresar en la Ley 1382 de 2010, en relación con los derechos especiales vinculados con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, ubicados en los territorios de las comunidades étnicas.

A la fecha no existe pronunciamiento de la Corte Constitucional.

- **Revisión de acción de tutela de los derechos de A., su hija menor de edad y de B. Adopción de hijos por parejas del mismo sexo. Expediente T-2597191**

La acción de tutela, a que se refiere este caso, nace a raíz de la negativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF de Medellín de dar inicio a un proceso de adopción solicitado por la compañera permanente de una mujer, madre biológica de la menor cuya adopción se solicita. El ICBF se negó a iniciar el proceso de adopción, con base en una interpretación que hace de la institución de la unión marital de hecho, conforme a la cual, cuando el Código de Infancia y Adolescencia autoriza la adopción de los hijos del compañero o de la compañera permanente, sólo la autoriza respecto de las parejas heterosexuales, no en relación con las parejas del mismo sexo.

La actuación del ICBF en el presente caso pudo haber desconocido los derechos a la familia y a la igualdad de la menor, pues las decisiones adoptadas lo han sido con absoluta prescindencia de la consideración de la prevalencia de sus derechos (C. P., art. 44), y en omisión del deber de la Entidad de regir sus procedimientos y decisiones al amparo del interés superior de los niños. En ninguna de las comunicaciones del ICBF se hizo mención de los derechos de la menor y de cómo se ven mejor protegidos estos. Por otra parte, los argumentos esgrimidos para fundamentar la abstención de dar inicio con el trámite

solicitado por las tutelantes no encuentran respaldo normativo alguno, con lo cual se puede estar desconociendo su derecho al debido proceso, que debe regir toda actuación administrativa (C. P., art. 29).

A la fecha, la Corte no se ha pronunciado sobre este caso.

2. Otros conceptos emitidos en ejercicio de la magistratura moral

En desarrollo de la magistratura moral, el Defensor del Pueblo se pronuncia en torno a situaciones, inquietudes o cuestionamientos que se le formulan desde la ciudadanía, las instituciones o las propias dependencias de la entidad, con el fin de orientar e instruir en el ejercicio y defensa de los derechos, divulgarlos y recomendar políticas para su garantía y promoción, de conformidad con la Constitución y las leyes.

La Defensoría se pronunció acerca de los derechos afectados por la ausencia de mecanismos legales o reglamentarios para la designación de los representantes de la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago (CORALINA), ha adelantado algunas gestiones, incluyendo la interposición de una acción de tutela para la garantía de los derechos de participación en las decisiones que afectan a dicha comunidad que se adoptan en el seno de esa corporación.

También se absolvió una consulta presentada por algunas agremiaciones de pensionados de la fuerza pública, relativas a la aplicación del derecho de oscilación, en razón a que los incrementos que reciben por concepto de mesadas y otros factores salariales los miembros activos de la Fuerza no se están reconociendo y aplicando a quienes se encuentran pensionados, en condiciones de igualdad, tal como lo dispone el mentado derecho.

De igual forma se elaboró un documento sobre seguridad ciudadana destinado al Octavo Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Internacional de Ombudsmen (FIO), que incluyó el marco jurídico general, las instituciones encargadas de garantizar la vigencia y promoción del derecho y aspectos doctrinales y de jurisprudencia en torno a su exigibilidad.

Debido a las inquietudes y, sobre todo, interpretaciones que se estaban dando sobre algunos aspectos derivados de la sentencia de inconstitucionalidad de la denominada Emergencia Social, por medio de la cual se pretendió una reforma estructural al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Defensoría emitió un concepto a instancias de una solicitud ciudadana, precisando el alcance de dicha sentencia y aclarando, en especial, que los decretos gubernamentales con carácter reglamentario, dictados al amparo de dicha situación de excepción, habían sido afectados por la figura del “decaimiento”, por haber perdido vigencia las normas de carácter legal que les servían de soporte, en razón precisamente de su inexecutable. Por ende, contrario a las posiciones que, al parecer, y según el peticionario, estaban adoptando algunas empresas promotoras de salud, que pretendían que los actos administrativos estarían vigentes mientras no fueran demandados y declarados nulos por la jurisdicción contencioso-administrativa, se advirtió que estos decretos habían perdido su fuerza ejecutoria en virtud del decaimiento operado a partir de las sentencias de inexecutable de las normas de la Emergencia Social que habían sido retiradas del ordenamiento por la Corte Constitucional.

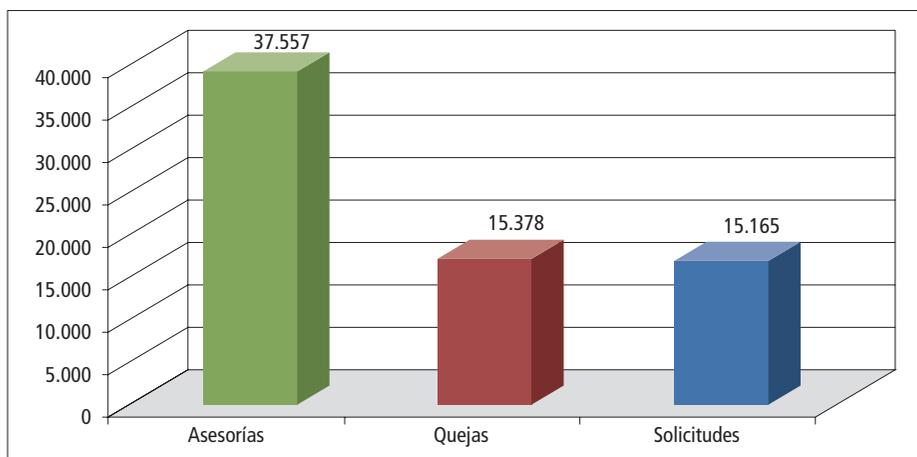
A.2. LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El presente análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario, corresponde a una muestra de la situación nacional, según el registro de la gestión de peticiones en el Sistema de Información Visión Web ATQ, en especial de las quejas del área de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Entidad.

1. Registro de peticiones atendidas

La Defensoría del Pueblo, a través de sus 38 Unidades Operativas, durante el año 2010 registró 68.100 peticiones, de estas 37.557 fueron asesorías, 15.378 quejas y 15.165 solicitudes. Ver gráfico N° 1.

Gráfico N° 1. Registro de peticiones. Año 2010



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

1.1. Los cinco derechos más violados

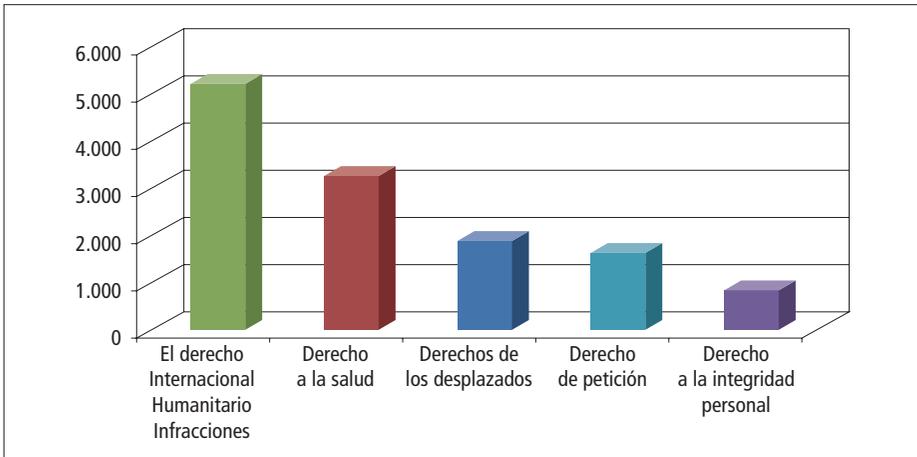
El registro de las quejas durante el año 2010 indica que los derechos más violados fueron: el derecho internacional humanitario con 5.012 infracciones, el derecho a la salud con 3.176 violaciones, los derechos reconocidos por el Estado a los desplazados por la violencia con 1.896, el derecho de petición con 1.474 y el derecho a la integridad personal con 744 violaciones. Ver cuadro N° 1 y gráfico N° 2.

Cuadro N° 1. Los cinco derechos más violados. Año 2010

DERECHOS	TOTAL
El derecho internacional humanitario	5.012
Derecho a la salud	3.176
Derechos de los desplazados	1.896
Derecho de petición	1.474
Derecho a la integridad personal	744
TOTAL	12.302

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

Gráfico N° 2. Representación gráfica de los cinco derechos más violados. Año 2010



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

1.2. Lugares en que se violaron estos cinco derechos

Según este registro estadístico, los lugares en que más se infringió el derecho internacional humanitario en este periodo fueron: el departamento de Antioquia con 2.167 infracciones, Tolima con 480, Valle del Cauca con 308, Bogotá D.C. con 269 y Chocó con 181 infracciones.

El derecho a la salud se vulneró en forma más recurrente en el departamento del Valle del Cauca con 397 violaciones, Tolima con 395, Bogotá con 321, Quindío con 319 y Cesar con 289 violaciones al derecho a la salud.

Los lugares en que más se afectaron los derechos reconocidos por el Estado a las víctimas del desplazamiento forzado fueron: Cesar con 315 violaciones, Antioquia con 260, Quindío con 228, Bogotá D.C. con 224 y Valle del Cauca con 161.

El derecho de petición se violó de manera más recurrente en: Quindío con 435 violaciones, Tolima con 240, Cesar con 208, Santander con 92 y Antioquia con 70.

El derecho a la integridad personal, según este registro, se violó de manera más recurrente en los siguientes lugares: Bogotá con 75 violaciones, Boyacá con 64, Santander con 63, Tolima con 61 y Magdalena con 57. Ver cuadro N° 2.

Cuadro N° 2. Lugares en los cuales se violaron más estos cinco derechos

INFRACCIONES AL DIH		DERECHO A LA SALUD		DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS		DERECHO DE PETICIÓN		DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	
Antioquia	2.167	Valle del Cauca	397	Cesar	315	Quindío	435	Bogotá D.C.	75
Tolima	480	Tolima	395	Antioquia	260	Tolima	240	Boyacá	64
Valle del Cauca	308	Bogotá D.C.	321	Quindío	228	Cesar	208	Santander	63
Bogotá D.C.	269	Quindío	319	Bogotá D.C.	224	Santander	92	Tolima	61
Chocó	181	Cesar	289	Valle del Cauca	161	Antioquia	70	Magdalena	57

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

1.3. Los presuntos responsables

De acuerdo con la información sobre las quejas obtenida por la Defensoría del Pueblo, se presentan a continuación los grupos, autoridades o particulares a quienes se les ha atribuido con mayor frecuencia infracciones al derecho internacional humanitario y las violaciones de los precitados derechos en el 2010.

1.3.1. Infracciones al derecho internacional humanitario

En relación con las infracciones al derecho internacional humanitario, las quejas recibidas se atribuyeron presunta autoría a los grupos armados ilegales y a los miembros de la fuerza pública, tal como aparece a continuación.

Actores armados ilegales. Los grupos armados ilegales no determinados, los mayores infractores.

Los presuntos infractores más recurrentes fueron otros grupos armados ilegales no determinados con 2.236 infracciones, seguidos de la guerrilla de las FARC-EP con 1.206, las estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC con 606, otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC con 550, grupos guerrilleros no determinados⁴⁷ con 143 y el Ejército de Liberación Nacional con 89.

⁴⁷ Esta denominación corresponde a quejas presentadas por los peticionarios contra grupos guerrilleros que no pudieron identificar.

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión constitucional y legal, durante el año 2010 propendió al respeto y garantía de los derechos de las víctimas de los actores armados ilegales en el contexto del conflicto armado interno⁴⁸. Los actores armados ilegales que participan en las hostilidades, son: Los grupos guerrilleros, las estructuras no desmovilizadas de las antiguas AUC (Bloque Capital, Bloque Cacique Pipintá y Bloque de Autodefensas Campesinas de Casanare) y los grupos armados ilegales que han surgido con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC.

En el seguimiento que la Defensoría del Pueblo hizo al proceso de paz del Gobierno nacional con las AUC, del año 2007 al 2009, y según las quejas atendidas en sus Unidades Operativas a diciembre de 2010, se ha establecido que los grupos armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de varias estructuras de las AUC tienen una organización y la capacidad de sostener enfrentamientos de mínima intensidad⁴⁹ con la fuerza pública.

Al reconocer la existencia de un conflicto armado como de carácter no internacional que se vive en el país actualmente, y poder determinar los actores armados sin negar la existencia de ninguno, permite exigir a quienes participan directamente en las hostilidades el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional humanitario que buscan proteger la población civil y a los no participantes directamente en las hostilidades, preservar los bienes civiles y culturales, limitar los métodos y medios de guerra, establecer las responsabilidades por las infracciones al derecho internacional humanitario y evitar la confusión e incertidumbre jurídica.

La fuerza pública. La Fuerza Aérea no registra infracciones al derecho internacional humanitario.

Según el registro del Sistema de Información ATQ, se presentaron 182 infracciones al derecho internacional humanitario de presunta responsabilidad de integrantes de la fuerza pública, así: Ejército Nacional 127, Policía Nacional 51 y Armada Nacional 4. Contra la Fuerza Aérea no se registran quejas.

El cuadro siguiente resume la participación de los actores del conflicto armado interno en las infracciones al derecho internacional humanitario durante el año 2010. Ver cuadro N° 3

Cuadro N° 3. Presuntos responsables de las infracciones al derecho internacional humanitario año 2010

GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY	FUERZA PÚBLICA		
Grupos armados ilegales no determinados	2.236	Ejército Nacional	127
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP	1.206	Policía Nacional	51
Estructuras no desmovilizadas Autodefensas	606	Armada Nacional	4

48 Según el Comité Internacional de la Cruz Roja. “Los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado (Parte en los Convenios de Ginebra). El enfrentamiento debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes deben poseer una organización mínima”.

49 La lucha por el control territorial y los infames ataques contra la población civil, de este actor armado ilegal, no son manifestación de una situación de disturbios o de una manifestación exacerbada de la delincuencia común, sino de actores del conflicto armado interno colombiano.

GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY		FUERZA PÚBLICA	
Otros grupos ilegales postdesmovilización de las AUC	550	Fuerza Aérea	0
Grupos guerrilleros no determinados	143		
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	89		
TOTAL GRUPOS ARMADOS ILEGALES	4.830	TOTAL FUERZA PÚBLICA	182
TOTAL INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO 5.012			

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

1.3.2. Violaciones a los derechos humanos

El derecho fundamental más violado en Colombia durante el año 2010 fue el derecho a la salud, seguido de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado, el derecho de petición y el derecho a la integridad personal.

1.3.2.1. El derecho a la salud, el más violado

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

Es una constante que la Defensoría del Pueblo reporte anualmente al Congreso de la República que el derecho humano más violado en Colombia es el derecho a la salud. En 2010 la situación no varió: el presunto responsable más recurrente de estas violaciones fueron los particulares que prestan el servicio público de salud y, entre estos, las Empresas Promotoras de Salud (EPS), por la conducta de “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*”.

a) Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud

En este periodo, los presuntos responsables más recurrentes fueron, en su orden: los particulares que prestan el servicio público de salud con 1.910 violaciones, las entidades públicas del orden departamental con 333, los hospitales con 265, las autoridades penitenciarias con 165 y las autoridades de la fuerza pública con 121.

Los presuntos responsables de la vulneración de este derecho, en su orden, fueron: las Empresas Promotoras de Salud (EPS), del régimen contributivo con 1.387, las EPS-S del régimen subsidiado –tanto públicas como particulares– con 400, otros hospitales de la Red Pública con 265, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) con 165, las Direcciones de Sanidad de la Fuerza Pública, especialmente la del Ejército Nacional con 121, las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) con 92, los hospitales y las clínicas con 39 y las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) con 24.

b. Las conductas violatorias más recurrentes

1. Participación de los particulares que prestan el servicio público de salud en la presunta responsabilidad de la violación al derecho a la salud

Entre los particulares que prestan servicios públicos de salud, las entidades que presuntamente incurrieron en más violaciones fueron las Empresas Promotoras de Salud

(EPS) con 1.387. Le siguen, en su orden, las Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-)S, anteriormente ARS Administradoras de régimen subsidiado con 400 violaciones, las instituciones prestadoras de servicios IPS con 92, las Administradoras de riesgos profesionales con 24 y las empresas de medicina prepagada con 7.

Entre estas vulneraciones al derecho a la salud, la conducta más recurrente fue la de: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*”, como se podrá ver a continuación. Ver cuadro N° 4.

Cuadro N° 4. Particulares que prestan el servicio público de salud.
Presuntos responsables de la conducta violatoria de: *Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias. Año 2010*

Entidades	Violaciones
EPS	906
EPS S (ARS)	210
IPS	69
ARP	12
Medicina prepagada	3
Subtotal: Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	1.200
Otras conductas violatorias del derecho a la salud	710
TOTAL: Violaciones al derecho a la salud de particulares que prestan el servicio público de salud	1.910

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

*Es de tener en cuenta que dentro del régimen subsidiado hay Empresas Promotoras de Salud del sector público.

La presunta responsabilidad de los particulares que prestan el servicio público de salud, en otras conductas violatorias del derecho a la salud, fueron atribuidas en su orden a:

Empresas Promotoras de Salud EPS por la conducta violatoria de: “*Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio diagnóstico*”, con 178 violaciones; por la conducta de “*Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)*” con 56 violaciones. Y por último, por la “*Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”, con 39 violaciones.

Empresas Promotoras de Salud del régimen subsidiado EPS-S (ARS). Por la conducta violatoria de: “*Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio diagnóstico*”, con 94 violaciones y la “*Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”, con 18 violaciones, por la “*Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)*” con 9 quejas.

Instituciones prestadoras de servicios (IPS). La práctica de “*Retención de un paciente o de un cadáver*”, para presionar el pago de servicios de salud, constituye una modalidad de secuestro extorsivo, que sigue llevándose a cabo por retención de un paciente, con cinco (5) violaciones por tales hechos, atribuidas a las IPS. En el trámite de estas violaciones, la Defensoría remitió las quejas correspondientes a las autoridades judiciales.

2. Participación del sector público en la presunta responsabilidad de la violación al derecho a la salud

En los entes territoriales la baja calidad de los servicios de salud y la demora en los mismos constituyen el grueso de las violaciones del derecho a la salud, con independencia del régimen de salud a través del cual se preste tal atención.

El mayor número de violaciones al derecho a la salud, cuya responsabilidad en las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo fue atribuida al sector público en el año 2010, fue por la conducta: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*”.

Autoridades administrativas del orden departamental. La conducta violatoria: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*” con 165 violaciones de un total de 333 violaciones a este derecho.

Autoridades administrativas del orden distrital. La conducta violatoria: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*” con 30 violaciones de un total de 57 violaciones al derecho a la salud.

Autoridades administrativas del orden municipal. La conducta violatoria: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*” con 48 violaciones de un total de 132 violaciones al derecho a la salud.

Autoridades administrativas del orden nacional. La conducta violatoria: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*” con 10 violaciones de un total de 39 violaciones al derecho a la salud.

Autoridades penitenciarias. La conducta violatoria: “*Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias*” con 135 violaciones de un total de 165 violaciones al derecho a la salud.

Direcciones de sanidad de la fuerza pública. Con 63 violaciones de un total de 121 violaciones al derecho a la salud, de presunta responsabilidad de estas entidades estatales. Ver cuadro N° 5.

Cuadro N° 5. El sector público. Presunta responsabilidad en la conducta de: *Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias. Año 2010*

Entidades	Violaciones
Autoridades administrativas del orden departamental	165
Autoridades administrativas del orden distrital	30
Autoridades administrativas del orden municipal	48
Autoridades administrativas del orden nacional	10

Entidades	Violaciones
Autoridades penitenciarias	135
Clínicas y hospitales públicos	14
Direcciones de Sanidad de la Fuerza Pública	63
Subtotal: Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	465
Otras conductas violatorias del derecho a la salud	363
Total	828

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

A la conducta deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencia, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias, les siguen en frecuencia, las conductas violatorias: “Falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud” (cinco violaciones), la “Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud consentimiento informado” (cuatro violaciones) y “Omisión de protección especial en salud para grupos de personas vulnerables” y “Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud” (ambas con tres violaciones).

3. Los entes territoriales son juez y parte en el control administrativo del servicio de salud

La forma como está previsto el control de las vulneraciones al derecho a la salud cuando los presuntos responsables sean las autoridades administrativas del orden departamental, distrital o municipal es contrario a la objetividad con que se deben adelantar estas investigaciones, lo que contribuye a la impunidad en la sanción de las conductas. Esto es así por cuanto en estas situaciones, por delegación de la Superintendencia Nacional de Salud, la función de inspección, vigilancia y control se realiza a través de las secretarías de salud departamentales, distritales y municipales, lo que las constituye en juez y parte de sus propias acciones.

Conforme a lo anterior, observa la Defensoría que la deficiente e inoportuna atención en salud, unida a débiles mecanismos de inspección, vigilancia y control estatal que permiten la intervención de los entes controlados en las investigaciones y, por último, el incumplimiento del Estado de las obligaciones mínimas que le imponen los instrumentos internacionales de los que es Estado Parte, dan cuenta de la precaria situación del derecho a la salud y de su sostenida vulneración.

1.3.2.2. Los derechos reconocidos por el Estado a las personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia

La presunta responsabilidad de las violaciones o revictimización de las víctimas de desplazamiento forzado recae en su mayoría en las autoridades del orden nacional, encargadas de suministrar la asistencia a estas víctimas del conflicto armado interno, con 1.715 violaciones, seguidas de las del orden departamental con 75 y las del orden municipal con 33 violaciones a los derechos reconocidos a los desplazados por la violencia. Ver cuadro N° 6.

Cuadro N° 6. Presuntos responsables de las violaciones a los derechos reconocidos por el Estado a los desplazados por la violencia. Año 2010

Autoridades del orden nacional	1.715
Autoridades del orden departamental	75
Autoridades del orden municipal	33
En estudio	26
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	15
Particulares que prestan servicios públicos financieros	7
Otros	6
Autoridades del orden distrital	4
Policía Nacional	4
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	3
Personerías municipales	3
Universidades públicas	2
Particulares que prestan servicios de educación	2
Hospitales	1
TOTAL	1.896

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

1.3.2.3. Violación al derecho de petición

Los presuntos responsables de las violaciones al derecho de petición, según las quejas registradas, son: las autoridades del orden nacional con 380 violaciones, seguidos de las autoridades del orden municipal con 288 y de los particulares que prestan servicios públicos con 143. Ver cuadro N° 7.

Cuadro N° 7. Presuntos responsables de las violaciones al derecho de petición. Año 2010

Autoridades administrativas del orden nacional	380
Autoridades administrativas del orden municipal	288
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	143
Ejército Nacional	113
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	80
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	74
Autoridades administrativas del orden departamental	64
Directores establecimientos carcelarios	52
Funcionarios de fiscalías	34
Organismos electorales	33
Policía Nacional	32
Funcionarios de juzgados	30
Funcionarios de cárceles municipales	30
En estudio	29
Particulares que prestan servicios públicos financieros	21

Particulares que prestan servicios públicos de educación	19
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	11
Universidades públicas	10
Hospitales	10
Autoridades administrativas del orden distrital	6
Personerías municipales	5
INPEC	5
Armada Nacional	2
Organismo de investigación	1
Justicia penal militar	1
Entidades públicas prestadoras de salud	1
TOTAL	1.474

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

1.3.2.4. Violación del derecho a la integridad personal

El registro de quejas de la Defensoría del Pueblo indica que, en el año 2010, la mayor presunta responsabilidad en la violación al derecho a la integridad personal recayó sobre integrantes de la Policía Nacional con 262 violaciones, seguido de 172 quejas en estudio del presunto responsable, 100 atribuidas a particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado y 63 violaciones al derecho a la integridad personal de presunta responsabilidad de miembros del Ejército Nacional. Ver cuadro N° 8.

Cuadro N° 8. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la integridad personal. Año 2010

Policía Nacional	262
En estudio	172
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	100
Ejército Nacional	63
Directores de establecimientos carcelarios	47
Funcionarios de cárceles municipales	23
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC	20
Autoridades administrativas del orden municipal	16
Autoridades administrativas del orden nacional	12
Autoridades extranjeras	4
Armada Nacional	3
Autoridades administrativas del orden departamental	3
Funcionarios de fiscalías	3
Funcionarios que prestan servicios de educación	3
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	3
DAS	2
Organismo de investigación	2
Particulares que prestan servicios públicos de educación	2
Autoridades administrativas del orden distrital	1

Hospitales	1
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	1
Particulares que prestan servicios públicos financieros	1
TOTAL	744

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

1.4. Gestión defensorial de las quejas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

Las quejas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario se tramitaron ante las autoridades competentes para las respectivas investigaciones penales y disciplinarias.

Además, se gestionó ante las autoridades correspondientes la asistencia a las víctimas de estas violaciones, incluidas las víctimas de las estructuras no desmovilizadas de Autodefensas y otros grupos armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las AUC, cuyas conductas se califican como infracciones al derecho internacional humanitario, teniendo en cuenta los hechos y la normativa interna vigente.

Respecto de las quejas por violación a los derechos de los desplazados por la violencia, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas impartió instrucciones a las Unidades Operativas para que tramiten con especialidad las quejas por violación a estos derechos, que deben ser atendidos con diligencia por el Estado, teniendo en cuenta la crisis humanitaria que ha generado esta múltiple violación de derechos y la revictimización de estas víctimas del conflicto armado interno. Muchas de las quejas por violación a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado se trasladaron al área de recursos y acciones judiciales de la Entidad para que se asesorara y representara a los peticionarios sobre las acciones constitucionales que protegen sus derechos, en especial la acción de tutela.

Con relación a graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública, la Defensoría solicitó de manera reiterada a la Inspección General del Ejército Nacional impartir instrucciones para que las fuerzas militares tengan en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la competencia de la justicia ordinaria para conocer de conductas constitutivas de estas violaciones, las cuales fueron recogidas por el Código Penal Militar⁵⁰.

Observaciones y recomendaciones. La Defensoría observa que muchas de las autoridades del orden nacional, departamental y municipal no tienen en cuenta los indicadores de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional

50 Código Penal Militar. Ley 1407 del 17 de agosto de 2010. “Artículo 2°. Delitos relacionados con el servicio. Son delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos le ha asignado.

Artículo 3°. Delitos no relacionados con el servicio. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio”.

humanitario que ofrece la entidad anualmente en el Informe al Congreso y, por tanto, les solicita tenerlos en cuenta para generar políticas que mejoren la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Igualmente, se insta a las autoridades y a los particulares que prestan servicios públicos responder en forma oportuna a los requerimientos de la Defensoría del Pueblo y, en particular, a los realizados para la atención y trámite de peticiones con fundamento en el artículo 27, ordinal 3°, de la misma ley, que prescribe que “... *La negativa o negligencia a responder constituye falta grave, sancionada con destitución del cargo y será tomada como entorpecimiento de las labores del Defensor. En estos casos el Defensor podrá incluir el nombre del funcionario renuente en el Informe al Congreso o divulgar a la opinión pública, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar*”.

1.5. Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario

El Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (OGVDDHH y DIH) tiene por objeto monitorear y hacer seguimiento periódico a las conductas consideradas como graves por la humanidad, respecto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario⁵¹. El observatorio monitoreará y hará seguimiento a las graves violaciones a los DD. HH. y al DIH, especialmente las contenidas en las quejas atendidas en sus 38 Unidades Operativas ubicadas en el territorio nacional, las que se gestionan en forma ágil y oportuna ante las autoridades competentes, para que cese la violación, se restablezca el derecho, y de no ser posible el restablecimiento de este, se repare en forma integral a la víctima y a los perjudicados con estas conductas.

La Defensoría espera que los informes estadísticos e indicadores del observatorio sean tenidos en cuenta en la adopción de medidas por parte de las autoridades competentes a fin de garantizar un efectivo respeto de estos derechos en Colombia.

1.5.1. Implementación y mejoramiento del observatorio

El observatorio se implementó en el año 2010 con información de la atención de quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo, por derechos y conductas consideradas como graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario⁵².

51 Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. *Cartilla guía para la caracterización e identificación de casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*. Alvi Impresores. Bogotá, julio de 2008.

52 *Derecho a la vida*: 1. Ejecuciones extralegales, extrajudiciales arbitrarias. 2. Homicidio colectivo o de configuración múltiple o masacre. 3. Tentativa de Ejecución extrajudicial o extralegal. 4. Crímenes de lesa Humanidad. 5. Genocidio. *Derecho a la integridad personal*: 1. Tortura. 2. Tratos cruel, inhumanos y degradantes. *Derechos Sexuales y Reproductivos*: Violencia sexual. *Derecho a la libertad*: 1. Detención arbitraria. 2. Detención ilegal. *Derecho a no ser desaparecido de manera forzada*. *Derecho a no ser desplazado de manera forzada*. *Derecho a la Intimidad*: Inviolabilidad de domicilio. Inviolabilidad de comunicaciones privadas. Hábeas data. *Infracciones al derecho internacional humanitario*: 1. Homicidio en persona protegida. 2. Toma de rehenes. 3. Reclutamiento forzado. 4. Uso de armas ilícitas. 5. Perfidia. 6. Ataque a bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. 7. Ataque a misión médica o humanitaria. 8. Ataques a bienes protegidos.

Con el propósito de mejorar la información de estos observatorios, la Defensoría gestionará la firma de convenios con otras entidades para obtener más información, y hará actualizaciones al Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.5.2. Graves violaciones a los derechos humanos. Reportes

En el año 2010, el registro de quejas atendidas, recibidas y tramitadas ante las autoridades competentes, indican la siguiente situación respecto a violaciones a los derechos humanos.

1. Derecho a la Vida

La vulneración del derecho a la vida como derecho fundamental proviene de conductas de presunta responsabilidad de servidores públicos y de infracciones al derecho internacional humanitario por parte de los actores, estatales y no estatales, del conflicto armado interno.

a) Presuntas ejecuciones arbitrarias

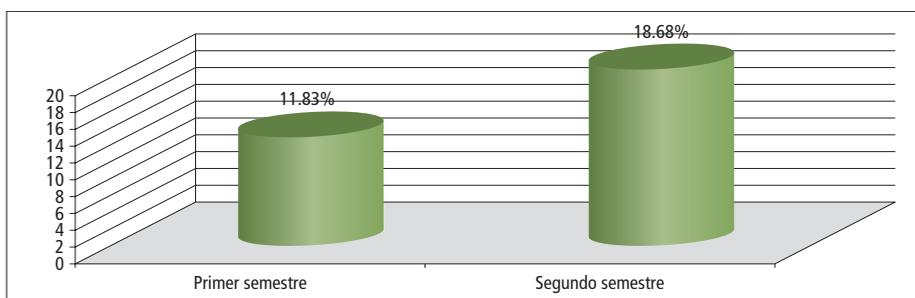
El registro de quejas atendidas en el Sistema de Información Visión Web ATQ de la Defensoría del Pueblo, indica que en 2010 las violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos fueron 184; de estas 28 fueron por presuntas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, atribuidas a miembros de la fuerza pública. El mayor número de estas violaciones se registró en el segundo semestre de 2010, con 17 violaciones al derecho a la vida por presuntas ejecuciones extrajudiciales, que corresponden a un 18.68% de las violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos. Ver cuadro N° 9 y gráfico N° 3.

Cuadro N° 9. Presuntas ejecuciones arbitrarias

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones por presuntas ejecuciones arbitrarias	11	11.83	17	18.68
Total de violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos	93		91	

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

**Gráfico N° 3. Presuntas ejecuciones arbitrarias.
Porcentaje por semestre. Año 2010**



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

b) Presuntas conductas de tentativas de ejecuciones extrajudiciales

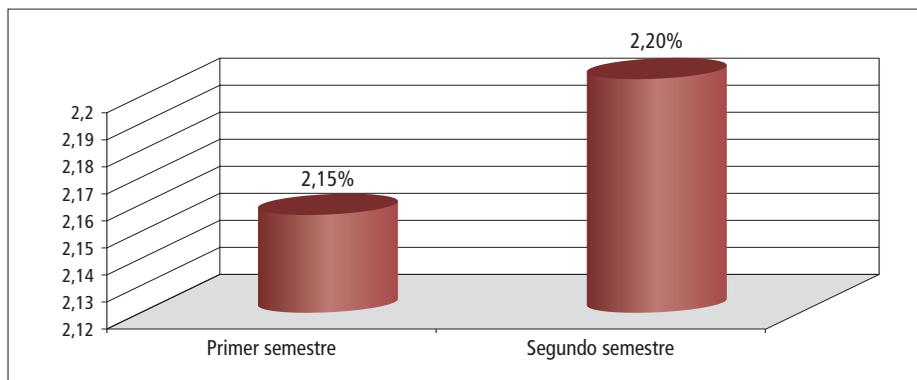
De las 184 violaciones al derecho a la vida, cuatro (4) fueron por tentativas de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias. En ambos semestres se presentaron el mismo número de conductas violatorias por estos hechos. Ver cuadro N° 10 y gráfico N° 4.

Cuadro N° 10. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Tentativas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias	2		2	
		2,15		2,20
Total de violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos	93		91	

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

Gráfico N° 4. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias. Porcentaje por semestre. Año 2010



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

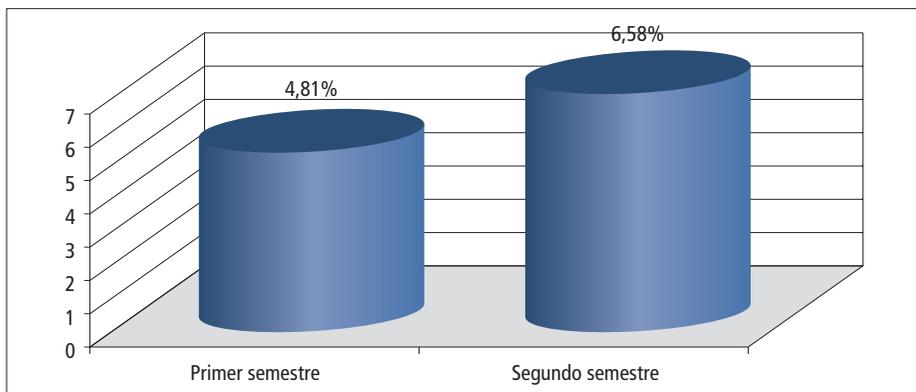
c) Presuntos homicidios individuales y colectivos en personas protegidas o masacres

Los presuntos homicidios en personas protegidas durante el año 2010 fueron 310, registrándose el mayor número de estos en el primer semestre del año (168). Ver cuadro N° 11 y gráficos N° 5 y 6.

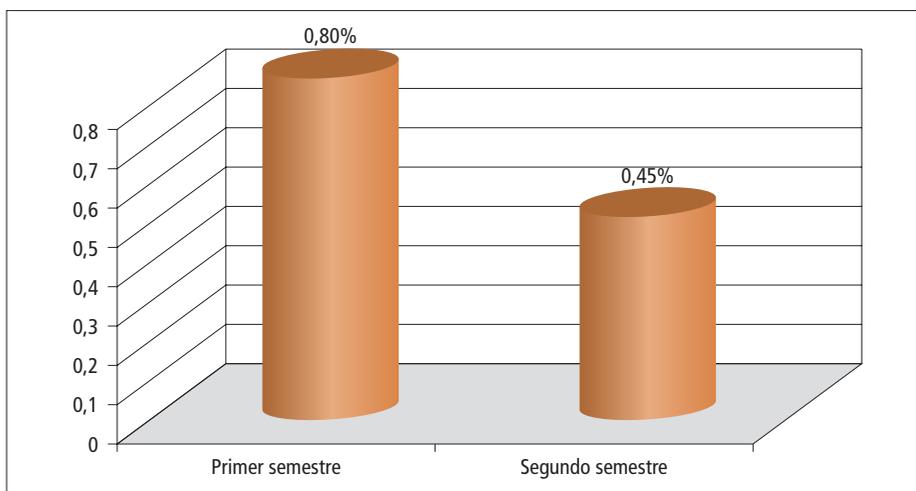
Cuadro N° 11. Presuntos homicidios en personas protegidas

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Infracciones al derecho internacional humanitario	2.992		2.020	
Homicidios individuales en personas protegidas	144	4,81	133	6,58
Homicidios colectivos en personas protegidas	24	0,80	9	0,45

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

Gráfico N° 5. Homicidios individuales en personas protegidas

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

Gráfico N° 6. Homicidios colectivos en personas protegidas

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

d) Homicidios en personas bajo custodia del Estado, por encontrarse privadas de la libertad

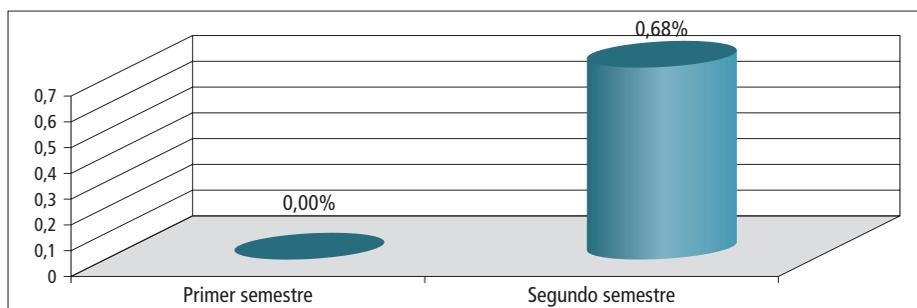
En el primer semestre no se registraron violaciones al derecho a la vida de personas privadas de la libertad y bajo la custodia del Estado a manos de otros reclusos o de personal de custodia, pero en el segundo semestre se registraron tres (3) muertes violentas de reclusos en los penales, lo cual corresponde a un 0,68% de las 443 violaciones a los derechos de los reclusos en el segundo semestre de 2010. Durante todo el año 2010 se registraron 877 violaciones a los derechos de los reclusos en Colombia, según el registro de las quejas de la Defensoría del Pueblo. Ver cuadro N° 12 y gráfico N° 7.

Cuadro N° 12. Homicidios de personas bajo custodia del Estado, por encontrarse privadas de la libertad

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones por muerte de personas privadas de la libertad	0		3	
		0		0,68
Total de violaciones a los derechos de la población carcelaria	435		442	

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

Gráfico N° 7. Homicidios de personas bajo custodia del Estado, por encontrarse privadas de la libertad. Porcentaje por semestre. Año 2010



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

2. a. Presuntas violaciones al derecho a la integridad personal

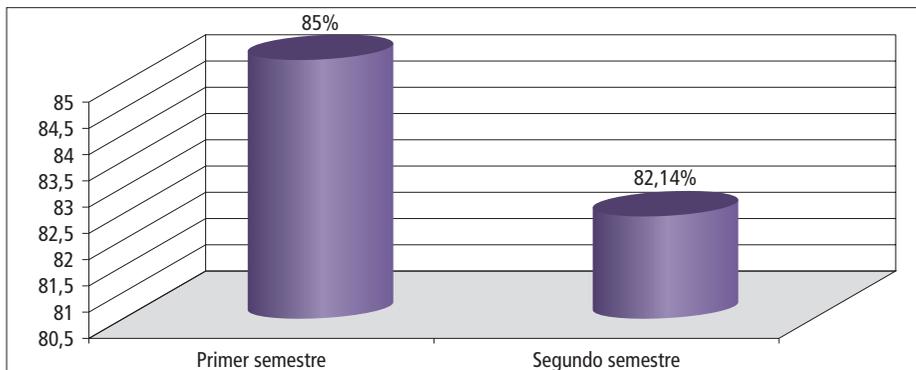
En el primer semestre de 2010 las presuntas violaciones a la integridad personal en 380 fueron superiores a las registradas en el segundo semestre del mismo año con 364. Lo mismo sucedió respecto a las conductas de presunto trato cruel inhumano y degradante y tortura. Ver cuadro N° 13 y gráfico N° 8.

Cuadro N° 13. Presuntas violaciones del derecho a la integridad personal

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Total de violaciones al derecho a la integridad personal	380	85,00	364	82,14
Violaciones por presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes	349	91,84	324	89,01
Violaciones por presuntas torturas	26	6,84	25	6,87
Primer periodo corresponde a la violación del derecho a la integridad personal por conductas de violencia sexual.	380 - 375 = 5 por violencia sexual			
Segundo periodo corresponde a la violación del derecho a la integridad personal por conductas de violencia sexual.	364 - 349 = 15 por violencia sexual			

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

Gráfico N° 8. Presuntas violaciones del derecho a la integridad personal. Porcentaje por semestre. Año 2010



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

2. b. Presuntas conductas de violencia sexual

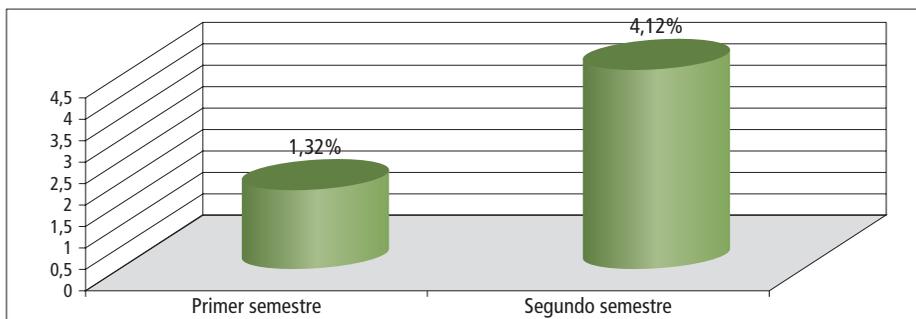
La violación a los derechos sexuales y reproductivos se incrementó en el segundo semestre del 2010, de cinco (5) presuntas conductas de violencia sexual se pasó a 15. Ver cuadro N° 14 y gráfico N° 9. Esta conducta aún no se contempla como derecho autónomo en el Sistema de Información Visión Web ATQ.

Cuadro N° 14. Violencia sexual

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones del derecho a la integridad personal	380		364	
		1,32		4,12
Violencia sexual	5		15	

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

Gráfico N° 9. Violencia sexual. Porcentaje por semestre. Año 2010



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

3. Presuntas violaciones al derecho a la libertad

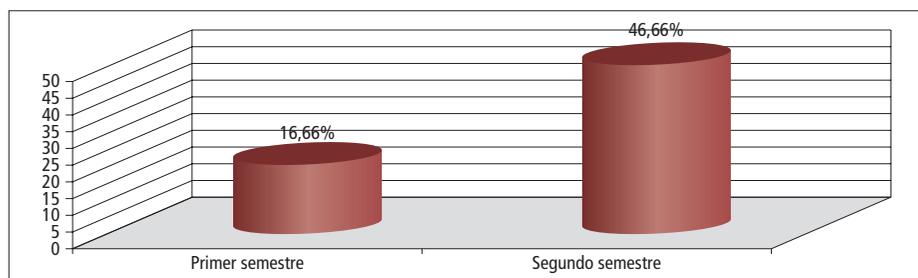
Las violaciones al derecho a la libertad, por las conductas de privación arbitraria de la libertad y de privación ilegal⁵³, fueron superiores en el primer semestre de 2010. Ver cuadro N° 15 y gráfico N° 10.

Cuadro N° 15. Presuntas violaciones del derecho a la libertad personal

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones del derecho a la libertad personal	24	16,66	15	46,66
Violaciones por privaciones arbitrarias	14	58,33	11	73,33
Violaciones por privaciones ilegales	10	41,67	4	26,67

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

Gráfico N° 10. Presuntas violaciones del derecho a la libertad personal. Porcentaje por semestre. Año 2010



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

4. Presuntas violaciones al derecho a no ser desaparecido de manera forzada

En el año 2010, según el Sistema de Información Visión Web ATQ de la Defensoría del Pueblo, se registraron 73 nuevas violaciones al derecho a no ser desaparecido de manera forzada, presentándose el mayor número de estas desapariciones en el primer semestre de 2010. Ver cuadro N° 16 y gráfico N° 11.

Cuadro N° 16. Presuntas violaciones del derecho a no ser desaparecido de manera forzada

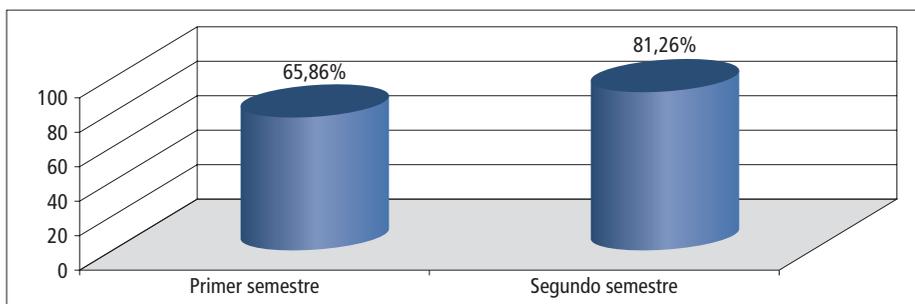
	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones del derecho a no ser desaparecido de manera forzada	41	65,86	32	81,26
Violaciones por desapariciones forzadas	34	82,93	29	90,63

53 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias: Derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Volumen I. Primera edición, Bogotá, mayo 2004, pp. 203 a 205.

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones por permitir o tolerar la desaparición forzada	7	17,07	3	9,38

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

Gráfico N° 11. Presuntas violaciones del derecho a no ser desaparecido de manera forzada. Porcentaje por semestre. Año 2010



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

5. Presuntas violaciones al derecho a la intimidad

En el primer semestre de 2010 fueron más las violaciones al derecho a la intimidad que en el segundo semestre de 2010. Igualmente lo fueron las conductas violatorias de este derecho que aparecen en el cuadro. Ver cuadro N° 17 y gráficos N°s 12, 13 y 14.

Cuadro N° 17. Derecho a la intimidad

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Injerencias arbitrarias en la vida familiar	6	25,00	1	8,33
Injerencias arbitrarias en la vida privada	8	33,33	6	50,00
Injerencias arbitrarias o ilegales en el domicilio	10	41,67	5	41,67
Violaciones al derecho a la intimidad	24		12	

Gráfico N° 12. Injerencia arbitraria en la vida familiar

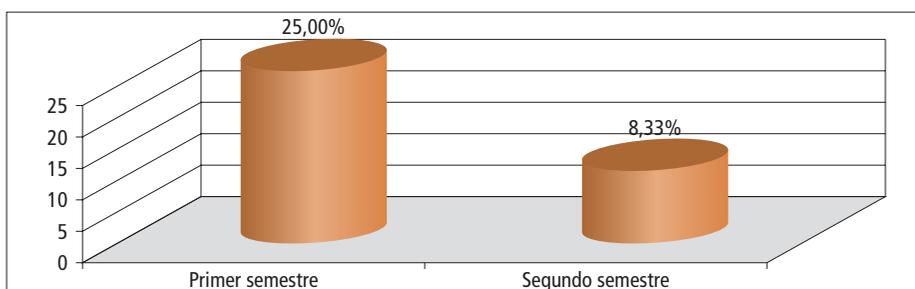


Gráfico N° 13. Injerencia arbitraria en la vida privada

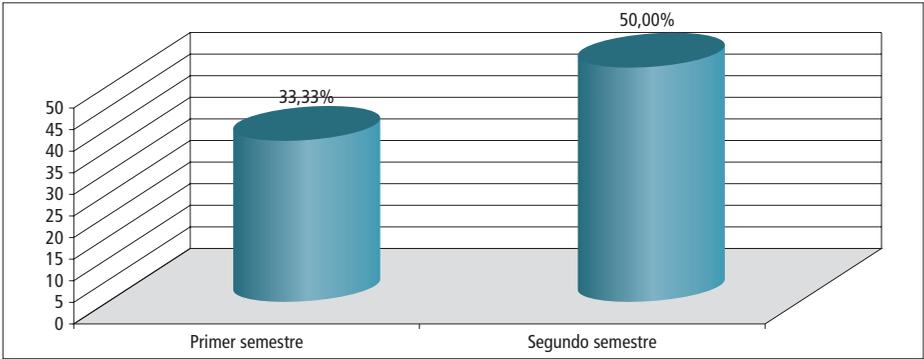
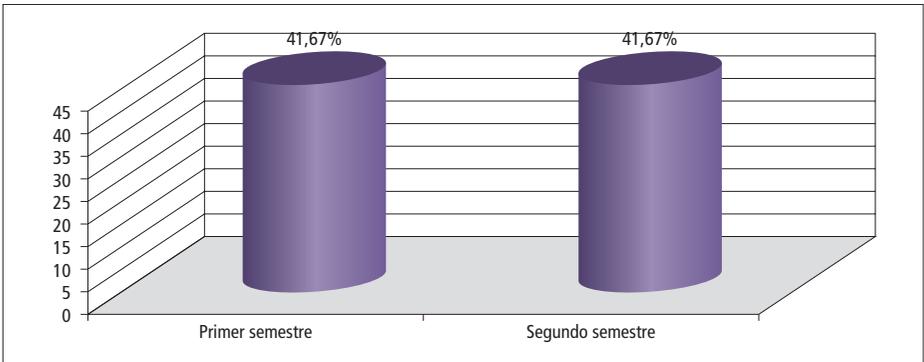


Gráfico N° 14. Injerencia arbitraria o ilegal en el domicilio



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

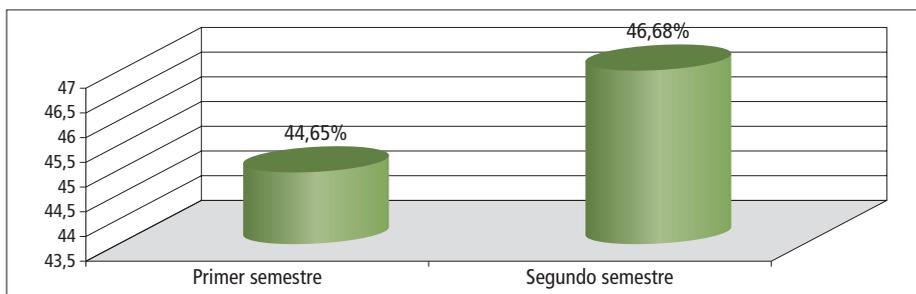
1.5.3. Graves infracciones al derecho internacional humanitario. Reportes

1. Desplazamiento forzado de personas

Esta grave infracción al derecho internacional humanitario, como ya se observó, se registró con mayor intensidad en el primer semestre de 2010 con 1.336 infracciones al derecho a no ser desplazado de manera forzada del lugar de origen se pasó a 943 en el segundo semestre. Ver cuadro N° 18 y gráfico N° 15.

Cuadro N° 18. Desplazamiento forzado

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Desplazamientos forzados de personas protegidas	1.336	44,65	943	46,68
Infracciones al derecho internacional humanitario	2.992		2.020	

Gráfico N° 15. Desplazamiento forzado. Porcentaje por semestre. Año 2010

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

2. Otras infracciones al derecho internacional humanitario

En 2010, fueron más las infracciones al derecho internacional humanitario registradas en el primer semestre (2.992) que en el segundo (2.020); no obstante, en el segundo semestre se registró incremento en el ataque de bienes protegidos por parte de los actores armados ilegales. Ver cuadro N° 19 y gráficos N° 16 a 22.

Cuadro N° 19. Infracciones al derecho internacional humanitario

	Enero a junio de 2010		Julio a diciembre de 2010	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Infracciones por toma de rehenes	21	0,70	12	0,59
Infracciones por reclutamiento forzado de menores de edad	24	0,80	9	0,45
Infracciones por uso de armas ilícitas	5	0,17	4	0,20
Infracciones por actos de perfidia	0	0,00	1	0,05
Ataques bienes indispensables para supervivencia de la población civil	9	0,30	9	0,45
Ataques a misiones médicas	2	0,07	2	0,10
Ataques a bienes protegidos	5	0,17	6	0,30
Infracciones al derecho internacional humanitario	2.992		2.020	

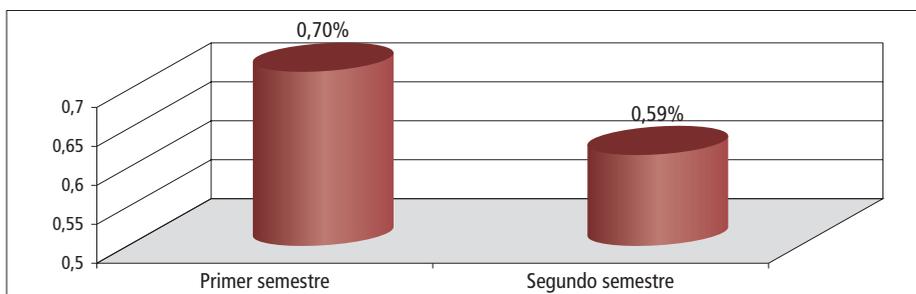
Gráfico N° 16. Toma de rehenes

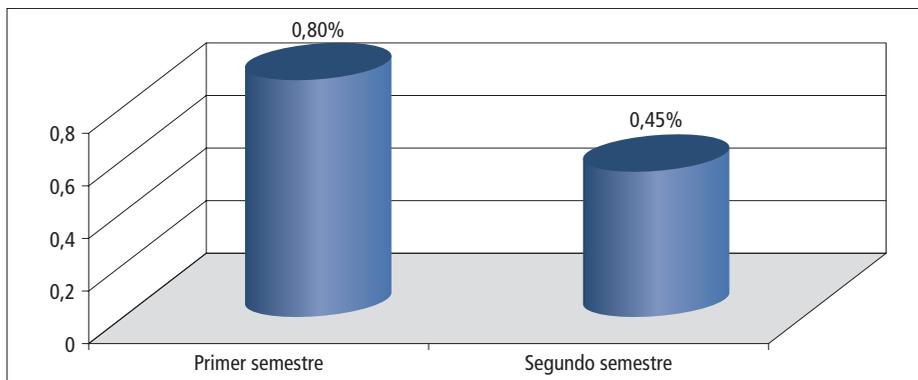
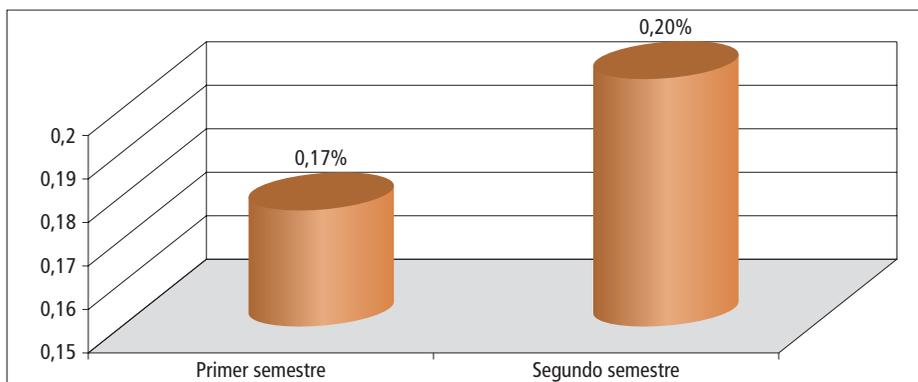
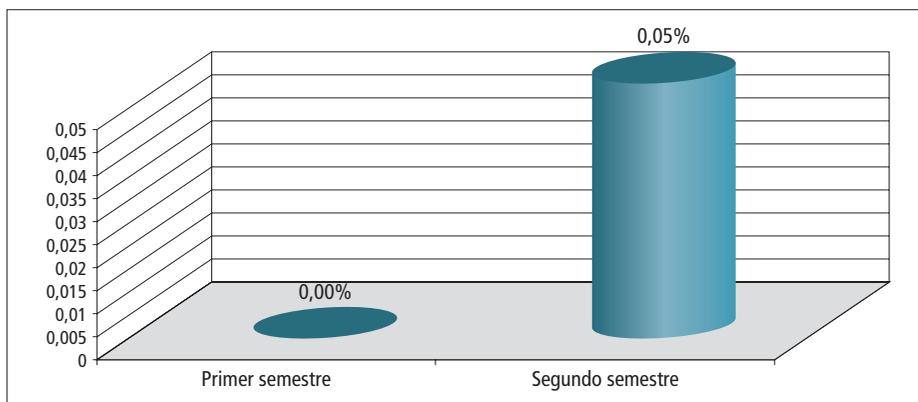
Gráfico N° 17. Reclutamiento forzado de menores de edad**Gráfico N° 18. Uso de armas ilícitas****Gráfico N° 19. Actos de perfidia**

Gráfico N° 20. Ataques a bienes indispensables para la supervivencia de la población civil

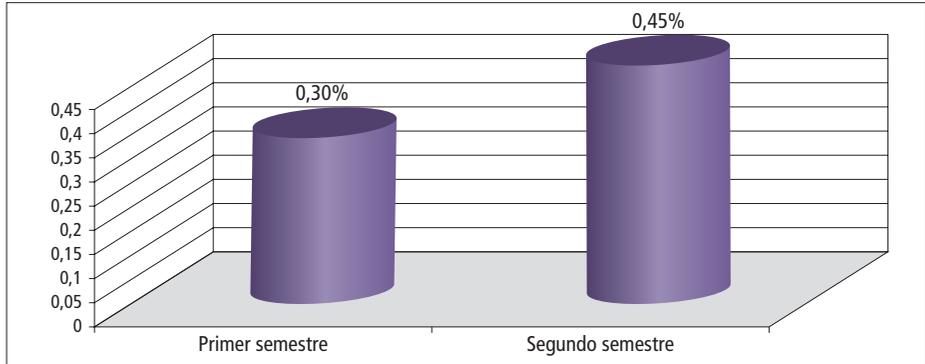


Gráfico N° 21. Ataques a misiones médicas

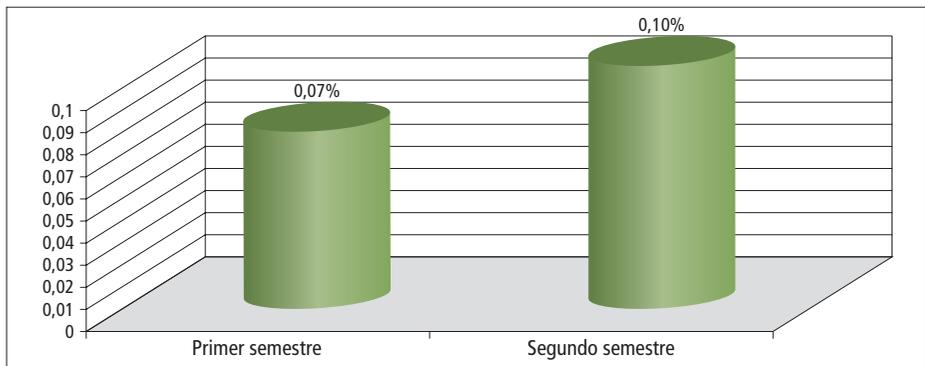
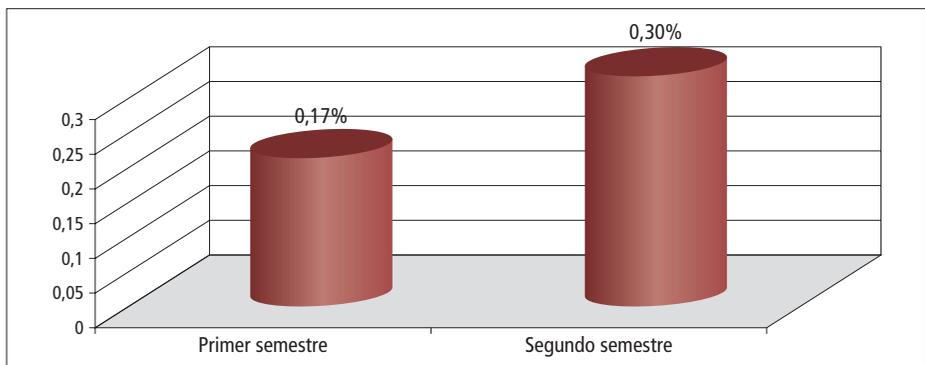


Gráfico N° 22. Ataques a bienes protegidos



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

B. INFORMES ANUALES DE LEY

B.1. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: Derechos económicos, sociales y culturales.

Dentro de las funciones que se le han atribuido a la Defensoría del Pueblo está la de realizar estudios que contribuyan al diseño, desarrollo y ejecución de políticas públicas que promuevan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Para asumir esta función se creó el Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (PROSEDHER), a cargo de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

Este informe, presentado en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 812 de 2003, tiene dos partes: a) el estado de realización de los derechos a la educación, salud⁵⁴, alimentación, trabajo y seguridad ciudadana, en algunos de sus componentes o elementos esenciales; b) los resultados de una investigación sobre la política pública de las personas con discapacidad.

Como se verá a continuación los años de referencia para las investigaciones referentes a cada derecho y sujetos no son uniformes. Ello obedece, en primer lugar, a la aplicación del sistema de seguimiento elaborado por el programa PROSEDHER, que se ha venido ejecutando progresivamente a través de bienios (como ocurre con los derechos a la educación y a la alimentación); en segundo término, a la realización de exámenes puntuales de carácter anual frente a problemáticas recurrentes que amenazan o vulneran la satisfacción de derechos constitucionales (derechos a la salud y al trabajo) y; finalmente, a la elaboración de investigaciones específicas solicitadas por organismos internacionales o que corresponden a un desarrollo del mandato misional de la institución (derechos a la seguridad ciudadana y la política pública de las personas con discapacidad).

Así las cosas, siguiendo el esquema descrito en el párrafo anterior, en la primera parte de este informe se presentarán los resultados relacionados con los derechos a la educación, salud y seguridad ciudadana; mientras que los restantes derechos a la alimentación,

54 El derecho a la salud se basa en el análisis de los estudios realizados por el Programa de Salud y Seguridad Social de la Defensoría del Pueblo, que se centraron en la disponibilidad y acceso del derecho a la salud, teniendo en cuenta que en el año 2010, por razones presupuestales, logísticas y de requerimientos de organismos internacionales, se privilegió la investigación de tales componentes.

al trabajo y a la seguridad ciudadana se expondrán en el apéndice que complementa el Informe al Congreso de la República en su parte analítica y que es parte integrante de este.

a) Estado de realización de los derechos a la educación y a la salud

1. Derecho a la educación

Con el fin de evaluar la política pública de educación, a la luz del derecho a la educación, instaurada en los años 2006 y 2007, se aplicó un instrumento de medición a 79 entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital, basado en indicadores diseñados por el programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (PROSEDHER). El cuestionario constó de las siguientes partes: Información general; el derecho a la disponibilidad de enseñanza y la obligación de asequibilidad; el derecho de acceso a la educación y la obligación de accesibilidad; el derecho a la permanencia en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad; el derecho a una educación aceptable y la obligación de aceptabilidad, y las barreras que limitan el derecho a la educación y las medidas de política pública para combatirlas.

1.1. Nivel de respuesta

En términos generales, sólo un 61% (48-49) de las 79 entidades competentes certificadas en el nivel nacional, departamental, municipal y distrital a las que se les aplicó el instrumento lo diligenciaron, aunque no en su totalidad, suministrando información correspondiente a los años 2006 y 2007. La mayor parte de las entidades brindaron información parcial, pues carecían de varios de los datos solicitados en diferentes campos del cuestionario, orientado este a establecer el alcance y la efectividad de las políticas públicas educativas adoptadas por el Estado para asegurar, sin discriminación, la protección, promoción y realización progresiva del derecho a la educación preescolar, básica y media de todos los niños⁵⁵. En el orden nacional, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) diligenció el instrumento de medición únicamente en lo referente a los componentes de información general, acceso y permanencia —aunque de esta última sólo respondió uno de los treinta y cinco campos—.

En el orden distrital, tan solo la Secretaría de Educación de Bogotá suministró información correspondiente a los dos años de referencia. No se suministró ningún dato por las entidades competentes de los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Con respecto a las entidades del orden departamental, la mayoría de las Secretarías de Educación de los departamentos de Bolívar, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle, Casanare, Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés proporcionaron información incompleta, referente a ambos años. Las secretarías de educación de La Guajira y Arauca facilitaron únicamente información sobre el año 2006 y el departamento de Nariño sobre el año 2007 solamente.

En el orden municipal, las Secretarías de Educación de Medellín, Envigado, Magangué, Tunja, Duitama, Sogamoso, Manizales, Popayán, Montería, Sahagún, Fusagasugá, Girardot, Soacha, Neiva, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira, Dosquebradas, Bucaramanga, Barrancabermeja,

⁵⁵ Luis Eduardo Pérez Murcia. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2003, p. 63.

Buenaventura, Buga y Tuluá procuraron información para los dos años de referencia. Las Secretarías de Educación de Itagüí, Turbo y Floridablanca suministraron información referida únicamente al 2006, mientras que las Secretarías de Educación de Girón, Sincelejo y Cartago brindaron datos correspondientes al año 2007.

1.2. Principales resultados del análisis del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia educativa desde el esquema 4-A⁵⁶

1.2.1. La obligación de asequibilidad de la enseñanza

Los resultados de la investigación y el uso de fuentes secundarias indican que el Estado colombiano requiere la adopción de medidas presupuestales que le permitan asegurar el cumplimiento de la obligación de asequibilidad, consistente en garantizar la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, con las instalaciones necesarias para funcionar adecuadamente y a disposición de todos los niños en el territorio nacional. Por los recursos actualmente disponibles se destinan, en su mayoría, al pago de funcionarios administrativos y al salario de docentes (el salario mensual promedio de los docentes del sector oficial presenta un nivel bajo que oscila entre uno y cuatro salarios mínimos), así como a cubrir gastos corrientes, lo que deja un escaso margen para inversión en infraestructura de los planteles educativos oficiales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, con un impacto negativo mayor en estas últimas, en términos de deserción escolar y de calidad educativa.

Los recursos para la financiación del sector educativo en Colombia han aumentado en el ámbito nacional más del 22% entre 2005-2009⁵⁷. En dicho período, los recursos, en pesos constantes, del Sistema General de Participaciones, que es la principal fuente de financiación del orden nacional, crecieron a una tasa del 15%, aumentando cerca de \$1,5 billones⁵⁸. Sin embargo, la mayor parte de estos recursos continúan enfocados en financiar la prestación del servicio, sin que se preste la atención que corresponde al componente de calidad en la educación. De este modo, el porcentaje del Sistema General de Participaciones destinado a la calidad ha pasado del 6,5% en 2002 al 6% en 2009⁵⁹. Lo anterior se relaciona con la información suministrada a la Defensoría del Pueblo a través del instrumento de medición, en donde se observa que buena parte de los establecimientos educativos del sector oficial en los años de referencia (2006-2007) carecen de la infraestructura adecuada tanto para garantizar condiciones sanitarias mínimas a los estudiantes de ambos sexos, así como de aulas suficientes y espacios deportivos, tecnológicos y recreativos para el desarrollo de las capacidades intelectuales, sociales y creativas. Algunos siguen localizados en zonas de riesgo ambiental, así como cerca de objetivos militares. Esta situación es muy distinta en los establecimientos educativos privados que disponen de mejor infraestructura y recursos para la enseñanza.

56 El documento en su integridad se puede consultar en la página web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: PROSEDHER.

57 Luis Jaime Piñeros Jiménez. *Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009*. Proyecto Educación Compromiso de Todos. Bogotá: Offset Gráfico Editores S. A., 2010, pp. 28-29.

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

Aunque la respuesta de las secretarías a este indicador fue muy baja, se puede señalar que algunos departamentos y municipios, que tienen elevadas tasas de niños en edad escolar, presentan altas tasas de establecimientos educativos oficiales sin servicios básicos de acueducto y alcantarillado. Departamentos como Cundinamarca (19.4% en 2007), Magdalena (59.4% en 2007), Tolima (75% en promedio en ambos años), Vaupés (100% en 2007) y Guainía (100% en 2007) presentaron dichas tasas de establecimientos educativos oficiales sin agua potable. A nivel municipal, Buga reportó una tasa de 5% en el año 2006, Armenia 6.3%, Buenaventura 23.1% y Turbo 69%. Al año siguiente Buga reportó la misma tasa: Envigado 23.1%, Armenia 37% y Cartago 61.5%.

Con respecto a la proporción de establecimientos educativos oficiales que carecen del servicio de energía: Cundinamarca y Tolima reportaron tasas aproximadas al 20% durante el año 2007; Magdalena, tasas cercanas a 55% en ambos años, y Vaupés, tasas que ascienden a 60-70%. Respecto al servicio de aseo, en el año 2007, apenas un 24.7% de las instituciones educativas oficiales de Cundinamarca contaban con dicho servicio; en Magdalena, 88.2%, durante ambos años de referencia, y en Vaupés, 90%.

Los establecimientos educativos ubicados en zonas de riesgo ambiental ascendieron a 1.4% en Guainía, 9.7% en Cundinamarca y a 23% en Magdalena durante el año 2007. Las tasas a nivel municipal ascendieron a 1.3% en Buga y a 2.8% en Duitama; mientras que Cartago (8.3%), Magangué (10%), Manizales (16.1%), Tunja (30.8%) y Soacha (76.2%) presentaron porcentajes muy elevados de este tipo de riesgo.

Con respecto a la cercanía de los establecimientos educativos a objetivos militares, la tasa de Guainía llegó a 70.8% y la de Magdalena a 83% en el año 2007. Entretanto, en la zona rural, la tasa de Mocoa ascendió a 44.4% durante los dos años de referencia; mientras que en Magangué (11.1%), Tunja (16.7%) y Armenia (12.9%) se presentaron igualmente tasas elevadas.

En lo que atañe a la no correspondencia entre el número de estudiantes y el número de aulas disponibles, durante el año 2007, Magdalena presentó una tasa de 37%, Guainía de 25%, Turbo de 28.3% y Magangué de 25% (estas dos últimas tasas calculadas para el año 2006). Entretanto, el 99% de los establecimientos oficiales de Vaupés no presentaban una correspondencia entre el número de estudiantes y el número de espacios deportivos para los dos años de referencia. El 91% de los establecimientos de Guainía y el 88.5% de Vaupés carecían de un ambiente multifuncional o de un espacio cultural adecuado.

En Guainía el 91.7% de los establecimientos no guardaron correspondencia entre el número de estudiantes y el número de salones de informática durante el año 2006; en Vaupés la tasa fue de 88.5%. El 91.7% de los computadores disponibles en los establecimientos educativos de Guainía carecía de acceso a Internet para el año 2006, tasa que en Vaupés ascendió a 95.5% para el mismo año y en Magdalena a 51.5%. Altas tasas presentan también los municipios de Turbo (70%), Magangué (60%), Tunja (45%), Duitama (30%), Soacha (60%) y Dosquebradas (100%) para los dos años de referencia.

Con respecto a los establecimientos oficiales carentes de biblioteca, para el año 2006 Guainía reportó una tasa de 93% que se redujo el siguiente año a 69%. Por su parte, Vaupés reportó una tasa de 95.5% en el primer año y de 67.3% al año siguiente. A nivel municipal, para los dos años de referencia, Turbo reportó un 54.7% de establecimientos

oficiales sin biblioteca, Magangué, 55%; Duitama, 47.2%; Manizales, 9.7%; Dosquebradas, 33%; Buga, 11.3%, y Mocoa 64,7%.

En consecuencia, los establecimientos educativos de buena parte del país podrían denominarse *incompletos* en vista de que carecen de la infraestructura adecuada tanto para garantizar condiciones sanitarias mínimas a los estudiantes de ambos sexos (sin agua potable ni alcantarillado, con mala iluminación y ventilación, y muchas veces en pisos de tierra), como para brindar a ellos espacios adecuados para el desarrollo de sus capacidades intelectuales, sociales y creativas. Abundan los planteles superpoblados, sin aulas suficientes, sobre todo en las zonas urbanas, en la escuela primaria, grados en los que se sientan las bases de la lectura y la escritura. De este modo, la infraestructura de la educación pública colombiana todavía no brinda las condiciones necesarias para la enseñanza y el aprendizaje.

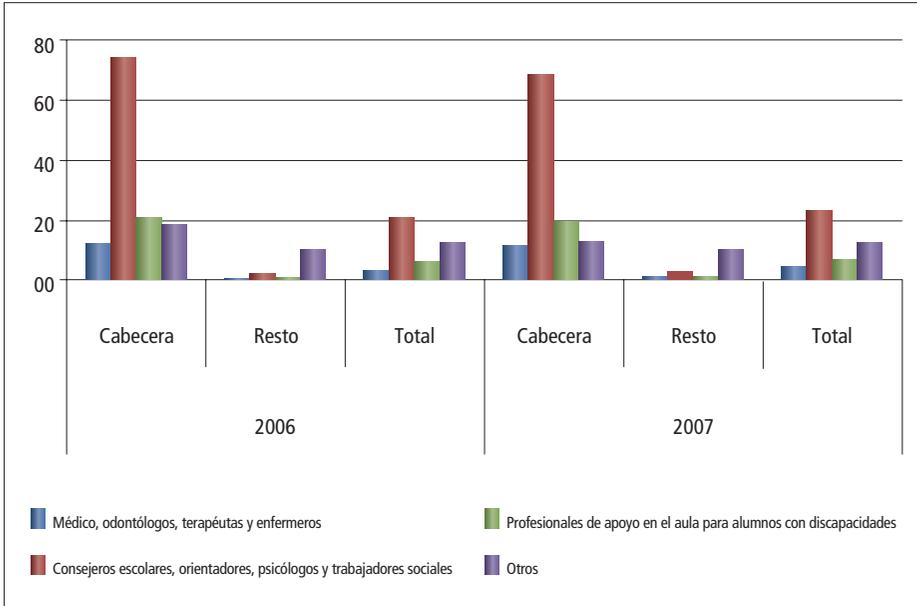
A esto se suma un elevado número de estudiantes por docente en el sector oficial. De acuerdo a la información reportada a la Defensoría del Pueblo para los años 2006-2007, en preescolar hay un promedio de 30 estudiantes por docente. En primaria, secundaria y educación media dicha relación es de 35-40 estudiantes. Estas cifras son superiores al promedio latinoamericano de 24 estudiantes por docente en educación primaria y de 18 estudiantes por docente en educación secundaria⁶⁰.

En adición a lo anterior, son muchas las instituciones educativas oficiales que carecen de personal docente con adecuada capacitación así como de personal profesional de apoyo (consejeros escolares, psicólogos y profesionales de la salud). Según el tipo de enseñanza, el porcentaje de docentes capacitados para la atención a población en situación de discapacidad, disponibles a nivel nacional fue de 5,9% en 2006 y de 6,5% en 2007. En cuanto a la etnoeducación, el porcentaje de docentes capacitados osciló entre el 1% y el 4% en el ámbito departamental, a excepción de Chocó (26,25%) y Vichada (23,12%), mientras que a nivel municipal se carece en su mayoría de información respectiva. También se observa la carencia de información disponible para docentes con capacidad de enseñanza inclusiva o con capacitación en educación para población desplazada.

Con respecto al personal de apoyo profesional disponible en los establecimientos educativos del país, los consejeros escolares, orientadores y psicólogos presentan la tasa más elevada con un 20.7% para 2006 y 22.9% para 2007, mientras que el apoyo profesional con menor cobertura es el correspondiente a las áreas de la salud con un 3.3% en 2006 y 4% en 2007 (Gráfico N° 1).

60 Alfredo Sarmiento Gómez. *Situación de la Educación en Colombia. Preescolar, Básica, Media y Superior. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes*. Proyecto Educación Compromiso de Todos. Bogotá: Gente Nueva Editorial Ltda., 2010, pp. 42 y 61.

Gráfico N° 1. Apoyo profesional disponible en los establecimientos educativos a nivel nacional: 2006-2007.



Fuente: Cálculos realizados a partir de información otorgada por las entidades territoriales mediante el instrumento aplicado por la Defensoría del Pueblo para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación, y de las bases de datos del DANE.

1.2.2. La obligación de accesibilidad de la educación

El Estado colombiano requiere la adopción de medidas para garantizar que los establecimientos y programas de enseñanza disponibles sean accesibles a todos los niños sin discriminación alguna. En este sentido, es preciso revisar la forma como se está implementando el principio de gratuidad en el país, para evitar que se produzca inequidad social entre las regiones.

En el año 2006 la mayoría de los establecimientos educativos oficiales de Bogotá (73.5%), Magdalena (95.2%), Tolima (97.2%) y Risaralda (100%) hicieron cobros por derechos académicos. A nivel municipal, para el mismo año, todas las instituciones educativas de Armenia, Barrancabermeja, Dosquebradas, Manizales, Sogamoso y Tunja cobraban derechos académicos, mientras que Medellín reportó un 85.5% de las instituciones; Envigado, 53.8%; Buga, 10%; Tuluá, 14.9%. El comportamiento de los demás cobros educativos en establecimientos oficiales, entre ellos matrículas, pensión, uniformes, útiles escolares y sistematización, fue bastante similar al comportamiento de los derechos académicos durante los dos años de referencia a nivel departamental y municipal (Gráfico N° 2).

condición de trabajadores, con capacidades excepcionales, en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado, en extraedad y en repitencia escolar. Con ello, el sistema educativo parecería estar operando sobre un falso principio de homogeneidad de los estudiantes, desconociendo la diversidad y, con ello, la especificidad de los contextos y las necesidades diversas, según distintos puntos de partida. Esta situación se torna más preocupante por cuanto el Ministerio de Educación Nacional así como las secretarías de educación departamentales y municipales carecen de información sobre el total de cada una de estas poblaciones de especial protección en su respectiva jurisdicción, lo que impide monitorear los programas orientados a garantizar su acceso al sistema educativo o medir el efecto de las decisiones tomadas para asegurarles el derecho a la educación.

La obligación de garantizar la accesibilidad material de las instituciones educativas tampoco está siendo desarrollada plenamente por el Estado colombiano, debido a que una de las causas de la deserción escolar continúa siendo el difícil acceso de los estudiantes a los establecimientos educativos en las zonas rurales, muchas de ellas ubicadas en áreas de conflicto armado en la actualidad, y en las zonas urbanas, debido a las distancias entre el hogar del estudiante y la escuela, así como a la carencia del servicio gratuito de transporte escolar. En la escuela primaria, Casanare, Guainía, Fusagasugá, Girardot, Manizales, Neiva y Medellín registraron los niveles más elevados de deserción estudiantil.

1.2.3. La obligación de aceptabilidad de la educación

El Estado colombiano requiere avanzar en la adopción de medidas para asegurar la calidad de los programas de estudio y de los métodos pedagógicos empleados, pues durante los dos años de referencia, a nivel nacional no se contaba con un sistema suficiente de evaluación de la calidad educativa, mientras que a nivel departamental y municipal las entidades coincidieron en evaluar los aspectos referidos a la estructuración de los planes de estudio, el contenido de los libros de texto, el desempeño de estudiantes y docentes, los métodos y prácticas pedagógicas, el estado de los materiales necesarios para la enseñanza y el aprendizaje, la infraestructura física y la organización administrativa, así como el cumplimiento de las normas técnicas, curriculares y pedagógicas de enseñanza. Unido a ello hay que incluir los vacíos de información en lo concerniente a los totales poblacionales de los sujetos y grupos de especial protección en cada nivel territorial, así como en cuanto a su oferta educativa, acceso y desempeño.

Además, como ya se dijo, se presenta en el sector oficial un elevado número de alumnos por docente, cercano a los 35-40 estudiantes en todos los niveles educativos. Por lo demás, en algunas regiones del país los docentes todavía no tienen la suficiente preparación académica⁶², lo que repercute en los bajos resultados obtenidos en las pruebas de calidad PISA y SABER por los estudiantes de instituciones públicas. En efecto, las pruebas PISA de 2009 mostraron que el 47% de los estudiantes colombianos de 15 años no logra el nivel mínimo aceptable de lectura para seguir avanzando en su escolaridad exitosamente y desempeñarse en la sociedad, y, aunque sólo el 17% de estos resultados están asociados con las condiciones socioeconómicas de los jóvenes, los colegios privados tienen mejores resultados que las escuelas públicas⁶³.

62 Alfredo Sarmiento Gómez. *Situación de la educación en Colombia. Preescolar, Básica, Media y Superior. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes*. Proyecto Educación Compromiso de Todos. Bogotá: Gente Nueva Editorial Ltda., 2010, p. 27.

63 Programme for International Student Assessment (PISA).

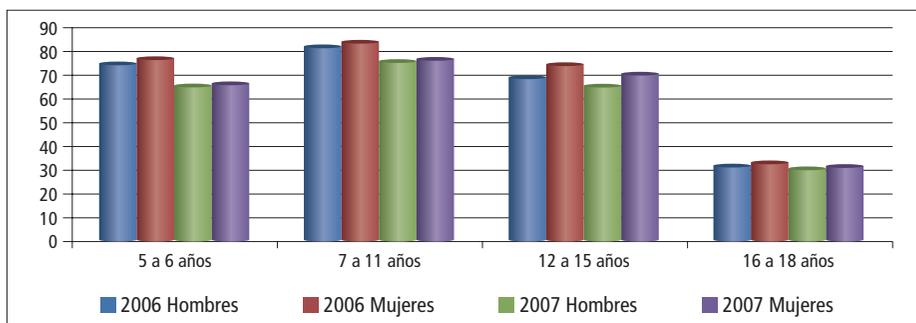
1.2.4. La obligación de adaptabilidad de la educación

El sistema educativo oficial colombiano es poco flexible y capaz de adaptarse a las necesidades de los estudiantes en contextos sociales, económicos y culturales variados, pues no responde a las necesidades específicas de aprendizaje de los niños y niñas en situación de discapacidad o de aquellos que presentan capacidades excepcionales. Son muy pocos los docentes capacitados para impartir este tipo de enseñanza, así como son pocas las dotaciones y escasa la infraestructura para llevar a cabo los procesos pedagógicos adecuados.

El sistema educativo colombiano tiene poco en cuenta la realidad económica, nutricional, afectiva, de horarios y de enseñanza para los estudiantes más necesitados, así como para aquellos que, pese a los esfuerzos de erradicación del trabajo infantil, deben ocuparse para ayudar a sus padres con los gastos del hogar. No son tenidos en cuenta los choques emocionales, ni las habilidades propias en el contexto extracurricular de los niños y niñas en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado que vienen de entornos rurales a enfrentarse con la lógica de la ciudad, de modo que se les trata de homogeneizar, no se les brinda la asesoría psicosocial adecuada, ni se destacan sus talentos con el fin de contribuir a los procesos de integración social. Aunque la Corte Constitucional, en la Sentencia T-656 de 1998 señaló la obligación de proteger la permanencia de las madres gestantes en el sistema educativo, no se cuenta con políticas, planes, programas o proyectos a nivel nacional, departamental o municipal orientados a garantizar que las alumnas embarazadas o con hijos puedan continuar con sus estudios. Con respecto a este tema, solo existen algunas medidas de salud sexual y reproductiva adelantadas en sus respectivas jurisdicciones para *prevenir* el embarazo en las adolescentes.

De acuerdo con la información suministrada por las entidades a la Defensoría del Pueblo mediante el instrumento de medición, el aumento de la oferta fue mayor en los grupos etarios de 5-6 años y 7-11 años, correspondientes a preescolar y primaria, respectivamente; aunque en buen número de casos estas edades no corresponden a dichos niveles educativos, debido a problemas de extraedad y repetición. Entretanto, el grupo etario de 16 a 18 años, que podría corresponder a educación secundaria media, es el que presenta los menores niveles de matriculación, así como los mayores niveles de ausentismo y deserción escolar. (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3. Escolarización en el sistema educativo oficial a nivel nacional: 2006-2007.

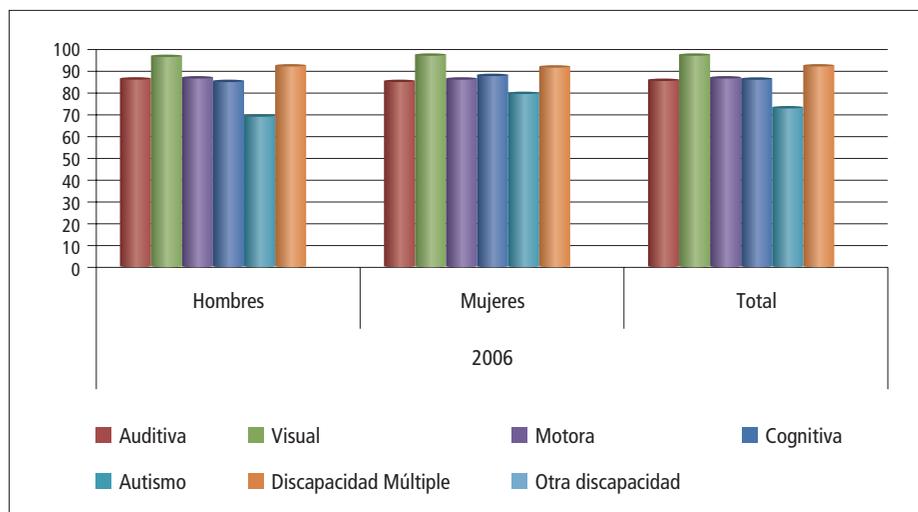


Fuente: Cálculos realizados a partir de información otorgada por las entidades territoriales mediante el instrumento aplicado por la Defensoría del Pueblo para el Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación y de las bases de datos del DANE.

De acuerdo con la información obtenida a través del mencionado instrumento de medición, a nivel nacional la deserción estudiantil giró en torno al 5% para los años 2006 y 2007 en todos los niveles académicos, siendo similar en los colegios oficiales y los colegios privados. Por lo demás, la tasa de ausentismo escolar para el año 2006 fue de 18.5% y de 18.7% en el 2007.

Pese a la escasez de información al respecto, a nivel nacional se reportaron elevadas tasas de matriculación para personas en condiciones de discapacidad durante los dos años de referencia, superando el 70% en todas las condiciones (discapacidad auditiva, visual, motora, cognitiva, autismo, múltiple y otra). Sin embargo, la población con autismo contó con la menor oferta educativa en todo el país, con una tasa de 73.6% para 2006. (Gráficos N° 4 y 5).

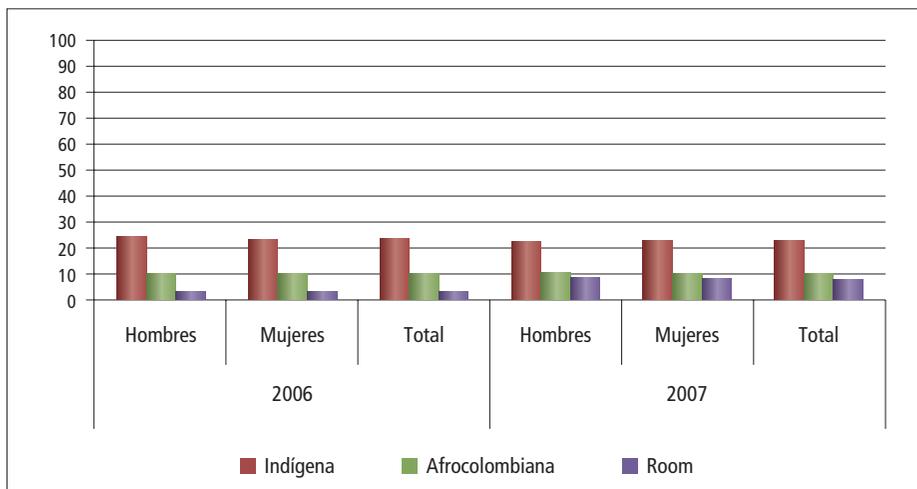
Gráfico N° 4. Escolarización de población en situación de discapacidad en el sistema educativo a nivel nacional: 2006-2007



Fuente: Cálculos realizados a partir de información otorgada por las entidades territoriales mediante el instrumento aplicado por la Defensoría del Pueblo para el Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación y de las bases de datos del DANE.

Con respecto a los grupos étnicos, de acuerdo con la información suministrada a la Defensoría, el de mayor oferta educativa durante los dos años de referencia fue el indígena, con una tasa de matriculación de 23.4% en 2006 que disminuyó en el año siguiente a 22.4%, con datos muy similares para hombres y mujeres en los dos años de referencia. La oferta educativa para la población afrocolombiana fue de 9,8% para ambos años, mientras que las tasas más bajas las presentó la población Rom con 3.2% en el 2006 y 7.9% en el 2007. La tasa de respuesta para este indicador a nivel departamental fue de apenas 33%, agravado con el hecho de manifestar que se contaba con los datos del total de cupos ofrecidos a los diversos grupos étnicos, pero se carecía de información sobre el total de estas poblaciones en los dos años de referencia. Igualmente, esta información se calculó con base en los escasos datos suministrados y los registros de población del DANE.

Gráfico N° 5. Escolarización de grupos étnicos en el sistema educativo a nivel nacional: 2006-2007.



Fuente: Cálculos realizados a partir de información otorgada por las entidades territoriales mediante el instrumento aplicado por la Defensoría del Pueblo para el Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación y de las bases de datos del DANE.

1.3. Recomendaciones

Como consecuencia del examen realizado y de los resultados obtenidos se formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Se sugiere al Gobierno Nacional ampliar el porcentaje del PIB destinado a la inversión en educación pública, con el propósito de destinar más recursos a programas orientados a garantizar progresivamente la gratuidad en todos los niveles del ciclo educativo y a mejorar la calidad de la educación impartida. Para ello es fundamental invertir en la formación de los docentes, en la mejora de sus condiciones salariales, en la reducción de la elevada relación alumnos-docente y en el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas oficiales en el ámbito urbano y rural, especialmente en este último.
- Se recomienda al Gobierno Nacional adoptar políticas que permitan asegurar que todos los establecimientos educativos oficiales tengan servicios públicos básicos como agua potable, energía y aseo. Así mismo, que se haga el traslado inmediato o la reubicación de las escuelas construidas cerca de objetivos militares o en zonas de riesgo ambiental. Finalmente, se insta a que la ampliación de recursos permita la construcción de más aulas y bibliotecas, la adquisición de computadores y la instalación de salas de informática con acceso a Internet.
- Con el fin de motivar al cuerpo docente del sector oficial a prepararse académicamente y a contribuir de forma activa con iniciativas que apunten al mejoramiento de la calidad de la educación impartida, se recomienda desarrollar

un sistema de incentivos para aquellos docentes que demuestren excelencia en la calidad de su enseñanza.

- Se recomienda al Ministerio de Educación Nacional velar por el cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación básica en el territorio nacional, en particular en lo concerniente a los cobros por derechos académicos, de acuerdo a lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010. De igual manera, se insta al Ministerio de Educación Nacional a que se ponga en práctica la gratuidad inmediata en el grado preescolar, esto es, niños entre los 3 y 5 años de edad, con el fin de evitar barreras que impidan el acceso a la educación desde el inicio de la vida escolar.
- Se recomienda al Gobierno nacional y a las autoridades departamentales y municipales adoptar medidas por garantizar el acceso a la educación de los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos las minorías étnicas, las niñas y niños trabajadores, víctimas del conflicto armado, las madres adolescentes, y los estudiantes con problemas de extraedad.
- En materia de calidad educativa, se recomienda a las instituciones públicas hacer énfasis en el desarrollo de las capacidades básicas de lectura y matemáticas, así como en tecnología, desde la educación preescolar, con el fin de que los niños puedan participar de manera productiva en la sociedad e ingresar con éxito a la educación superior. Igualmente, se sugiere poner en vigor programas de seguimiento y evaluaciones nacionales que permitan valorar permanentemente la educación impartida y los resultados que en comprensión, análisis y conocimientos se adquieren en el sistema educativo.
- Por último, se insta al Gobierno nacional a continuar con la ejecución del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh) que aspira a crear a corto, mediano y largo plazo, una cultura afirmativa de los derechos humanos y plantear y desarrollar nuevos significados, actitudes y comportamientos de respeto, práctica, defensa y exigibilidad de los derechos humanos en la población colombiana.

2. Derecho a la salud

2.1. El derecho a la salud como derecho fundamental

En los instrumentos internacionales de derechos humanos, la salud se reconoce como un derecho humano fundamental, universal e interdependiente. En Colombia, la Corte Constitucional se ha encargado de precisar su alcance y contenido normativo, reconociendo su naturaleza de derecho fundamental.

Precisamente, en la Sentencia T-124 de 2009, señaló que:

[Esta] Corporación en sus más recientes pronunciamientos consideró ‘artificial’ tener que acudir a la tesis de la ‘conexidad’ para poder darle protección directa al derecho a la salud y estimó que ‘la fundamentalidad de los derechos no depende -ni puede depender- de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Todos los derechos son fundamentales, pues se conectan de manera directa con los valores

que las y los constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). / A su vez, también precisó que en el derecho fundamental a la salud 'su connotación prestacional obliga al Estado a racionalizar la asignación de inversión suficiente para que su garantía tenga un alcance integral, frente a la necesidad de sostenimiento que tiene también la garantía de otros derechos dentro de un contexto de recursos escasos. Que ello sea así, no despoja al derecho a la salud de su carácter fundamental, de modo que insistimos: resulta equivocado hacer depender la fundamentalidad de un derecho de si su contenido es o no prestacional y, en tal sentido, condicionar su protección por medio de la acción de tutela a demostrar la relación inescindible entre el derecho a la salud—supuestamente no fundamental— con el derecho a la vida u otro derecho fundamental—supuestamente no prestacional—. [En este sentido] se señaló: Así pues, la jurisprudencia constitucional ha dejado de decir que tutela el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal para pasar a proteger el derecho fundamental autónomo a la salud. Para la jurisprudencia constitucional (...) no brindar los medicamentos previstos en cualquiera de los planes obligatorios de salud, o no permitir la realización de las cirugías amparadas por el plan, constituye una vulneración al derecho fundamental a la salud.⁶⁴

Como tal, el derecho a la salud, primero, tiene un núcleo esencial que debe ser garantizado a todas las personas; este comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad. Segundo, debe ser respetado por las entidades responsables de asegurar y prestar servicios de salud (IPS y EPS). Y, tercero, los órganos de regulación y vigilancia del sistema tienen el deber de adoptar las medidas que resulten necesarias para protegerlo.

2.2. Resultados de las investigaciones sobre el derecho a la salud

La Defensoría del Pueblo, a través de las investigaciones adelantadas por el Programa de Salud y Seguridad Social, abordó dos temas relacionados con los elementos esenciales del derecho a la salud: el acceso y la calidad.

En primer lugar, se destaca la investigación denominada *Evaluación de los Servicios de Salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud, 2009. Índice de Satisfacción de Usuarios de Salud (ISUS-)*⁶⁵, la cual tuvo como objetivo evaluar los servicios de salud que brindan las empresas promotoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incorporando los elementos esenciales para el goce efectivo de este derecho establecidos en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siguiendo los principios rectores del sistema de salud establecidos en Colombia. Las variables definidas para la investigación se agruparon en cuatro categorías: libre escogencia, acceso a los servicios, oportunidad y percepción, de manera que permitieran determinar el grado de satisfacción de los usuarios del sistema.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-124 de 2009.

⁶⁵ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/evaluacionEps2009.pdf>

Se encuestaron 17.000 usuarios de salud, de los cuales finalmente quedaron 16.098, al ser eliminados varios formularios por información incompleta; el 48.6% correspondió a usuarios del régimen contributivo y el 51.4% al régimen subsidiado, el 82.6% residía en la zona urbana.

Los resultados obtenidos por las EPS no fueron favorables, escasamente el indicador de satisfacción se situó en el límite más bajo de aprobación establecido por la Defensoría del Pueblo. El Índice de Satisfacción de Usuarios de Salud (ISUS) obtenido fue de 66.2 sobre 100; semejante al presentado en la evaluación del año 2005 (67.7). Sin embargo, se presentaron variaciones en sus componentes, ya que tres de ellos presentaron retrocesos: libre escogencia, oportunidad y percepción; y solamente uno presentó avance positivo: accesibilidad.

Cuadro N° 1. Índice global del sistema según componentes

Componentes	Régimen		Índice global
	Contributivo	Subsidiado	Total
Acceso a servicios	74.00	74.12	74.07
Libre escogencia	27.62	19.63	23.06
Oportunidad	76.45	80.48	78.75
Percepción	67.59	68.74	68.25
Índice global	66.03	66.35	66.21

Fuente: Defensoría del Pueblo. *Evaluación de los Servicios de Salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud*, 2009. Bogotá, 2010, p. 54.

Los índices encontrados en los regímenes contributivo y subsidiado no presentan diferencias significativas. La *libre escogencia* sigue siendo el componente de más baja calificación. Ninguna de las EPS de los dos regímenes superó el mínimo aceptable en este componente. En ninguno de los departamentos, el índice de libre escogencia estuvo por encima de 60 (sobre 100).

En cuanto al componente de *acceso a los servicios*, las variables de información sobre red de prestadores, información sobre servicios a que tienen derecho e invitación a programas de promoción y prevención presentan indicadores bajos. Es de aclarar que aunque algunas EPS invitan a los usuarios por distintos medios de comunicación (pregrabados telefónicos, televisión, radio, etc.), los usuarios no perciben estos programas como de promoción y prevención.

Una de las posibles causas por la cual el componente de *libre escogencia* presentó una disminución en la calificación se debe a la ampliación de la muestra a municipios donde la posibilidad de elección es casi nula, pues en la mayoría de ellos solo se cuenta con una IPS, donde trabaja solamente un médico u odontólogo que atiende a toda la población. Esta dificultad es más notoria en los afiliados al régimen subsidiado. De otro lado, las mayores restricciones se presentan en la libertad de escoger citas con médico especialista e IPS para la realización de imágenes diagnósticas, exámenes de laboratorio y cirugías.

Los usuarios consideran que el componente de *oportunidad* es satisfactorio a pesar de las demoras que existen para acceder a los servicios. Pero el componente de *libre escogencia*, con respecto a imágenes diagnósticas y exámenes de laboratorio es el peor calificado por los usuarios. La oportunidad en los tiempos de atención de los diferentes servicios son mejores en el régimen subsidiado que en el régimen contributivo.

Es de notar que los tiempos de atención en urgencias, realización de exámenes de laboratorio y citas con especialistas no cumplen con los estándares establecidos por la Superintendencia Nacional de Salud de 30 minutos, según la Circular No. 056 de 2009.

El componente de *percepción* fue el de mayor variación negativa, ya que disminuyó a 14,67 puntos. La principal insatisfacción de los usuarios se presenta con la red de prestadores ofrecida por la entidad aseguradora, seguido por el de medicina especializada. El número de centros de atención es limitado, lo que no les permite mayor posibilidad de selección, especialmente en las ciudades intermedias y municipios pequeños.

En el régimen contributivo, las EPS mejor calificadas fueron Compensar, Colmédica y Susalud (SURA), mientras que Solsalud, Famisanar Humana Vivir y EPS Seguro Social (Nueva EPS) obtuvieron los puntajes más bajos, siendo esta última la única que no superó el mínimo aceptable.

En el régimen subsidiado, las EPS con mejores índices fueron Comfenalco Santander, Anaswayú y Comfanorte/Famisalud, en tanto que Solsalud, Comfachocó y Humana Vivir presentan índices deficientes.

En segundo término, la Defensoría del Pueblo continuó haciendo el seguimiento a las razones que obligan a los usuarios a acudir a la acción de tutela, con el propósito de verificar el grado de avance o retroceso de las violaciones del derecho a la salud, a través de la cuantificación de las tutelas instauradas por los usuarios para solicitar servicios en el año 2009. El informe se conoce como *La Tutela y el Derecho a la Salud 2009*⁶⁶.

La Defensoría encontró que continúan las violaciones al derecho a la salud, especialmente derivadas de la falta de reconocimiento de contenidos establecidos en los planes de beneficios, sobre todo en el régimen subsidiado. No resulta razonable que los usuarios interpongan acciones de tutela para reclamar servicios previamente cubiertos con la prima de aseguramiento del sistema de salud en sus dos regímenes. Igualmente, se pone de manifiesto el incremento en las negaciones POS, sin que las autoridades competentes hayan tomado medidas para evitar esta vulneración.

Cuadro N° 2. Registro de tutelas en Colombia período 1999-2009

Año	Número de tutelas	Crecimiento anual %	No. de tutelas por cada 10.000 hab.
1999	86.313	—	21,72
2000	131.764	52,66	32,71
2001	133.272	1,14	32,66
2002	143.887	7,96	34,82
2003	149.439	3,86	35,71
2004	198.125	32,58	46,76

66 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/tutelaSalud.pdf>

Año	Número de tutelas	Crecimiento anual %	No. de tutelas por cada 10.000 hab.
2005	224.270	13,20	52,29
2006	256.166	14,22	59,02
2007	283.637	10,72	64,57
2008	344.468	21,45	77,50
2009	370.640	7,60	82,41
Total	2.321.981	—	—

Fuente: Corte Constitucional.

En el año 2009 los ciudadanos presentaron 370.640 tutelas, 7,6% más que las impetradas en el año anterior. Por cada 10.000 habitantes se interpusieron 82,41 acciones de amparo constitucional por vulneración de algún derecho fundamental, 6,3% más que el año anterior. En Bogotá, Antioquia y Valle se interpusieron más del 50% de las tutelas del país, mientras que en Magdalena, Antioquia y Caldas se presentaron los índices más altos por cada 10.000 habitantes. El derecho de petición fue el más invocado, seguido del derecho a la salud (27%) y de otros derechos económicos, sociales y culturales⁶⁷.

El 65,9% de las tutelas en salud se interpusieron contra EPS que administran los regímenes contributivo y subsidiado.

Las tutelas en salud contra EPS que administran solamente el régimen contributivo disminuyeron en 52,2%, debido a la ampliación de competencias de los comités técnicos científicos. Dentro de este grupo la Nueva EPS, Coomeva y Saludcoop fueron las más tuteladas; la Nueva EPS, Comfenalco Valle y Coomeva presentaron los índices más altos de tutelas por cada 10.000 afiliados.

Las tutelas en salud contra EPS que administran exclusivamente el régimen subsidiado se incrementaron en un 7% con respecto al año anterior. Caprecom, Asmet Salud y Emdisalud, en su orden, son las entidades más demandadas. Respecto a este mismo grupo, Comfenalco Quindío, Comfenalco Santander y Comfenalco Tolima presentaron los índices más altos de acciones de amparo por cada 10.000 afiliados.

La solicitud de tratamientos fue la más frecuente en las tutelas, seguida por las de medicamentos y cirugías. Lo más solicitado es el tratamiento integral, especialmente en las especialidades de neurología, oncología y oftalmología.

El 68,2% de las solicitudes incluyen procedimientos, tratamiento o medicamentos incluidos en el POS. Las solicitudes POS en las tutelas fueron mayores en el régimen subsidiado que en el contributivo y su participación creció del 16,6% al 56,4%. Las solicitudes más frecuentes de los contenidos POS son: tratamientos (28,2%), cirugías (17,5%) y citas con especialista (16,5%).

67 Para el año 2010 el número de Tutelas ascendió a 403.380, según estadísticas de avance 2011.

Cuadro N° 3. Contenido de las tutelas (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado

	2008		2009		Variación %
	Solicitudes	Part. %	Solicitudes	Part. %	
POS	75.774	49,3	103.041	68,2	35,98
No POS	77.956	50,7	47.937	31,8	-38,51
Total	153.730	100,0	150.978	100,0	-1,79

Fuente: Defensoría del Pueblo. *La Tutela y el Derecho a la Salud 2009*. Bogotá, 2010, p. 56.

El 86,5% de las solicitudes por tratamientos está incluido dentro del plan de beneficios y distribuido, de manera equitativa, entre ambos regímenes. El régimen subsidiado presentó la mayor variación en estas negaciones, pasando del 14,5% al 50,2%. El 28,2% de medicamentos tutelados hace parte del Plan Obligatorio de Salud.

El 87,7% de las cirugías solicitadas por tutela hace parte del POS, con un incremento respecto del año pasado, cuando el régimen subsidiado tuvo mayor incidencia.

El 94,6% de las solicitudes de citas médicas está incluido dentro del plan de beneficios. Las citas por neurología, ginecología, urología y oftalmología son las más requeridas. El 87,1% de las solicitudes de imágenes diagnósticas está incluido en el POS. Las resonancias, los TAC cerebrales y los estudios electrofisiológicos son los más tutelados. El 89,9% de los exámenes paraclínicos solicitados en las tutelas se encuentran en el Plan Obligatorio de Salud. Los hemogramas, los perfiles lipídicos, las glicemias y la prueba tiroidea son los más requeridos.

El 25,9% de las solicitudes de prótesis y órtesis está incluido en el plan de beneficios. Los lentes intraoculares, los audífonos, los cardiodesfibriladores y las mallas quirúrgicas son los más tutelados. El 74,5% de los procedimientos solicitados están incluidos, siendo las biopsias y las litotripcias extracorpóreas los más pedidos.

Los usuarios continúan reclamando, a través de la acción de tutela, que se les garantice el pago del transporte y el alojamiento del paciente y su acompañante para acceder a los servicios de salud. Las EPS siguen negando el pago de la licencia de maternidad cuando se afecta el mínimo vital de las madres trabajadoras. De esta manera, se hace caso omiso de las reglas establecidas en las sentencias de la Corte Constitucional.

Por otra parte, en cuanto a lo no POS, las citas médicas más solicitadas son las juntas laborales, medicina laboral, odontología especializada y neuropsicología. Las solicitudes más frecuentes en los contenidos no POS son medicamentos (54,4%) y prótesis (20,8%). Los medicamentos más requeridos, que no se encuentran dentro del plan de beneficios, son: el clopidogrel, las insulinas de nueva generación y el rituximab. Las cirugías más solicitadas son: las mamoplastías de reducción y los implantes cocleares. Los procedimientos más requeridos son las inyecciones intravítreas. Las imágenes diagnósticas más pedidas son el test de mesa vasculante y los ecocardiogramas de reciente tecnología. Los exámenes paraclínicos no POS más requeridos fueron las pruebas alérgicas y exámenes con características muy especializadas.

2.3. Recomendaciones

Como consecuencia del examen realizado y de los resultados obtenidos se formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Instar al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que protejan la acción de tutela como mecanismo efectivo de protección del derecho a la salud.
- Apremiar a la Superintendencia Nacional de Salud a que, en virtud de sus funciones de inspección, vigilancia y control, ejerza sus facultades jurisdiccionales y sancione de manera ejemplar a aquellas entidades que de manera reiterada vulneran el derecho a la salud, especialmente a las que niegan contenidos del POS.
- Solicitar a la CRES que, en cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008, aclare y precise los contenidos del plan de beneficios con el fin de evitar interpretaciones que induzcan a negarlos. Igualmente, exhortar a que los resultados de las investigaciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo se tengan en cuenta al momento de actualizar los planes de beneficios.
- Instar al Ministerio de la Protección Social a que, en cumplimiento de la Orden 28 establecida por la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2008, adopte las medidas necesarias para asegurar que al momento de afiliarse una persona a la EPS, ya sea contributiva o subsidiada, se le entregue, en términos sencillos y accesibles, la carta de derechos y la carta de desempeño.
- Solicitar al Ministerio de la Protección Social que diseñe y adopte un mecanismo imparcial y pertinente de indicadores que involucre variables de oportunidad y calidad, para que se incluyan en la carta de desempeño que debe ser entregada a los usuarios.

3. Resultados de una investigación sobre la política pública de las personas con discapacidad

3.1. Nuevos retos del Estado frente a la población con discapacidad

El contexto actual en materia de derechos de las personas con discapacidad se centra en la Convención adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 y aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, como consecuencia de ella el país se obliga a adoptar medidas específicas para adecuar su política de discapacidad al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Desde el año 2006, Colombia ha realizado una intensa actividad encaminada a despejar el camino para ratificar dicha Convención. Así se promovió la organización del Sistema Nacional de Discapacidad a través de la Ley 1145 de 2007, se apoyó la declaratoria de constitucionalidad tanto de la convención en sí misma como de la Ley 1346 de 2009⁶⁸ y se ejecutaron otras actividades tendientes a lograr que, en la elaboración de los planes de acción de los municipios, se incluyan variables que tengan en cuenta los derechos de la población con discapacidad.

68 Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2010.

Recientemente, se incluyó en la Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el objetivo de “fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), como desarrollo de los compromisos adquiridos en la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad”⁶⁹.

En distintas ocasiones, las organizaciones de la sociedad civil solicitaron al Gobierno nacional la ratificación de la aludida convención. También lo hizo la Defensoría del Pueblo en su última investigación *Reflexiones sobre la política pública para la atención de la discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos*⁷⁰ y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el punto 65 del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia del 3 de febrero de 2011. Este documento fue socializado el 24 de febrero del año en curso.

Por ser dicha convención el referente integrado de la apuesta vigente en esta materia, se espera que el Estado colombiano al ratificarlo se allane a la formulación de una política pública acorde con sus mandatos.

3.2. Las personas con discapacidad en el Censo de Población de 2005, en el registro de localización y la caracterización de personas con discapacidad

De acuerdo con el último Censo Oficial de Población del año 2005, el 6.4% de la población colombiana se encuentra en situación de discapacidad, esto significa que 2.624.898 personas afirmaron tener una o varias discapacidades; 1.134.085 personas tiene limitaciones para ver a pesar de usar lentes o gafas; 774.173 personas poseen limitaciones para moverse o caminar; 455.718 personas tienen limitaciones para oír, aun con aparatos especiales; 390.178 personas tienen limitaciones para usar brazos y manos; 345.740 personas tienen limitaciones para hablar; 323.446 personas tienen limitaciones para entender y aprender; 266.437 personas tienen limitaciones para relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales; 256.300 personas tienen limitaciones para bañarse, vestirse o alimentarse por sí mismas (autocuidado) y 497.861 personas presentan otra limitación. Así las cosas, entre 1993 y 2005, la tasa de prevalencia ha venido en aumento pasando del 1.8% al 6.4%, previamente mencionado.

Por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional y del Departamento Nacional de Estadística DANE, se ideó la implementación de un Registro de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad, con los siguientes objetivos: (i) determinar y delimitar el volumen y las principales características demográficas y sociales de las personas con discapacidad en el país y en sus diferentes subdivisiones geográficas; (ii) apoyar el desarrollo de la política nacional de atención a las personas con discapacidad –PNAD–, los programas y proyectos de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades; (iii) proveer elementos para el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos desarrollados dentro del marco del PNAD y (iv) lograr la coordinación nacional en la producción y uso de la información sobre discapacidad en el país.

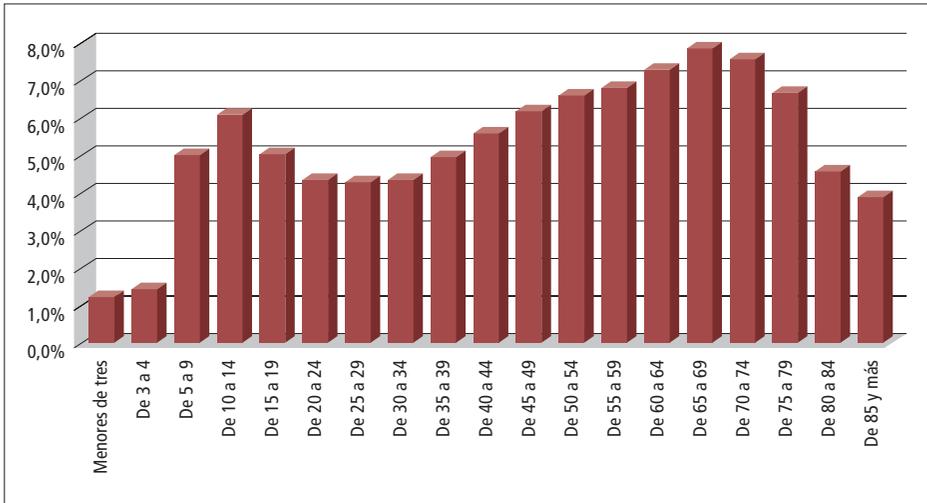
69 Colombia ratificó la Convención el 10-5-2011. En: <http://www.un.org/spanish/disabilities/>.

70 El documento se puede consultar en la página web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: PROSEDHER.

El proyecto determinó el recaudo de información sobre algunos indicadores específicos en materia de (a) localización y vivienda; (b) identificación personal; (c) caracterización y origen de la discapacidad; (d) educación; (e) participación y f) trabajo. Las fuentes de información primaria y secundaria serían las alcaldías municipales a través de las secretarías de salud, educación y desarrollo social. El proyecto preveía realizar una prueba piloto en nueve municipios y luego recolectar la información nacional en los tres años siguientes.

Para marzo de 2010, el Registro de Localización y Caracterización había identificado un total de 857.132 personas con discapacidad, de las cuales el 52,5% son mujeres y el 47,5% son hombres⁷¹. Por edad se ha encontrado un pico equivalente al 6,1% en los niños de 10 a 14 años, el cual desciende hasta el 4,4% en el rango de 20 a 34 años, donde se inicia un incremento que llega al pico máximo en los 65 a 69 años.

Gráfico N° 6. Distribución porcentual de la población con discapacidad por edad. Marzo de 2010

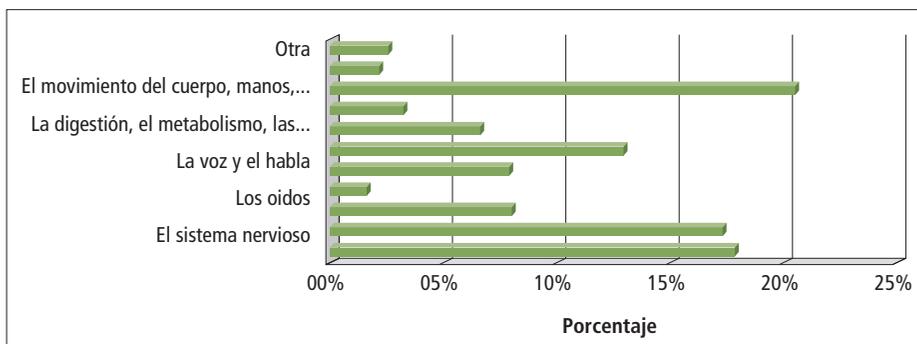


Fuente: DANE Marzo 2010 - Dirección de Censos y Demografía. Elaborado por la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

En el gráfico que se presenta a continuación se muestra la distribución de las personas con discapacidad, según estructuras o funciones corporales que presentan alteraciones. La más frecuente se relaciona con el movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas (20,5%), seguida del sistema nervioso (17,8%) y de los ojos (17,3%). Estas alteraciones junto con las limitaciones del sistema cardiorrespiratorio y de defensas constituyen el 68,5% de las respuestas dadas por la población registrada.

71 En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos, el Gobierno nacional se propone como meta para el año 2014 tener registradas 2'000.000 de personas con discapacidad y se indica como línea de base el registro actual de 967.297 personas con discapacidad. Al respecto se puede consultar: Proyecto de Ley 179 de 2011 Cámara, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", presentado el 4 de febrero de 2011.

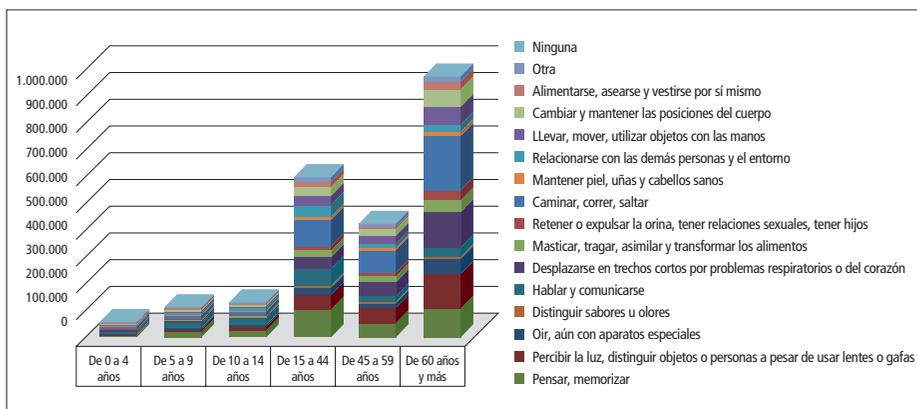
Gráfico N° 7. Distribución de la población con discapacidad registrada según estructuras o funciones corporales que presentan alteraciones. Marzo de 2010



Fuente: DANE Marzo 2010 - Dirección de Censos y Demografía. Elaborado por la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

El registro permite, de igual manera, analizar en cada momento del ciclo de vida cuáles son las principales dificultades que afectan las actividades cotidianas. Como se observa en el gráfico, los grupos más afectados son los de 15 a 44 años y los mayores de 60 años. Predominan las limitaciones motoras, cognitivas y sensoriales.

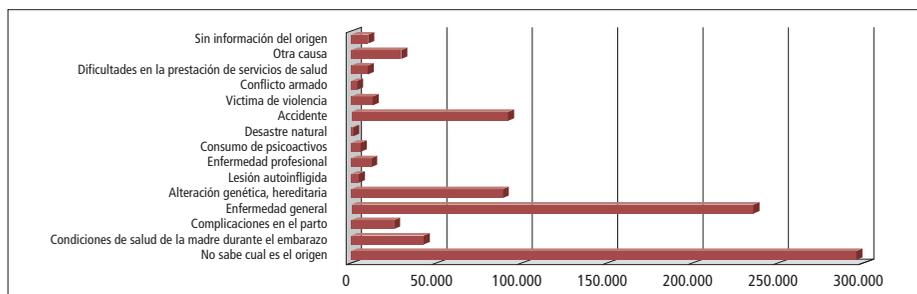
Gráfico N° 8. Distribución de la población con discapacidad registrada según estructuras o funciones corporales que presentan alteraciones. Marzo de 2010



Fuente: DANE Marzo 2010 - Dirección de Censos y Demografía. Elaborado por la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

En cuanto a la causa de la discapacidad, la mayoría de los casos se relacionan con enfermedad general, alteraciones genéticas o hereditarias y accidentes. Sin embargo, como se ilustra en la gráfica siguiente, la generalidad de la población desconoce la causa.

Gráfico N° 9. Distribución de las personas con discapacidad registradas según el origen de la misma. Marzo de 2010



Fuente: DANE Marzo 2010 - Dirección de Censos y Demografía. Elaborado por la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

Estos son sólo algunos de los resultados que arrojan los análisis de la información consignada en el registro, que hacen patente la importancia de que esta herramienta logre su cometido de localizar y caracterizar al 100% de la población con discapacidad. La información derivada del registro continuo de discapacidad es uno de los avances más importantes de la política pública en Colombia, cuyo paso subsiguiente consiste en verificar su calidad y usarla en la reconfiguración de las acciones que permitan responder adecuadamente a las necesidades de esta población⁷².

4. Las personas con discapacidad en la normativa interna

Desde el punto de vista normativo también se han hecho algunos avances en la regulación de la discapacidad y en el reconocimiento de derechos a este segmento de la población. Sin embargo, es importante señalar la necesidad de abordar la revisión de toda la normativa existente para garantizar que se adecue a la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

4.1. Libertad de circulación, barreras arquitectónicas y transporte

El país ha avanzado en el campo normativo en la supresión de barreras arquitectónicas en todas las construcciones y áreas que integran el espacio público de las ciudades.

A este propósito apunta la Ley 12 de 1987 que ordena que los equipamientos públicos como las construcciones médico asistenciales, los centros de enseñanza, los escenarios deportivos, los cines y teatros, los edificios de la administración pública y de empresas de servicios públicos, los supermercados, los centros comerciales, las fábricas, los bancos y establecimientos del sector financiero, las iglesias, los aeropuertos, las terminales de transporte, los parqueaderos y los medios de transporte, los museos y los parques públicos, así como las edificaciones privadas, deben diseñarse y construirse de manera que faciliten el ingreso y tránsito de personas cuya

⁷² Para más información se puede consultar el documento: *Reflexiones sobre la política pública para la atención de la discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos 2010*, en la página Web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: PROSEDDHER.

capacidad motora o de orientación esté disminuida. Para eliminar las barreras arquitectónicas y hacer las adaptaciones respectivas, la Ley 361 de 1997 fijó un plazo de 4 años.

En los estacionamientos, las PCD tienen las garantías que consagra para ellas la Ley 361 de 1997, que obliga a que todos los sitios abiertos al público, los centros comerciales, las nuevas urbanizaciones y unidades residenciales dispongan de acceso y sitios de parqueo de acuerdo con las señalizaciones (Norma Técnica Colombiana NTC 4139) y dimensiones adoptadas internacionalmente (Norma Técnica Colombiana NTC 4904) en un número no inferior al 2% del total de estacionamientos habilitados. Esta asignación de estacionamientos con destinación especial para personas en situación de discapacidad es obligatoria, inclusive en los parqueaderos habilitados para visitantes.

4.2. Educación

El acceso a la educación de los niños con discapacidad (NCD) se ve restringido por falta de cupos escolares o porque la escuela no tiene experiencia para adelantar el respectivo proceso de inclusión. En los establecimientos educativos no todas las áreas se adaptan a sus necesidades y no todas las actividades deportivas y culturales son accesibles a este grupo poblacional⁷³.

En la educación inclusiva persisten barreras actitudinales, arquitectónicas, de accesibilidad y financieras que impiden una educación en igualdad de oportunidades para todos⁷⁴. En la educación superior todavía se presentan problemas de inequidad en el acceso, dificultad en la permanencia y en la inserción al mercado laboral⁷⁵.

Los establecimientos educativos están en la obligación de organizar de forma directa o mediante convenios, acciones pedagógicas, terapéuticas y programas que faciliten el proceso de inclusión académica de esta población⁷⁶. Cuando los niños y jóvenes que por dicha condición no puedan ser integrados a la educación formal son atendidos en instituciones oficiales o privadas, que desarrollan programas que responden a sus necesidades de educación especial acordando para ello otras alternativas de educación con el Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y los gobiernos locales, previa evaluación psicopedagógica y diagnóstico interdisciplinario⁷⁷.

4.3. Salud

El Plan Nacional de Intervención en Discapacidad contempla la prevención y reducción del riesgo mediante acciones de promoción y fomento de condiciones de vida y comportamientos saludables, a través de estrategias de información, educación y comunicación.

73 Defensoría del Pueblo. *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad: una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. 2003.

74 Investigación titulada *Programa educación inclusiva con calidad. "Construyendo capacidad institucional para la atención a la diversidad"*, realizada en el año 2008 por el Tecnológico de Antioquia y el Ministerio de Educación Nacional.

75 Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas Superiores. 2007.

76 Ley 115 de 1994, artículo 46.

77 Resolución 2565 de 2003, artículo 3.

Los servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud (POS)⁷⁸ cubren a toda la población en lo relacionado con la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la atención y recuperación. En el caso de las personas con discapacidad, el Sistema General de Seguridad Social en Salud dispone que: (i) son beneficiarios del régimen subsidiado las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización, especialmente, cuando se encuentran en situación de discapacidad (Ley 100 de 1993, art. 157); (ii) se incluyen como beneficiarios de la cobertura familiar en cualquiera de los dos regímenes a los hijos mayores de 18 años con incapacidad permanente. (Ley 100 de 1993, art. 163)

En general, los lineamientos para las intervenciones y procedimientos que se han de realizar en PCD se encuentran previstos en varias disposiciones⁷⁹; en aspectos relativos a la rehabilitación, los requisitos esenciales para la prestación de servicios en psiquiatría, medicina física y rehabilitación, terapia ocupacional y del lenguaje, guías de atención para detección temprana, protección específica y enfermedades de interés en salud pública.

La Comisión de Regulación en Salud CRES, por su parte, mediante Acuerdo 03 de 2009, aclaró y actualizó integralmente los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, haciendo referencia a la rehabilitación médica⁸⁰, incluyendo como principio de exclusión todo lo relacionado con “*actividades, procedimientos e intervenciones de carácter educativo, instruccional o de capacitación que se lleven a cabo durante el proceso de rehabilitación social o laboral, distintos de aquellos necesarios definidos con criterios de evidencia clínica demostrada para el manejo médico de las enfermedades y sus secuelas*”, y precisiones sobre la utilización de prótesis, ortesis y otros.

Por último, la Ley 1438 de 2011 prevé que los servicios y medicamentos de la parte especial y diferenciada del plan de beneficios para los niños y adolescentes con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas, enfermedades catastróficas y ruinosas, que sean certificadas por el médico tratante, serán gratuitos para los niños y adolescentes de SISBEN 1 y 2.

4.4. Trabajo

Son varias las normas que garantizan a los colombianos con limitaciones físicas las condiciones de acceso al trabajo. Sin embargo, es la Ley 361 de 1997, en el artículo 24, la que fomenta el acceso al empleo para PCD, concediendo a los empleadores las siguientes prerrogativas: a) ser preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean públicos o privados, si emplean a PCD en un mínimo que corresponda al 10% de su nómina de trabajadores, debidamente certificado por la oficina de trabajo; b) tener prelación en el otorgamiento de “créditos subvenciones” de organismos estatales, cuando estos se orienten al desarrollo de planes y programas con la participación activa y permanente de PCD; c) menor tasa arancelaria a la importación

78 El Plan Obligatorio de Salud es un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico-quirúrgica y medicamentos. Este Plan permite la protección integral de la familia a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad que se definan.

79 Resolución 5261 de 1994, 238 de 1999, 412 de 2000 y 3384 de 2000.

80 El empleo de todos los recursos médicos o del sector salud que puedan favorecer la superación de las secuelas de la enfermedad, o de una lesión y de sus secuelas en la fase de convalecencia.

de maquinaria y equipo destinados al trabajo de PCD. La Ley 361 de 1997 igualmente fomenta el establecimiento de programas de empleo protegido para aquellos casos en que la disminución padecida no permita la inserción al sistema competitivo.

La Corte Constitucional, en varios fallos de tutela, ha aplicado el principio de la estabilidad laboral reforzada, por lo que garantiza que el despido de una persona con discapacidad no ocurra por causa de la misma, y ha dispuesto el reintegro de los trabajadores con limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas. El derecho a la protección laboral reforzada cubre tanto a los trabajadores que se encuentran en situación de discapacidad, como a quienes padecen un deterioro en su salud que limita la ejecución de sus funciones, amparándolos contra el trato discriminatorio que, se presume, motiva su despido o la terminación de su contrato de trabajo, cuando el empleador no cuenta con la autorización previa del inspector del trabajo, o quien haga sus veces.

También la Ley 1429 de 2010 prevé un descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad. Los descuentos y beneficios señalados en el artículo 9º de la ley se aplicarán a los nuevos empleos ocupados para poblaciones en situaciones de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, siempre que estén debidamente certificados por la autoridad competente.

4.5. Deporte y cultura

En Colombia, la Ley 582 de 2000 conformó el Sistema Deportivo Nacional de las PCD, creó el Comité Paralímpico Colombiano, máximo ente rector del deporte, y organizó por modalidad de discapacidad cada una de las federaciones deportivas. A su vez, el Decreto 641 de 2001 reguló el deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales.

En los espectáculos públicos de carácter recreacional o cultural, la Ley 1316 de 2009 concede el 5% del aforo a la PCD. Esos espacios deben estar claramente delimitados y señalizados, con visibilidad, audición y goce de la actividad de que se trate, deben contar con una superficie acorde a la magnitud del espectáculo o del sitio abierto al público, garantizar zonas de emergencia y de servicios sanitarios y facilidades de acceso y egreso, desde la entrada como hacia las salidas y disponer de espacios localizados para personas en silla de ruedas. Para los sitios abiertos al público, como teatros y cines, estos espacios no pueden ser inferiores al dos por ciento (2%) de su capacidad total y la boletería tiene un precio especial que en ningún caso puede superar el setenta y cinco (75%) del precio de la boleta de mayor valor.

4.6. Participación

Para la persona sorda o sordociega el intérprete representa la herramienta fundamental de acceso al conocimiento y a la participación social. En este orden de ideas, frente al derecho al sufragio, la Ley 163 de 1994 autoriza al elector para ser acompañado por otra persona que la auxilie en el ejercicio de sus derechos políticos, siempre y cuando, en las circunstancias concretas, existan obstáculos insalvables generados por las deficiencias físicas del ciudadano.

En lo correspondiente al derecho de acceso al desempeño de cargos públicos, como expresión del derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP art. 40-7), inicialmente, la Ley 443 de 1998, en el artículo 63, obligó a la Comisión Nacional del Servicio Civil en coordinación con las respectivas entidades del Estado, a promover la adopción de medidas que permitiesen garantizar el principio de igualdad de oportunidades, en el acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos limitados físicamente. Con posterioridad, el artículo 52 de la Ley 909 de 2004 amplió la protección a las personas con discapacidad física, auditiva o visual, con el fin de proporcionales un trabajo acorde con su condición. En esta ley igualmente se dispuso que, cuando quiera que se presente un empate, las entidades del Estado deben preferir, entre los elegibles, a las personas con discapacidad.

5. Las personas con discapacidad en las políticas públicas

La política pública en materia de discapacidad se encuentra recogida principalmente en el Conpes Social No. 080 de 2004 y en el Plan Nacional de Intervención en Discapacidad o Plan de Acción 2005-2007. De igual forma, a nivel territorial se viene aplicando la adopción de políticas públicas en discapacidad para cada región como las contenidas en el Decreto 470 de 2007 para el Distrito Capital y el Acuerdo 86 de 2009 para Medellín. En el tema de política pública sobre discapacidad es fundamental la mención del Auto 006 de 2009 de la Corte Constitucional que ordena implementar medidas de política pública a favor de la población con discapacidad desplazada por la violencia.

Con fundamento en el marco descrito, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos, desarrolló durante cinco meses del año 2010 un proceso de investigación orientado a establecer la percepción que existe en relación con la efectividad de las políticas públicas dirigidas a la atención integral de las personas con discapacidad en Colombia, en términos de inclusión social y goce efectivo de derechos.

Este análisis se realizó previa descripción de la percepción sobre la política pública por parte de algunos actores relacionados con la discapacidad; en especial, organizaciones no gubernamentales que atienden a este grupo poblacional; con miras a plantear algunas reflexiones que sirvan como punto de partida para discutir la efectividad de las políticas existentes en cuanto al goce efectivo de derechos frente a las personas en situación de discapacidad. Para este propósito se utilizó una encuesta institucional que arrojó, entre otras, las siguientes conclusiones⁸¹:

- La mayor incorporación de un enfoque de derechos en la política pública de discapacidad se da más plenamente en lo local que en lo nacional.
- Aún no se evidencian suficientes desarrollos que garanticen el derecho a la igualdad, pues persisten limitantes en las oportunidades y en el acceso a las mismas.
- El proceso de registro, identificación y caracterización de la población con discapacidad (PCD) ha sido lento, con una amplia diversidad en logros a nivel local.

81 Defensoría del Pueblo, *Reflexiones sobre la política pública para la atención de la discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos*, Bogotá, 2010

- La PCD se relaciona con pobreza y otras condiciones que tienden a ocultar sus particularidades y dimensiones.
- A pesar de la existencia de una Política Nacional de Discapacidad, registro nacional y desarrollos locales, se encuentran limitantes en el conocimiento de la discapacidad, de su tipología, de los avances normativos existentes, no sólo desde la perspectiva técnica, sino también financiera.
- Se presenta una resistencia institucional a generar espacios, procesos y acciones incluyentes con una debilitada presencia en las agendas públicas, pues no se reconoce a la discapacidad como una prioridad social.
- La discapacidad se relaciona con la disponibilidad permanente de recursos lo que restringe las respuestas del Estado al campo de las ayudas técnicas y a la atención en salud, con desarrollos puntuales de inclusión educativa, laboral y de autonomía. Sin embargo, los entornos siguen siendo agresivos y excluyentes.
- Si bien existe un conjunto de normas que dan cuenta de los amplios fines a los que apunta la atención integral de la PCD, esto no ha permeado la acción integrada del Estado y mucho menos la disponibilidad de recursos.
- La institucionalidad no satisface cabalmente los mandatos normativos y poco avanza en ajustes y en el desarrollo de capacidades que permitan una adecuada interacción con la PCD, su acceso a los servicios y su participación activa.
- No se cuenta con una cultura de respeto y protección de los derechos de las personas con discapacidad, lo que agrava los riesgos derivados de su interacción social, en entornos no organizados para su plena integración.
- La adecuación de sistemas de transporte moderno en las ciudades, en las instalaciones educativas y de salud no cumple con los estándares obligatorios para el acceso de las personas con discapacidad y es insuficiente; los espacios públicos son excluyentes y las instituciones públicas y privadas no se encuentran preparadas para su adecuada atención y protección.

Estas mismas percepciones se reflejan en los múltiples casos de protección de derechos de las personas con discapacidad que han tenido que conocer las autoridades judiciales al fallar acciones de tutela. Tan sólo en el año 2010 la Corte Constitucional ha publicado en su página Web alrededor de 54 sentencias relacionadas con el tema de discapacidad que se suman a las cerca de 150 sentencias emitidas sobre la misma materia en los años 2007 a 2009. Sin contar todas aquellas que fueron falladas por los jueces constitucionales y que no fueron seleccionadas por la Alta Corporación para su revisión.

6. Recomendaciones

Como consecuencia del examen realizado y de los resultados obtenidos se formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y adoptar y ratificar su Protocolo Facultativo, así como garantizar que los desarrollos de política pública no entren en contradicción, ni en acciones

regresivas, en relación con el marco de derechos de las personas con discapacidad vigente en Colombia.

- Revisar los desarrollos de política pública existentes y cotejarlos a la luz del derecho internacional y de las particularidades de riesgo y existencia de discapacidad en Colombia. Por ejemplo, a partir del fenómeno del uso de minas antipersonal.
- Consolidar una cultura (institucional y social) de respeto por los derechos de las personas con discapacidad y sus cuidadores. Esta política debe sustentarse en entornos favorables a la autonomía e inclusión social.
- Garantizar procesos de definición y desarrollo de políticas públicas incluyentes y efectivas, con participación de la población con discapacidad y con presencia explícita en la agenda pública. Este proceso debe acompañarse con recursos que aseguren su viabilidad financiera.
- Adoptar medidas y acciones afirmativas centradas en la discriminación positiva que aseguren condiciones de habitabilidad privada y pública, seguridad, inclusión educativa y laboral, atención integral en salud, alimentación y vivienda digna, entre otras.
- La exigibilidad del registro universal de las personas con discapacidad en el país debe ser inmediata y avanzar, a partir del mismo, en la definición y ejecución de medidas efectivas para la materialización de sus derechos. La caracterización es un medio que rápidamente debe llevar a acciones de garantía por parte del Estado, evidenciables en el corto, mediano y largo plazo, en los instrumentos de planeación y de política pública nacional y local.
- Especial atención merecen las personas con discapacidad en riesgo o situación de desplazamiento, quienes deben contar en el menor tiempo posible con acciones concretas de prevención, atención y protección de sus derechos.
- Atender la situación de los cuidadores de las personas con discapacidad y caracterizarla para la definición de medidas de respaldo social que le brinden dignidad y tranquilidad a su quehacer, sin sufrir los dilemas cotidianos entre sus responsabilidades con sus seres queridos y su propia subsistencia.
- El ajuste de los planes de beneficios en salud debe revisarse a profundidad y en armonía con las demás políticas públicas, para que el enfoque de rehabilitación de la enfermedad no se convierta en un impedimento regresivo de lo ya logrado en materia de atención integral de las personas con discapacidad.
- Finalmente, actualizar y adecuar el ordenamiento jurídico vigente, incluyendo normas especiales que apoyen la labor de los cuidadores.

B.2. SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD: Privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Asuntos relevantes

Con alguna frecuencia se habla de privatizar los servicios penitenciarios y carcelarios del orden nacional, sobre todo cuando se combinan factores y circunstancias como fugas, escándalos de corrupción, exacerbación del hacinamiento, disturbios y motines, que generan la reacción consecuente de promesas de investigaciones rigurosas y de una que otra desvinculación de algún servidor público, medidas que, por demás, se adoptan como solución de los problemas y son puestas en primera plana por los medios de comunicación. No obstante, en medio de tantas advertencias y promesas no se informa en qué consistiría tan trascendental decisión y sus mediatas e inmediatas consecuencias.

Recordemos las modalidades en que, por lo general, se utiliza la privatización:

- *La privatización total*, modalidad en la cual tanto el control externo, el interno, la seguridad y el manejo del aspecto administrativo de los establecimientos de reclusión (trabajo, educación y alimentación de los reclusos y administración de personal de guardia y administrativo) queda por cuenta de la empresa privada.
- *La privatización por segmentos o servicios*, particularidad en la que el Estado conserva como mínimo la responsabilidad plena en la custodia, seguridad y disciplina del penal, mientras que en manos del sector privado quedan los servicios de salud, alimentación, recreación, trabajo y educación, entre otros.
- *La privatización del trabajo*, modalidad con la que la empresa privada invierte en la instalación de frentes de producción en los establecimientos de reclusión y utiliza a los internos como asalariados.

Respecto de las dos últimas modalidades, podemos decir que son caminos que el Inpec ha recorrido en forma tradicional. Recordemos, por ejemplo, que desde hace muchos años la alimentación de la población reclusa y las telecomunicaciones estaban a cargo de contratistas del ramo. Así mismo, años atrás, Cartón de Colombia y Calzado La Corona, entre otras compañías, instalaron maquinaria e instructores en varias penitenciarías y cárceles del país.

Es más, con el fin de vincular a empresas o personas naturales a los programas de trabajo y educación de los establecimientos de reclusión del país, así como también promover y dar sostenibilidad a la ocupación de la mano de obra reclusa, en el régimen penitenciario (Ley 65 de 1993, artículos 90 al 93) se encuentra vigente la autorización al Gobierno Nacional para la constitución de una sociedad de economía mixta denominada Renacimiento, cuyo objeto es la producción y comercialización de bienes y servicios fabricados en los centros de reclusión del país. Allí mismo se establecen estímulos tributarios para las empresas o particulares que se vinculen a los programas de trabajo y educación en las cárceles y penitenciarías, y a quienes inviertan en los centros de reclusión se les podrá exonerar de impuestos o rebajarlos, al igual que a las empresas que incorporen en sus actividades a pospenados.

Infortunadamente, sin razón suficiente, el Inpec ha abandonado la aplicación de las citadas normas. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta que la inobservancia o falta de uso de una ley no implica su derogación.

En cuanto a la prestación de los servicios de salud a la población reclusa, como respuesta a la Sentencia de Tutela 606 de 1998, proferida por la Corte Constitucional, el INPEC hacia el año 2005 contrató tales servicios intra- y extramurales con entidades privadas en todo el país, lo cual le está permitido por el inciso segundo del artículo 104 de la Ley 65 de 1993.

Como puede verse, la *tercerización* o contratación externa de actividades de apoyo (*outsourcing*) que ha implementado el Inpec para atender o cubrir determinadas obligaciones que, en principio, le corresponden, no es nada nuevo en la Administración del Sistema Penitenciario y Carcelario del país.

Ha de tenerse en cuenta que la gestión del Inpec, como administrador directo de ciertas actividades y servicios de su resorte, ha sido negativa; a ello se debe tal vez el que haya tenido que acudir al mecanismo alterno de la tercerización (*outsourcing*) para la prestación de tales servicios. Sin embargo, al mismo tiempo, es oportuno advertir que el Inpec está lejos de superar las deficiencias que ha tratado de corregir a través de la tercerización; así lo indican las múltiples demandas de tutela y quejas constantes de los internos. Esta experiencia negativa en el uso de la tercerización de servicios debe servir para vislumbrar el futuro y adoptar los correctivos necesarios.

Suscita, en cambio, múltiples interrogantes la posibilidad de privatización total, modalidad en la cual, como se explicó, tanto el control externo, el interno, la seguridad y el manejo del aspecto administrativo de los establecimientos de reclusión –incluida la administración del personal de custodia y vigilancia– quedaría por cuenta de la empresa privada o, por lo menos, compartida con esta bajo alguna modalidad contractual.

Siendo ello así, lo que se desea proponer es la apertura de un espacio de reflexión que muestre los efectos prácticos que pudieran producirse –incluida la responsabilidad del Estado– derivados de la naturaleza de los actos que se llegasen a ejecutar por virtud de los novedosos cambios que se pretenden introducir en la legislación penitenciaria y carcelaria del país, pues si bien la privatización, cualquiera sea su modalidad, no hace desaparecer la titularidad pública en la prestación del servicio ni la Administración delega la dirección y supervisión, se considera que, en algunos casos concretos, no se debe admitir la participación directa o injerencia de un tercero en el ejercicio de los poderes públicos.

Para iniciar decimos que, sin perjuicio de que exista una permisión constitucional o legal, consagrada de manera general o particular tácita o expresa, acerca de lo que tiene que ver con la entrega o cesión de funciones propias del Estado, es decir, de aquellas materias que sean delegables o renunciables por parte de la Administración Pública y que por esa vía puedan quedar en manos de particulares, el análisis previo a la decisión que se adopte al respecto debe recaer sobre múltiples factores, entre los que debe incluirse la naturaleza del servicio, sus particularidades y la conveniencia de tiempo y de lugar.

Desde luego, habrá servicios no susceptibles siquiera de ser sometidos a tal análisis. En efecto, existe un núcleo de actividades y servicios públicos cuya prestación, bajo ningún supuesto, puede ser delegada en particulares. Este núcleo está conformado por las actividades y servicios públicos que implican la atribución de potestades (de autoridad) sobre cuyo ejercicio y manifestaciones puede o no haber restricciones expresamente contempladas en la ley. Tal es el caso de los servicios de defensa y seguridad del Estado, los servicios fiscales, migratorios, aquellos que impliquen ejercicio del poder de policía. Estos, en cuanto son expresión del poder soberano del Estado, deben ser atendidos directamente por la Administración.

En el campo penitenciario y carcelario, una breve mirada a sólo una parte de la cotidianidad de los centros de reclusión, permitirá observar con sentido común, si se quiere, las actividades del Estado que podrían calificarse de indelegables e intransferibles. Veamos:

- **La seguridad, la vigilancia y la custodia.** En el marco de estos tres conceptos cabe preguntar cuál sería el papel del Estado respecto del contratista particular en el caso de efectuarse una concesión en uno cualquiera de los citados aspectos: ¿supervisión?, ¿apoyo?

En un establecimiento penitenciario o carcelario las operaciones de seguridad se traducen en velar por la conservación de la vida, la integridad personal, la propiedad y el orden, cumplir con los procedimientos y parámetros de custodia, la prevención y evitación de fugas, las requisas corporales, de celdas y de pertenencias personales de la población reclusa, la búsqueda y decomiso de armas, de sustancias estupefacientes y de otros objetos prohibidos, que son factores que garantizan la seguridad del establecimiento, de los funcionarios penitenciarios y de los reclusos. Todo ello quedaría en manos de particulares.

En igual condición quedaría la requisa de los familiares, amigos, funcionarios y abogados defensores de los internos que pretendan ingresar a los establecimientos de reclusión.

Otro tanto sucedería con las remisiones y traslados de internos, el manejo y control adecuado de los disturbios y motines que se originen dentro los establecimientos, la provisión, custodia y mantenimiento de las armas oficiales y de equipos de autoprotección de la guardia.

Los servicios de custodia y vigilancia deben ser prestados por funcionarios públicos, con investidura pública y sometidos al régimen de la función pública, situación que no ocurriría con los operadores privados que efectuasen dichas funciones. En la actualidad la ley determina los criterios de ingreso, vinculación, ascenso y permanencia del personal de custodia y vigilancia en lo que se denomina Carrera Penitenciaria, lo que requiere de una capacitación previa y concomitante en el ejercicio del cargo.

Por otra parte, no debe olvidarse que en el caso de los indiciados su custodia es compleja en cuanto se da una mixtura entre el juez de conocimiento⁸², que lo tiene por su cuenta para los efectos del respectivo proceso penal que se sigue en su contra, y el control y vigilancia de las autoridades carcelarias, a quienes por definición les corresponde la custodia y tratamiento de los procesados y condenados. Estas últimas son las responsables de su integridad –física y psíquica–, de su ubicación cierta y segura dentro del sistema, de proveerlos de los requerimientos indispensables para suplir sus necesidades básicas (salud, alimentación, trabajo o estudio), de atender oportunamente las solicitudes de remisión de las autoridades judiciales, entre otras funciones.

La función pública de la seguridad que el Estado debe prestar a los habitantes del territorio nacional es uno de los elementos fundamentales del *orden público*, cuya observación y cumplimiento no tiene excepción o atenuantes en el ámbito penitenciario y carcelario. Recuérdese que es atribución del Presidente de la República preservar el *orden público* en todo el territorio y restablecerlo donde sea turbado (Constitución Política, artículos 189-4 y 2-2).

Concordante con lo anterior, debe tenerse presente la *posición de garante* que por definición guarda el Estado frente a cada uno de los internos, personas que están bajo su custodia y vigilancia.

Visto que el ejercicio de la función de seguridad es una prerrogativa exclusiva del Estado, sería inconcebible que el concesionario o contratista se constituyera en la instancia inmediata o directamente responsable de la seguridad, vigilancia y custodia de las personas sometidas a detención o prisión, sustituyendo en este ámbito a las autoridades de la República (Constitución Política, artículo 2, inciso 2).

Es difícil imaginar al Estado cediendo a un particular siquiera una de las anotadas funciones que le son inherentes. Esto significaría una transferencia de responsabilidades, es decir, una entrega de los deberes y derechos, del dominio o de las atribuciones, poderes y autoridad de los que el Estado es el titular exclusivo.

Si a pesar de lo manifestado se permitiese que particulares asumieran la custodia y vigilancia de la población reclusa del país y la seguridad de las personas sometidas a detención o prisión y de los establecimientos de reclusión, sólo las empresas que prestan el servicio de vigilancia privada estarían en capacidad de presentar propuestas para una eventual licitación o serían subcontratadas por las entidades adjudicatarias. Es de anotar que en nuestro país un considerable porcentaje de estas entidades de vigilancia privada están en manos de ex militares y ex policías. Surge entonces el interrogante: ¿están en capacidad tales entidades de ofrecer no solo seguridad, custodia y vigilancia, sino también cumplir a cabalidad la misión del sistema penitenciario y carcelario y el fin primordial de la pena privativa de la libertad en un ambiente de estricto respeto por los derechos humanos de las personas sometidas a detención y prisión?, ¿pueden estas entidades brindar la capacitación idónea al personal de seguridad privada que estaría a su servicio?

82 El inciso segundo del artículo 21 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) es claro en esta materia. Ver límites de esta potestad judicial y sus componentes en los artículos 27 y 29 de la citada ley.

- **La regulación del uso de la fuerza, el control de los frentes de trabajo y de estudio para la redención de la pena y del trámite de los llamados beneficios administrativos**

Las actividades que impliquen el ejercicio de poderes de policía, general o especial, y más específicamente referidas al servicio penitenciario, son funciones propias del Estado que se consideran indelegables e irrenunciables y que, en consecuencia, no son susceptibles de concesión a particulares por la vía de la contratación administrativa⁸³.

Resultaría por lo menos inconveniente delegar el ejercicio de estas funciones en personas de cualquier forma vinculadas laboralmente a la empresa privada, y resultaría peor intentar subsanar este aspecto a través del establecimiento de funciones de supervisión oficial a la empresa concesionaria⁸⁴.

Por lo tanto, la cesión completa o combinada (parcial) de tales funciones diluiría las responsabilidades del Estado y sería incompatible con sus obligaciones. Sería complejo definir el límite de intervención estatal (ejercicio de sus funciones) y las responsabilidades del concesionario o contratista que se deriven del cumplimiento de sus compromisos contractuales.

- **La ejecución de la pena privativa de la libertad y su finalidad primordial**

Es evidente la diferencia entre el objetivo del Estado colombiano y cualquier empresa privada concesionaria de un establecimiento de reclusión. El primero tiene como fin primordial la resocialización o reinserción social del interno, en aras de evitar la reincidencia delictual y, por ende, contribuir, a su vez, a la seguridad ciudadana. La segunda, en cambio, busca el lucro y las ganancias que la empresa pueda generar con la prestación de un determinado servicio.

Distinto de lo que pueda ocurrir en otros países, los planes y programas para la atención de las personas sometidas a cualquier forma de privación de la libertad y el respeto de los derechos fundamentales de estas es materia propia de la fase de ejecución de la pena y, por ende, de un marcado interés público y social, razón por la que esta misión debe ser asumida por el Estado colombiano y no por una empresa privada.

Puesto que la criminalidad es un problema social, la prevención debe basarse en la necesidad de desarrollar y fortalecer las acciones sociales que permitan al individuo su reintegración a la sociedad, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades.

Como se sabe, actualmente en nuestro país la ejecución de la pena privativa de la libertad es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, el cual a su vez cumple tal misión a través del Inpec. Es en esta fase en donde se establecen, entre otras decisiones, el tratamiento de la persona privada de la libertad, su fijación o radicación y se asume con rigor el cumplimiento de las actividades de resocialización o reinserción social del condenado.

La atención técnica y todo el abordaje del tratamiento penitenciario de las personas privadas de la libertad es un asunto social de interés público ya que ello no se circunscribe

83 Al respecto ver artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario).

84 Ver artículo 7º del Decreto 100 de 1996, Conc. Artículos 31, 32, 35 y 38 al 50 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario).

solamente a estas, sino que la situación se extiende hacia su familia y a la sociedad misma, por ser la restricción del derecho fundamental a la libertad un asunto de seguridad ciudadana y de ejercicio absoluto de una de las potestades exclusivas del Estado (*ius puniendi* o potestad punitiva).

- **Delegación de la potestad disciplinaria. La aplicación de las sanciones a la población reclusa**

La competencia disciplinaria de las personas sometidas a detención o prisión es reserva de ley y, por ende, potestad legal del Estado, particularmente por afectar derechos fundamentales (debido proceso y las garantías que lo conforman, C. P. art. 29).

Si los procesos disciplinarios y la consecuente imposición de sanciones fuesen asumidos por personas particulares, es decir, que no son sujetos de derecho público, en el caso de omisión o extralimitación en el cumplimiento de tales funciones tampoco serían susceptibles de sanciones administrativas dado que carecerían de la categoría de funcionarios o servidores públicos.

En el mismo contexto, ni hablar de la figura del *juez natural*, representada por un particular, o de la observación del *principio de la doble instancia* en estos juicios disciplinarios.

Conclusiones y recomendaciones

1. Puesto que la idea de tercerizar o de privatizar, total o parcialmente, los servicios penitenciarios y carcelarios en los establecimientos de reclusión del orden nacional, esta debe responder a motivos reales, fácilmente verificables y a fallas no superables, de otra manera, la decisión que en tal sentido se tome debe necesariamente estar precedida de un conocimiento profundo y completo de la realidad que se desea cambiar; de lo contrario, la transformación buscada constituirá algo superfluo y gravoso.

Al respecto, la Defensoría ha sostenido: “A cerca de las cárceles y de las personas allí reclusas no solamente no se sabe, sino que además no se quiere saber. Sobre ellas, sólo tenemos alguna referencia cuando por los medios de comunicación nos hablan de algún recluso vinculado a un hecho de mucha resonancia social, de alguna fuga o de un amotinamiento”⁸⁵.

De tal modo que la determinación de fondo en este asunto no puede estar fundamentada en la coyuntura, en el más reciente episodio de corrupción o de fuga, en la más alta cifra de hacinamiento o en el argumento de la ineficiencia parcial o total del actual sistema penitenciario.

2. Como se dijo, más allá de la existencia de una norma que permita la entrega o cesión de funciones propias del Estado a particulares, con la debida sensatez y ecuanimidad se debe evaluar no solo la viabilidad constitucional y legal de la tercerización, privatización o cesión de ciertos servicios penitenciarios y carcelarios. Este juicio debe incluir también el análisis de la conveniencia, es decir, de las circunstancias que rodean el asunto y de las que hacen parte integral de este; análisis en el cual no ha de soslayarse un factor que inequívocamente indica que el tema

85 Defensoría del Pueblo. *De las personas privadas de la libertad: prejuicios y realidades*. Bogotá, 1997.

pertenece a la categoría del orden público: el tipo de población reclusa con el que se cuenta, esto es, los grandes grupos delincuenciales que hoy están, y que por largo tiempo permanecerán en las cárceles y penitenciarías colombianas (guerrilleros, paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes y extraditables). Como se ve, este factor también señala la diferencia que existe con otros países del continente que han implantado la privatización de la que hablamos.

Dejar en supuestas “manos expertas y más eficientes” el manejo de las cárceles y penitenciarías del país representaría no solo un riesgo evidente, sino una muestra más del inveterado abandono estatal y del desconocimiento de la realidad nacional en este campo.

3. Se debe tener claro por qué y para qué se llevaría a cabo un proceso de tercerización o de privatización de servicios en el sistema penitenciario del país. No debe incurrirse en la idea errónea, ni propagarla, de que la privatización se convertirá en la panacea que erradicará todos viejos males que aquejan a este sistema.

De igual forma, debe hacerse claridad acerca de la diferencia que pudiese existir entre la privatización (parcial o total), la concesión (parcial o total) que se pretendería implantar y la contratación externa de actividades de apoyo o tercerización (*outsourcing*) que desde hace tiempo atrás maneja el Inpec.

No está claro que con la tercerización de otros servicios penitenciarios y carcelarios o con la privatización de estos se obtenga una disminución de costos, ya que la liquidación de funcionarios y la contratación de un nuevo personal no traerá ahorro alguno. Tampoco está clara la garantía de eficiencia, eficacia e incorruptibilidad en el funcionamiento del sistema.

4. Antes que tercerizar o privatizar se deben buscar alternativas de solución a los problemas que muestra tal sistema. Una de dichas alternativas podría ser el reforzamiento del papel que desempeñan los organismos de control estatal en el ámbito penitenciario y carcelario. Por ejemplo, la inspección periódica y minuciosa por parte de la Procuraduría de los procesos disciplinarios que adelanta la Oficina de Control Único Disciplinario del Inpec en contra de sus funcionarios administrativos y de guardia, y, en igual forma, la supervisión de la Contraloría de los múltiples contratos que suscribe tal entidad, podría suministrar información no solo acerca de posibles dilaciones injustificadas en dichos procesos disciplinarios sobre violaciones y amenazas de derechos humanos en contra de la población reclusa, sino de presunta impunidad y corrupción administrativa.

El poder disciplinario preferente, cuyo titular es la Procuraduría General de la Nación, debe ejercerse con frecuencia e intensidad en esta entidad del Estado para sanear sus vicios. Otro tanto debe hacer la Contraloría General de la República y los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Por su parte, desde su ámbito de competencia, la Defensoría del Pueblo debe intensificar sus acciones en los establecimientos de reclusión del país. Al efecto, esta entidad debe reforzar el apoyo a los Comités de Derechos Humanos de los internos, hacer mayor presencia en cárceles y penitenciarías a través de las visitas de

inspección y desarrollar con más frecuencia su labor de capacitación en derechos humanos a los reclusos.

De la misma manera, la Defensoría debe estudiar la posibilidad de establecer un convenio con la Escuela Penitenciaria Nacional del Inpec con el objetivo de intervenir de manera permanente y estable en la formación y actualización en materia de derechos humanos del personal de custodia y vigilancia y administrativo.

5. Sin perjuicio de la reforma legislativa que se pretenda llevar a cabo, debe ser preocupación del Gobierno nacional de turno –a quien por mandato legal le corresponde la ejecución de las sentencias penales, de la detención preventiva y de las medidas de seguridad⁸⁶– el cumplimiento efectivo de algunas normas cuya observancia el Inpec ha dejado de lado de manera injustificada, con una gestión nula o bastante deficiente en detrimento de la población reclusa y del sistema penitenciario y carcelario mismo. Entre estas omisiones y diligencia deficiente, encontramos: los programas en favor del pospenado, el funcionamiento de la sociedad de economía mixta denominada Renacimiento, todo lo relacionado con la reinserción social o resocialización de la persona condenada a pena de prisión (ver Título XIII, artículos 142 a 150 del Código Penitenciario y Carcelario), entre otras. Como fácilmente se advierte, los citados temas inciden de manera directa e importante en las causas de la *reincidencia*, factor que contribuye al hacinamiento de los establecimientos de reclusión del país.

Así mismo, los escenarios naturales y próximos en los que se pueden y deben ventilar estos temas no funcionan adecuadamente.

6. Se considera que es posible promover la reingeniería del Inpec o una nueva gerencia o administración pública de este instituto, innovaciones que se pueden implantar sin necesidad de acudir a la tercerización de más servicios penitenciarios y carcelarios en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Para ello, entre otros asuntos, es urgente que se corrijan las protuberantes irregularidades que muestra la prestación de los servicios de salud a la población reclusa, a pesar –precisamente– de las innovaciones legislativas recientemente introducidas.
7. El manejo del sistema penitenciario no puede girar alrededor de la seguridad física de los establecimientos de reclusión como fin único. Es indispensable que se armonice, en forma real, el concepto de seguridad con los otros fines primordiales que en esta materia tiene a su cargo el Gobierno Nacional a través del Inpec.

Esto implica que se debe propender a que el personal civil, tanto administrativo como de custodia y vigilancia, sea idóneo, seleccionado con rigurosidad y adecuadamente capacitado y remunerado.

86 Ley 65 de 1993, artículo 14.

C. INFORMES ANUALES ESPECIALES

C.1. LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EL AJUSTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA: Persiste el estado de cosas inconstitucional

La Defensoría del Pueblo como entidad del Estado que hace parte del Ministerio Público tiene obligaciones derivadas de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, en materia de promoción y defensa de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento; labor que cumple a través del equipo adscrito a la Coordinación Nacional para la Atención a la Población Desplazada y las defensorías regionales en todo el país, así como con el apoyo de la gestión articulada de sus otras dependencias. La coordinación se crea a partir de la Ley 387 de 1997 que reconoce a la Defensoría del Pueblo como una entidad especializada del Ministerio Público y la adscribe como integrante del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

Como integrante del SNAIPD, además de tomar la declaración de quienes alegan encontrarse en desplazamiento forzado, debe participar en la formulación de la política y la adopción de las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia; debe contribuir al logro de los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; debe aportar al flujo de información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población; de oficio, debe contribuir al inicio de investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento; debe diseñar y ejecutar programas de divulgación y promoción de las normas del derecho internacional humanitario y contribuir a la guarda y promoción de los derechos humanos de la población víctima del desplazamiento forzado, así como al control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada; debe tramitar la solicitud de protección de bienes y debe contribuir a la evaluación de la situación de seguridad de las víctimas. También puede asistir a las sesiones de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención. El establecimiento de estas

obligaciones refleja la gravedad que el problema humanitario del desplazamiento forzado ha significado para el país.

La Ley 387 de 1997 creó una arquitectura institucional excepcional en la que un organismo del Ministerio Público, por su función constitucional y legal, quedó incluido dentro de la estructura sistémica de prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Con esta norma fueron fijadas obligaciones no solo de control, sino que se amplió a un abanico de campos tanto de participación en procesos de planeación, como operativos, de intervención en los niveles nacional y territorial. Esta doble condición, por una parte, entidad del SNAIPD y, por otra, órgano de control, busca garantizar que la atención que se dé a quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado se base en la protección y garantía de protección de los derechos fundamentales; que la política pública de atención al desplazamiento forzado cuente con un enfoque de derechos desde el momento de su diseño, durante su implementación y hasta su evaluación; y también que se vigile la atención que otras entidades del SNAIPD se encuentran brindando.

Con base en esta normativa la Defensoría del Pueblo ha buscado contribuir al buen funcionamiento del SNAIPD, así como a la prevención del desplazamiento forzado mediante la emisión de informes de riesgo, notas de seguimiento, realización de misiones humanitarias, acompañamiento a las comunidades, haciendo presencia en zonas de riesgo, promoviendo la adopción e implementación de planes de prevención y contingencia y contribuyendo al fortalecimiento institucional. Del mismo modo, en materia de atención a la población desplazada, además de la recepción y trámite de quejas y peticiones, ha recepcionado las declaraciones de las personas que han solicitado el reconocimiento como desplazados en cada una de las 36 oficinas de la Defensoría del Pueblo, en jornadas de atención descentralizada y en el marco de misiones humanitarias; ha participado en los comités municipales para la declaración de desplazamientos masivos y en comités tripartitos, tal y como se acordó con la Procuraduría General de la Nación y la antigua Red de Solidaridad Social en 1999.

En materia de consolidación y estabilización socioeconómica, la Defensoría del Pueblo ha contribuido a la difusión, promoción, diseño y seguimiento de planes integrales únicos, municipales y departamentales. En materia de fortalecimiento institucional, la Defensoría del Pueblo ha contribuido a la organización y puesta en funcionamiento de Comités Municipales y Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada, especialmente en lugares y zonas afectadas por graves problemas de orden público.

En relación con comunidades en condiciones de vulnerabilidad, la Defensoría del Pueblo ha estado haciendo presencia permanente en numerosas zonas del país, donde comunidades indígenas, negras, afrodescendientes se encuentran en un alto nivel de riesgo y solo han contado con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo; igualmente, la Defensoría del Pueblo ha hecho que el país tenga conocimiento de las situaciones de riesgo y de vulneración de derechos de numerosas mujeres, niñas y niños, adolescentes, personas en condición de discapacidad y adultos mayores que se han visto afectados por las dinámicas del conflicto armado, violencia generalizada y alteraciones del orden público. En el nivel nacional, la Defensoría del Pueblo ha estado participando en el Consejo Nacional de Atención Integral al Desplazamiento Forzado y contribuyendo a la elaboración, definición, implementación y seguimiento de la política pública nacional.

Durante el año 2010, la Defensoría a través de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado hizo presencia permanente en 147 municipios, 22 departamentos, divididos metodológicamente en cuatro (4) regiones: Andes, Caribe, Frontera - Orinoquía y Pacífico. Dados los cambios en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) adoptados para el diseño e implementación de las medidas de política pública, con base en las órdenes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. Para el año de este informe, la estrategia de atención defensorial a través de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado combinó los componentes de prevención del desplazamiento forzado, protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y restitución de los derechos de las víctimas, los cuales explicaremos en este informe.

1. La Constitución Política de 1991 y la atención al desplazamiento forzado

La obligación del Estado de atender a las víctimas de desplazamiento forzado emana del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991, inciso segundo que establece que *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”* y de la aplicación de su artículo 13. Uno de los aspectos más innovadores de esta Constitución fue la acción de tutela⁸⁷ y la implementación de la jurisdicción constitucional que conoce de dicho mecanismo.

Son sujetos de especial protección los niños, las madres cabeza de familia, las personas pertenecientes a la tercera edad, los enfermos, los desplazados, los privados de la libertad, que han procurado la acción de tutela en busca del amparo de sus derechos. Derechos como la salud, las pensiones, el trabajo, la igualdad, la educación y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, han merecido un copioso desarrollo jurisprudencial que ha hecho efectivos los derechos consagrados en la Carta, en casos concretos, y ha obligado al Estado a cambiar sus políticas públicas para superar problemas críticos y estructurales, tales como el hacinamiento en las cárceles y la situación de los desplazados, a través de la implementación de la teoría jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre “estado de cosas inconstitucional”.

En el año 2004, dando respuesta a 108 acciones de tutelas interpuestas por 1.150 núcleos familiares de víctimas de desplazamiento forzado contra la Red de Solidaridad Social, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Inurbe, Incora y el SENA; así como contra varias administraciones municipales y departamentales, la Corte Constitucional declaró en la Sentencia T-025 de 2004 *“la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y*

87 Artículo 86: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”.

el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

En dicha sentencia, la Corte, con el fin de garantizar una protección efectiva de la población desplazada, ordenó a la Defensoría del Pueblo (...) (XII) diseñar y dictar cursos de promoción de derechos humanos y de respeto de los derechos de la población desplazada a las distintas autoridades, con el fin de sensibilizarlas frente a esta problemática; (...), (XIV) velar por la divulgación y promoción de los derechos de la población desplazada; (...) y (XVI) instruir a la población desplazada sobre sus derechos y deberes constitucionales.

Sin embargo, a pesar de lo ordenado por la Corte en dicha sentencia, la vulneración sistemática de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado continuó y ante la imposibilidad del Estado de atender y restituir de manera integral estos derechos, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991⁸⁸, la Corte Constitucional ha proferido distintos autos de seguimiento para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

La Sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento han contribuido de manera significativa a reconocer que el desplazamiento forzado es un hecho delictivo que produce graves efectos sobre la sociedad, que es necesario mejorar las condiciones de la población afectada por el desplazamiento forzado, que hay que generar mayor sensibilidad social frente a las víctimas, y esencialmente, que se deben desarrollar dinámicas institucionales orientadas a la solución de problemas que cuenten con la participación de los mismos afectados, para superar así la precaria capacidad institucional.

En este sentido, el pronunciamiento constitucional se ha convertido en una experiencia con altos saldos pedagógicos. El desplazamiento forzado es un verdadero estado de cosas inconstitucional, ya que hay vulneración grave y sistemática de derechos fundamentales, en algunas de estas situaciones hay responsabilidad por acción de parte de funcionarios y, en otras, se presentan omisiones de funcionarios en la protección de quienes se encuentran dentro del territorio nacional; hay factores estructurales que no funcionan tanto para respetar, como para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y comunidades que se encuentran dentro del territorio nacional, no se asumen las normas que establecen los deberes de protección, no se destinan los recursos suficientes para proteger y prevenir a quienes se encuentran en riesgo de desplazamiento forzado; son numerosas las autoridades involucradas; las políticas públicas diseñadas no han logrado garantizar con la eficacia que se requiere los derechos fundamentales de quienes se encuentran en riesgo, no han podido asegurar en forma integral el goce efectivo de sus derechos, y ha hecho falta superar las condiciones que ocasionan la violación de estos derechos. En resumen, hay estado de cosas inconstitucional en la ocurrencia de eventos de desplazamiento forzado, en la precaria atención a las víctimas del desplazamiento forzado y en la débil política de cesación de la condición de desplazados.

A través de los autos de seguimiento, la Corte Constitucional identificó los campos objeto de intervención necesarios para la superación del estado de cosas inconstitucional: la formulación e implementación de políticas públicas acordes con el problema por atender

⁸⁸ *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”.*

y el componente o fase de política; la inclusión de enfoque diferencial en las políticas públicas que permitiera responder de manera específica a las necesidades y problemas de las personas y comunidades; el reconocimiento y garantía del derecho a la participación de las personas y comunidades dentro del proceso de formulación y seguimiento a las políticas públicas; la incorporación de herramientas de medición de impacto que permitan valorar los avances, estancamientos o retrocesos en la implementación de las políticas públicas, que incluyan indicadores de goce efectivo de derechos; el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de recursos humanos, técnicos y financieros; la activación de un adecuado proceso de articulación y coordinación Nación territorio para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización de la población desplazada; la puesta en funcionamiento de procesos y procedimientos que faciliten la respuesta oportuna y adecuada a la demanda de los afectados.

En el proceso de seguimiento que la Corte Constitucional ha desarrollado, estos temas se fueron depurando, dando origen a órdenes más explícitas, responsabilidades más concretas, plazos más estrictos y aspectos más específicos de las políticas públicas. Este proceso se consolidó con diferentes autos: unos, diferenciales⁸⁹, otros, de adopción de indicadores de goce efectivo de derechos⁹⁰, de articulación Nación – territorio⁹¹ y de ajuste de la política pública con los diferentes componentes y de superación del *estado de cosas inconstitucional*.

En el año 2009 a través del Auto 314/09, la Corte Constitucional manifestó que:

se requiere de manera urgente e inaplazable (i) fortalecer la capacidad y coordinación institucional, así como la tecnificación y optimización de los procedimientos actualmente existentes; (ii) diseñar e implementar una política específica y diferencial para población desplazada; (iii) destinar y asignar los recursos necesarios y suficientes para el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; (iv) determinar reglas claras y precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales, para la implementación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en materia de atención a población desplazada; (v) así como también modificar la percepción y actitud de las autoridades nacionales y locales responsables frente al fenómeno del desplazamiento y las víctimas de este delito”, y para lo cual convocó a siete sesiones técnicas regionales, las que, “realizará con un enfoque sectorial a partir de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales respecto del cumplimiento y la responsabilidad de cada una de ellas en cada uno de los componentes de la política pública de atención integral a población desplazada y con un enfoque de derechos de la población víctima del desplazamiento –protección y prevención, atención humanitaria de emergencia, política de salud, educación, vivienda, tierras, retorno y reubicación, hasta la estabilización socioeconómica de esta población–, y teniendo en cuenta también los diferentes enfoques diferenciales fijados por la Corte –mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad–, con el fin de poder determinar el cumplimiento de las órdenes impartidas por esta Corte y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada a nivel territorial.

La Defensoría del Pueblo, desde el nivel nacional y territorial, atendiendo a la invitación hecha por la Corte Constitucional en el numeral 9° del mencionado auto, asistió a cada una de una de las siete sesiones técnicas regionales, contando con la participación del Defensor del Pueblo y de los Defensores del Pueblo Regionales de los departamentos

89 Auto 092/08, Auto 251/08, Auto 004/09, Auto 005/09, Auto 006/09.

90 Auto 116/08.

91 Auto 007/09, Auto 008/09, Auto 314/09.

convocados, donde presentó un breve diagnóstico de la situación de la población en riesgo o desplazada de los municipios focalizados, unas observaciones técnicas sobre las políticas públicas de prevención y atención de los entes territoriales, los avances y las dificultades en la implementación de las mismas, el nivel de coordinación de las entidades del SNAIPD en los niveles departamental y municipal, la coordinación entre la nación y el territorio y la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, y planteó recomendaciones defensoriales para mejorar la atención integral a la población desplazada en los municipios y departamentos evaluados en cada sesión técnica.

Como resultado del cumplimiento de las órdenes del Auto 314 de 2009 y después de seis años de haber sido declarado por primera vez, la Corte Constitucional a través del Auto 383 de 2010, ratificó la persistencia del estado de cosas inconstitucional, debido a que no se ha avanzado lo suficiente en la corrección de las debilidades en materia de la coordinación Nación-territorio entre las entidades competentes para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado señaladas en la Sentencia T-025/04, lo cual afecta el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

2. Situación del desplazamiento forzado

De las cifras oficiales, a 31 de diciembre de 2010 el Registro Único de Población desplazada tiene el registro del acumulado nacional que reporta 829.625 hogares (3.625.672 personas), que corresponderían, de acuerdo con Acción Social, a una relación de cuatro (4) personas en promedio por hogar⁹².

En cuanto a expulsión, el mismo reporte de Acción Social da cuenta de los departamentos con mayor expulsión de población desplazada: Antioquia con un registro de 649.338 personas (17,9%), Bolívar con 309.307 personas (8,5%), Magdalena con 223.774 personas (6,2%), Chocó con 203.708 personas (5,6%) y Cesar con 185.980 personas (5,2%). Los municipios con mayor expulsión son Buenaventura - Valle del Cauca con 80.797 personas (2,2%); El Carmen de Bolívar con 74.148 personas (2%); Turbo - Antioquia con 60.139 personas (1,7%); Tierralta - Córdoba con 59.512 personas (1,6%); Riosucio - Chocó con 56.739 personas (1,6%) y Santa Marta - Magdalena con 56.372 personas (1,6%)⁹³.

A pesar de que, de acuerdo a las cifras de Acción Social, el desplazamiento forzado en el 2010 disminuyó en un 15% con relación al 2009, para la Defensoría del Pueblo sigue siendo preocupante el aumento, año a año, de personas que son víctimas del desplazamiento forzado que engrosan la lista que espera atención y protección, cuando no se ha logrado consolidar una política efectiva que permita la garantía y el restablecimiento de derechos de dichas víctimas.

En el año 2010, la Defensoría atendió, por medio de las figuras del Defensor Comunitario y de los Asesores Regionales de Desplazamiento, 30 desplazamientos masivos en los departamentos de Chocó, Cauca⁹⁴, Nariño, Córdoba, La Guajira, Antioquia, Putumayo, Guaviare, Valle del Cauca y Meta; 21 riesgos de desplazamientos en los departamentos de Arauca, Chocó, Cauca, Caldas, Caquetá, La Guajira, Antioquia, Putumayo, Guaviare y

92 Acción Social, Registro Único de Población desplazada. Cifras reportadas con corte a 30 de diciembre de 2010.

93 *Ibidem*.

94 En este departamento sucedieron once (11) desplazamiento masivos.

Valle del Cauca, y cuatro (4) situaciones de confinamiento en Chocó, Cauca y Nariño. Estos eventos afectaron a más de 13 mil personas, principalmente miembros de comunidades afrocolombianas e indígenas, ubicadas en el litoral pacífico y la zona suroccidente del país.

Los presuntos responsables de estos hechos fueron en mayor medida los grupos guerrilleros con un 32% de las vulneraciones, seguidos por los grupos posdemobilización AUC con el 23%, los grupos no determinados también con un 23% y la fuerza pública con el 21%⁹⁵.

De acuerdo al esquema de regionalización⁹⁶ con que interviene la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado, se encontraron las siguientes situaciones por región:

Región Caribe

Los factores de riesgo de desplazamiento forzado, confinamiento, bloqueos y amenazas a la vida, integridad y libertad de comunidades indígenas y campesinas en la región Caribe, fueron el resultado de la confluencia de dos factores en el periodo de tiempo de intervención julio 2009 – diciembre 2010:

1. Nuevas dinámicas de conflicto armado, en la medida en que para lograr el posicionamiento y control territorial los grupos posdesmovilización de las AUC en la región implementan estrategias de guerra como asesinatos selectivos de campesinos, indígenas, comerciantes y desmovilizados de las AUC; desplazamientos forzados de carácter masivo e individual; reclutamiento forzado rural y urbano de jóvenes, indígenas y campesinos. Esta situación se agudiza por la permanencia del narcotráfico como fuente de financiamiento de grupos armados ilegales en la región, lo cual implica acciones de guerra entre dichas organizaciones para la recuperación o mantenimiento del control de las zonas de cultivos de uso ilícito y de laboratorios, rutas para el transporte y comercialización, así como de los centros poblados que sirven de aprovisionamiento de insumos.
2. La desmovilización de los grupos paramilitares, la debilidad de la guerrilla, unida a procesos de retorno de desplazados en algunos departamentos de la costa Caribe, hicieron pensar en un escenario consolidado y de posconflicto, tanto que el Gobierno nacional escogió la región como un escenario piloto para la consolidación territorial.

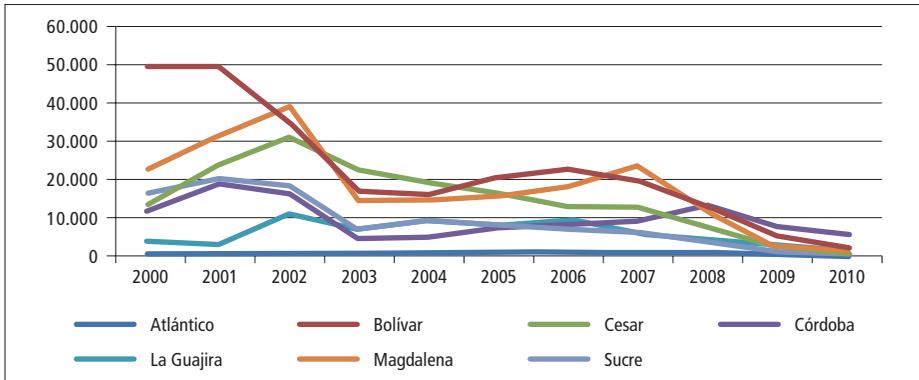
En los últimos tres años, el departamento de Córdoba se configura como zona expulsora de población a causa del conflicto armado, en total 26.883 personas salieron forzosamente de ese departamento (13.383: 2008, 7.908: 2009, 5.592: 2010); le sigue el departamento de Bolívar, de acuerdo a los datos de inclusión de Acción Social, 20.131 personas salieron de este departamento (13.094: 2008, 2.012: 2009, 2.025: 2010); en similar circunstancia se encuentra el departamento de Magdalena en donde 15.368 personas han huido del departamento (11.100: 2008, 3.056: 2009, 1.212: 2010); en menor medida persiste el desplazamiento forzado en los departamentos de La Guajira, Cesar y Sucre. (Ver gráfico N° 1).

95 [intranet.defensoria.org.co/i2/desplazados/2010/presuntos/construcción propia de la coordinación con informes por todos por personal en terreno](http://intranet.defensoria.org.co/i2/desplazados/2010/presuntos/construcción%20propia%20de%20la%20coordinaci%C3%B3n%20con%20informes%20por%20todos%20por%20personal%20en%20terreno).

96 Región Caribe: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba; Región Andina: Santander, Boyacá, Cundinamarca, Bogotá, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Huila; Región Pacífico: Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Regional Urabá. Zona de Frontera: Nariño, Norte de Santander, Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas, Caquetá y Putumayo.

De la misma manera Córdoba se configura como el primer departamento receptor de la región a donde han llegado, entre el año 2008 y 2010, 22.834 personas huyendo de la violencia (13.002: 2008, 6.044: 2009, 3.788: 2010); en el departamento de Magdalena incluyeron 13.423 personas (9.826: 2008, 2.631: 2009, 966: 2010); el departamento de Bolívar a donde llegaron según Acción Social 13.317 personas (7.917: 2008, 3.657: 2009, 1.743: 2010), seguidamente Guajira, Cesar y Atlántico.

Gráfico N° 1. Departamentos expulsores de personas desplazadas



Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación de Atención a Desplazados por la Violencia, 2010.

Región Andes

La región Andes del Programa de Acción Regionalizada tiene como característica que sus departamentos y ciudades capitales han sido receptoras de la población que ha tenido que salir huyendo de sus territorios, en búsqueda de la protección de su vida, libertad e integridad, lo que ha significado una necesidad de fortalecimiento de las instituciones nacionales y locales responsables de la protección y restablecimiento de los derechos de estas víctimas de desplazamiento forzado.

No obstante, y como resultado del monitoreo que se realiza por parte de los defensores comunitarios⁹⁷, y de las acciones defensoriales en materia de prevención en los municipios priorizados, se ha podido establecer que persisten factores de riesgo de vulneración de derechos para la población civil y víctima, como consecuencia de la confrontación armada tendiente al control del territorio y de la población civil, tales como: (i) la limpieza de territorios para el desarrollo de megaproyectos de palma y minería⁹⁸, (ii) acciones de los grupos armados FARC y ELN⁹⁹, (iii) la exposición de la población civil a enfrentamientos

97 Durante los años 2009 y el 2010 había presencia de defensores comunitarios en Magdalena Medio, Riosucio en Caldas, sur del Huila y sur del Tolima.

98 Esto se ha presentado principalmente en el Magdalena Medio afectando a la población campesina del Sur de Bolívar y Santander, y al pueblo indígena emberá chami en el municipio de Marmato y en Riosucio.

99 Sigue habiendo presencia de actores armados y acciones de los mismos en el Magdalena Medio, sur del Tolima y en Huila en Colombia, Tello y Baraya.

y ataques indiscriminados¹⁰⁰, (iv) el riesgo a la ocurrencia de accidentes por instalación y existencia de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE) en rutas de tránsito y acceso a las comunidades rurales¹⁰¹, muertes selectivas¹⁰², reclutamiento forzado, la vinculación de niños y adolescentes a las tareas ilegales de las estructuras armadas¹⁰³, las restricciones o imposiciones de acciones a la participación, organización y locomoción de comunidades rurales y población civil¹⁰⁴, la estigmatización y señalamientos a civiles y comunidades y su exposición a retaliaciones por parte de los actores armados que hacen presencia en el territorio, la reconfiguración de organizaciones derivadas de las autodefensas y desmovilizados autodenominados los Botalones, los Rastrojos, los Urabeños, los Paisas, las Águilas Negras y Autodefensas Gaitanistas¹⁰⁵.

Estos factores han generado desplazamientos masivos en la región: dos eventos en el año 2009, en San Pablo en el sur de Bolívar (142 personas)¹⁰⁶ y en Colombia, Huila, (447 personas)¹⁰⁷, y desplazamientos individuales, teniendo altas cifras de expulsión los municipios priorizados en los años 2009-2010, en particular San Pablo 1.648 personas, en Santa Rosa 536 personas, en Barrancabermeja 964 personas, en Samaná, Caldas 324 personas, en Algeciras 1.002 personas, en Colombia 1.014 personas, en Garzón 878 personas, en Pitalito 943 personas, en Chaparral 1.803 personas, en Planadas 1.849 personas, en Rioblanco 1.255 personas y en Coyaima 588 personas, en su mayoría del pueblo pijao, en el sur del Tolima.

Región Pacífico

Los factores estructurales de las causas, efectos e impactos desproporcionados que generan el riesgo y la ocurrencia de confinamiento y desplazamiento forzado en la región Pacífico siguen siendo las mismas de años anteriores, pero los efectos e impactos desproporcionados han tenido una variación en los últimos tres años, determinando la dinámica actual del desplazamiento forzado en los departamentos de la región. En este sentido, la Defensoría del Pueblo pudo constatar que, durante los años 2009 y 2010, en esta región se exacerbaron los factores que han generado la violencia en el país, lo que produjo impactos desproporcionados especialmente en los niños, niñas, adolescentes, mujeres, indígenas y comunidades afrocolombianas.

Se pudo establecer que entre las causas que generan amenazas y vulnerabilidad en la población de los cinco departamentos se encuentran: i) la disputa por el control territorial; ii) el reclutamiento de menores y jóvenes para acciones armadas o de narcotráfico; iii) la ejecución de mecanismos de coerción síquicos y físicos que afectan los procesos

100 Principalmente en el Sur del Tolima en el Cañón de las Hermosas.

101 Estas acciones también afectan a la población de los municipios del sur de Bolívar y Magdalena Medio Santandereano, sur del Huila, y en Samaná en el oriente de Caldas y en Riosucio en el occidente del departamento.

102 Se ha presentado en el sur de Bolívar y en el sur del Huila.

103 Esto se ha presentado en la totalidad de los departamentos de la región, incluyendo el municipio de Soacha y las localidades de Usme y Ciudad Bolívar en Bogotá.

104 Hechos que han afectado a la población campesina del Sur de Bolívar, del Huila y Sur del Tolima.

105 Estos grupos están actuando principalmente en Magdalena Medio, Caldas, Bogotá, Cundinamarca, Huila y en el Tolima.

106 Cifras consolidadas según registro de Acción Social, corte 31 de diciembre de 2010.

107 Cifras consolidadas según registro de Acción Social, corte 31 de diciembre de 2010.

organizativos y, en consecuencia, la exigibilidad de derechos fundamentales colectivos integrales; iv) la expansión de corredores y centros de preparación, distribución y consumo de estupefacientes en los territorios colectivos; v) la presión a través de la intimidación a los líderes y representantes de las comunidades con el propósito de ejercer influencia en lo administrativo, social y cultural; vi) el incremento de los casos de desaparición forzada como una estrategia de ocultamiento de la víctima; vii) la ocurrencia de eventos de confinamiento y desplazamiento forzado interveredal, intermunicipal e intraurbano, en la modalidad de masivos e individuales; viii) el aumento en las violaciones a los derechos fundamentales y las infracciones al DIH a través de amenazas de muerte, intimidaciones, homicidios selectivos, desapariciones forzadas, atentados, restricciones a la libre movilidad, confinamientos, reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual de niñas y mujeres, violencia selectiva contra líderes que se opongan a los intereses de los grupos armados irregulares; ix) la expansión y consolidación de proyectos agroindustriales, mineros y turísticos.

De las cifras de Acción Social, con corte a enero de 2011, se colige que Antioquia y Chocó figuran dentro de los departamentos de mayor expulsión con un total de 853.046 personas que corresponde al 23,5% del total nacional; Medellín, Cali y Buenaventura figuran como las de mayor expulsión, con cifras de 348.431 personas que corresponden al 9,6% del total nacional. Buenaventura (Valle del Cauca) figura como el municipio con mayor población desplazada intraurbana con cifras de 24.345 personas, seguido de Medellín (Antioquia) con 11.068 y Quibdó (Chocó) con 1.568 personas.

Los grupos armados ilegales que generaron mayor riesgo, confinamiento y desplazamiento forzado durante los años 2009 y 2010 son, en su orden, las Farc, los grupos armados posdesmovilización de las AUC y por reductos de las antiguas autodefensas sin desmovilizar, así como grupos sin identificar¹⁰⁸.

Ante la dinámica descrita de la región del Pacífico¹⁰⁹, se puede establecer que en 2010 la misión defensorial se vio enfrentada a retos que dificultaron la garantía del acceso a los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado como: a) dificultades en la acción institucional en lo nacional, lo regional y lo local que no permite a la superación de las causas estructurales, los efectos y el impacto desproporcionado en la población meta; b) la acción sistemática de grupos armados ilegales como las Farc, reductos de las autodefensas y los grupos armados postdesmovilización AUC, que incrementaron su operación involucrando a la población civil y, en consecuencia, generando el riesgo, el confinamiento y el desplazamiento forzado, especialmente desplazamientos masivos; c) las políticas institucionales de prevención, protección y atención integral para la restitución no han logrado responder a la atención oportuna y eficaz que permita la salvaguarda de derechos fundamentales a la vida, la integridad, la libertad, la seguridad y los derechos étnicoterritoriales de la población meta por su debilidad en el diseño, implementación y evaluación; d) la precariedad en los mecanismos de participación de la población meta en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que no permiten entonces tener una aplicabilidad real para la transformación de las necesidades de vulnerabilidad y vulneración.

108 Acción Social, Registro Único de Población Desplazada. Cifras reportadas con corte a 31 de enero de 2011.

109 Proyecto Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos, documento mayo de 2009.

Región Fronteras-Orinoquía

En la zona de Fronteras y la Orinoquía se pueden identificar claramente tres dinámicas subregionales de riesgo, vulneración y protección de derechos, dados los actores causantes de las problemáticas, sectores sociales y económicos involucrados y las comunidades en riesgo o afectadas; estas subregiones son la de la Frontera Norte, integrada por las zonas focalizadas de las Defensorías Regionales de Ocaña, Norte de Santander, Boyacá y Arauca; la Subregión de la Orinoquía, integrada por Arauca, Meta, Guaviare y Caquetá, con incidencia en las Regionales Vichada, Guainía, Casanare y Vaupés; y la subregión de Frontera Sur, integrada por las zonas de Caquetá, Putumayo y Nariño e influencia sobre la Regional Amazonas.

Aunque en la región de Fronteras se siguieron presentando los problemas identificados en la contextualización inicialmente descrita. Continuó e incluso se incrementó la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley, Farc, ELN, EPL, grupos armados posdesmovilización de las AUC, como los autodenominados Erpac, Águilas Negras, Rastrojos, así como se incrementó la presencia de la Fuerza Pública; se continuaron presentando campos minados y contaminados con munición sin explotar; aumentó la confrontación armada, se presentaron ataques contra la Fuerza Pública, de una parte, y operaciones militares de recuperación del control territorial y poblacional en la zona, de otra. Se han presentado ataques contra desmovilizados; ataques contra civiles; homicidios de personas protegidas; ocupación de bienes civiles; señalamientos de civiles por parte de los grupos; reclutamiento forzado y utilización de niños y adolescentes; vulneración de los derechos de las comunidades indígenas; desplazamiento forzado; confinamientos; redes de trata de adolescentes; igualmente problemas vinculados con la siembra y procesamiento de estupefacientes.

En la subregión Frontera Norte, durante el periodo que nos ocupa, con ocasión de las diferencias entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, se presentó un distanciamiento entre las comunidades y en las dinámicas sociales y económicas, llegándose a presentar eventos de expulsión de colombianos de territorio venezolano. Se ha ido superando esta situación desde mediados del año 2010. De otra parte, en la subregión se presentaron las acciones armadas contra los grupos armados al margen de la ley, así como se incrementaron las acciones de erradicación de cultivos de uso ilícito. Mientras las comunidades campesinas se estuvieron movilizando en la zona del Catatumbo y en el departamento de Arauca, solicitando medidas de protección. En relación con las comunidades indígenas, los barí en Norte de Santander, uwa en Boyacá y Arauca y los hitnu – makaguan en Arauca, el Gobierno estuvo adelantando parcialmente los procesos de formulación y consulta de los planes de salvaguarda.

En la subregión de la Orinoquía, la situación se caracterizó por ataques de los grupos armados al margen de la ley y operaciones de la Fuerza Pública. Se incrementaron las situaciones de vulneración de derechos de la población civil, así como incidentes y accidentes en campos minados o contaminados con munición sin explotar. Al tiempo que los grupos armados al margen de la ley, en la zona, estuvieron promoviendo en diferentes momentos paros armados, en especial durante el periodo electoral. En relación con las comunidades indígenas, las entidades estatales avanzaron muy poco en la formulación de los planes de salvaguarda de las comunidades jiw – guayabero, nukak makú, sikuani y emberá. Se continuaron presentando eventos de desplazamiento forzado individual.

En la subregión Frontera Sur se presentaron ataques de los grupos armados al margen de la ley y operaciones de la Fuerza Pública, con impactos sobre la población civil, que derivaron en desplazamientos masivos e individuales y en otros casos en movilizaciones campesinas. El grupo social que fue más afectado fue el de los niños y adolescentes, al ser reclutados y dados de baja en combates. El desplazamiento se mantuvo en la zona, sin que se avanzara lo suficiente en la elaboración de los planes de salvaguarda de las comunidades indígenas awá, siona, kofanes y pastos. Se conocieron casos de colombianos víctimas de homicidios y masacres en territorio ecuatoriano.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha podido concluir que persisten las causas estructurales que generan el desplazamiento forzado de personas en el territorio nacional. Para el 2011, además del contexto aquí presentado, los retos que enfrenta la institución tendrán que ver con procesos como la aplicación de los mecanismos de la Ley de Víctimas y Tierras, que parten de reconocer al conjunto de las víctimas del conflicto, particularmente a las de desplazamiento forzado, y apuntan a su reparación.

3. Política de atención al desplazamiento forzado

El propósito de la atención a las víctimas del desplazamiento forzado es lograr la superación de los efectos y daños ocasionados, restableciendo la capacidad del ejercicio con autonomía de los derechos vulnerados a partir de las condiciones particulares de cada persona. La atención a las víctimas, entonces, es un entramado complejo, concomitante y articulado, de medidas que se implementan de manera coordinada por diversos responsables con un mismo fin. Por ello, desde que se concibió y estableció legalmente la atención –Ley 387 de 1997– se instruyó la coordinación, articulación y colaboración armónica de las autoridades, instancias y Ramas del Poder Público, con base en mecanismos, procesos y procedimientos de planeación y ejecución. Mediante dicha ley se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) como instancia competente para la prevención, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado.

A partir de la declaratoria de la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* en materia de atención al desplazamiento forzado por parte de la Corte Constitucional en el año 2004, se reactivó el proceso establecido en el año de 1997 para atender a la población que se encontraba en riesgo y de la que había sido víctima del desplazamiento forzado. Dicha reactivación implicó el diseño de políticas públicas, la destinación de un mayor presupuesto público, la profesionalización de funcionarios y contratistas y la adopción de procesos y procedimientos, entre otras medidas. Este proceso, desde entonces, es objeto de evaluación y seguimiento permanente por parte de la Corte Constitucional que identificó, explícitamente, campos de intervención, componentes de política, dinámicas de actuación institucional, casos, condiciones y sujetos de especial protección que debían ser atendidos de manera especial, fijando plazos para superar el mencionado *estado de cosas*. A pesar de dificultades, retrasos, limitaciones institucionales y otras situaciones, durante buena parte de los años 2009 y 2010, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, junto a otros ministerios, se dieron a la tarea de estructurar y jalonar el proceso de atención institucional con miras a la superación del *estado de cosas inconstitucional*.

Tratándose de acciones oficiales, resulta justo reconocer el mantenimiento de la asistencia humanitaria de emergencia y la vinculación de las víctimas a programas ya establecidos que

hacen parte de la política general del Estado, en materia de salud, educación y vivienda. De igual manera, la vinculación de un importante número de desplazados a programas como el de Familias en Acción. Sin embargo, considera el Defensor del Pueblo que deben realizarse esfuerzos más decididos para alcanzar su restablecimiento socioeconómico y asegurar su proceso de retorno en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. Además se debe resaltar que una de las mayores dificultades para la adecuada y oportuna prevención y atención del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, es la falta de claridad en la distribución de competencias y responsabilidades de las entidades e instancias que diseñan, ejecutan, siguen y evalúan, políticas, programas y proyectos para prevenir y atender el desplazamiento.

En respuesta a las diferencias administrativas en las entidades encargadas de garantizar los derechos básicos de las víctimas de desplazamiento forzado como registro, salud, educación y saneamiento básico, generadas en parte por la cooptación de actores armados ilegales, en el 2010 el Gobierno Nacional implementó una política centralizadora de los procesos que cumplen entidades como Acción Social e Incofer, entre otros, lo cual no solo dificulta el acceso a los servicios que prestan, sino el derecho a la participación, puesto que este se debilita cuando se centralizan las decisiones y la ejecución de los presupuestos.

Así mismo, el Gobierno Nacional adelantó un proceso de rediseño, ajuste y modificación de los diferentes componentes de política pública, presentado en el encuentro interinstitucional *Direccionamiento estratégico del SNAIPD* en el mes de enero de 2010, donde se afirmó que ya no se hablaba de atención de acuerdo a las fases del desplazamiento forzado¹¹⁰ previstas legalmente, sino de componentes, y que estos eran: la prevención y protección transversal a todo el esquema de atención; la atención integral que incluye la atención de urgencia, emergencia y posemergencia, atención integral básica, tierras, vivienda y generación de ingresos, correspondientes al esquema del Goce Efectivo de Derechos, y el de la verdad, la justicia y la reparación, que es un componente complementario al de atención. Adicionalmente, se señaló que este nuevo esquema se estaría implementando con base en la plataforma de la Red de Protección Social “Juntos”, metodología de atención a personas en condiciones de extrema pobreza y condiciones de vulnerabilidad, que, además contiene su propia batería de indicadores relacionados con logros claramente establecidos.

Con estas medidas se estableció un modelo institucional integrado básicamente por entidades del Gobierno Nacional y un esquema de obligaciones para las entidades territoriales, que, se ha ido separando, paulatinamente, de la estructura institucional prevista en la Ley 387 de 1997 y del modelo organizativo de Mesas de trabajo establecidas por el Decreto 250 de 2005, siendo tarea de este nuevo esquema institucional la superación *del estado de cosas inconstitucional*. El mensaje que está llegando a los entes territoriales no es muy claro, por cuanto se está pasando de promover la adopción de políticas públicas territoriales a sumarse a políticas públicas nacionales.

Frente al nuevo modelo interinstitucional, la Defensoría del Pueblo ha manifestado que el marco legal constitutivo del SNAIPD y determinante del plan de trabajo sigue vigente y debe ser tenido en cuenta para el funcionamiento institucional y para el ajuste de los componentes de política pública, de lo contrario las nuevas medidas podrían carecer de soporte legal. Adicionalmente, y de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales, es

110 Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, Consolidación y Estabilización Socioeconómica.

preciso contar con la participación de la población desplazada en el proceso de discusión y adopción de nuevas medidas y, en caso de que las medidas se tengan que aplicar con comunidades negras, afrodescendientes o indígenas, deben contar con consulta previa; procedimiento que aún está pendiente, así como tampoco se puso a consideración de la Defensoría del Pueblo, dada su condición de entidad integrante del SNAIPD, salvo en el componente de Prevención y Protección.

Al hacer la revisión de la Resolución N°. 03069 de 12 de mayo de 2010 y la Circular N°. 001 de 2010 de Acción Social en materia de Atención Humanitaria para la Población Desplazada, se encuentra que la política pública que el Gobierno está implementando va dirigida a la superación de la pobreza en la que hace falta un tratamiento diferencial como *víctimas* que son del conflicto armado. Adicionalmente, se señalan condiciones que dificultan el acceso a los derechos o que restringen la posibilidad de acceder a ellos; situación que es evidentemente contraria a la Constitución Política, la ley y los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En primer lugar, desconocen algunos de los principios orientadores y el Desarrollo por Fases y Líneas Estratégicas de Atención que se encuentran estipulados en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005, entre ellas: acciones preventivas de protección, atención humanitaria de emergencia, fase de estabilización socioeconómica, además de los componentes que conforman cada una de estas líneas y, por el contrario, sitúa la temporalidad de la atención como uno de los principales criterios orientadores, en contravía de lo señalado por la Corte Constitucional que, aunque ha manifestado que la temporalidad debe existir con el fin de poder definir las fases y procurar con ello la superación y restablecimiento de los derechos, esta debe ser flexible y no puede estar condicionada a plazos fijos¹¹¹.

Por el contrario, la temporalidad de que habla, especialmente la Circular N°. 001/10, hace referencia al tiempo transcurrido entre los hechos que ocasionaron el desplazamiento y la inscripción en el registro y la solicitud de la atención humanitaria, como condicionante para tener acceso a los componentes de dicha atención, cuando esta debe ser orientada de acuerdo con las necesidades socioeconómicas de cada una de las familias, de conformidad con la Ley 387 de 1997.

En segundo lugar, las mencionadas disposiciones de Acción Social imponen obligaciones adicionales que no están previstas en la Ley 387 de 1997, ni en sus decretos

111 “Para llegar a esa determinación, la Corte Constitucional efectuó consideraciones como las que en seguida se transcriben (está en negrilla en el texto original):

“... la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.”

Es imperativo que el Estado, que “no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen”, por lo menos garantice a quienes “han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta el momento en que las circunstancias agobiantes que padecen hayan sido superadas y la urgencia extraordinaria cese, esto es, “hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”, lo cual deberá evaluarse en cada situación individual.” (Sentencia 285 de 2008).

reglamentarios, especialmente respecto a los requisitos que deben cumplir los hogares y personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia para acceder a la atención humanitaria. Entre ellos figuran: los documentos que ahora se exigen: “Separación Núcleo de Hogar” y “Desaparición del jefe de hogar”.

Igualmente, la exclusión de manera discriminatoria y con un criterio meramente subjetivo de las personas que *aparezcan como cotizantes al régimen contributivo*, sin que se realice una evaluación real de sus condiciones económicas y sociales que permitan establecer con claridad y objetividad la necesidad de la asistencia a que tienen derecho, por el simple hecho de ser desplazados, agravando tal decisión con lo establecido en el último párrafo del numeral 9 de la Circular N°. 001 de 2010: ***“Las personas que no son sujeto de Atención Humanitaria de Transición por las consideraciones de la segunda disposición del presente numeral, a futuro no podrán solicitar este apoyo así sus condiciones cambien, toda vez que la Ayuda Humanitaria no se enmarca como un subsidio al desempleo.”*** (Subrayado fuera de texto).

- **Observaciones sobre algunos aspectos de la política pública actual en materia de atención al desplazamiento forzado:**

A lo largo del 2010 la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado, en cumplimiento del mandato constitucional y legal de la Defensoría del Pueblo y como ente integrante del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), realizó el seguimiento de algunos elementos de la política pública:

- **Valoración de la declaración de desplazamiento forzado: registro y subregistro**

La centralización de la valoración de las declaraciones y del trámite de los recursos de *no inclusión* por parte de Acción Social ocasionó el incumplimiento de los términos establecidos por la ley para decidir la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Lo que amplía los tiempos de espera de la atención de una población que se encuentra en una situación de crisis humanitaria. Del mismo modo, la inclusión de las víctimas en el registro de población desplazada se ha constituido en una barrera para el acceso a los derechos, debido a que la centralización de la valoración en Bogotá, no ha permitido la inclusión de personas y comunidades expulsadas de municipios que hacen parte de la misma, por desconocimiento del contexto o por la consideración de que algunos municipios expulsores se encuentran en etapa de posconflicto. Esta problemática ha traído como consecuencia el subregistro de población desplazada, conocido como la brecha existente entre la información registrada en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) y la información registrada por otras fuentes como las de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) o de ACNUR.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo propuso evaluar y convalidar los criterios e indicadores con los cuales se realiza la valoración de las declaraciones, a fin de establecer, con claridad, las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que se deben aplicar para determinar a quién se incluye o no como desplazado, en particular en situaciones límite como las derivadas de la violencia generalizada, los disturbios y tensiones interiores, confinamientos de poblaciones, desplazamiento intra e interresguardos, entre otros. Igualmente, se señaló la necesidad de establecer las reglas que se deben tener en cuenta en la identificación del material probatorio utilizado en el proceso de valoración, así

como la posibilidad de contradicción de las pruebas levantadas por Acción Social a fin de no vulnerar el derecho al debido proceso, como sucede en la consulta de los sistemas de información de las Secretarías de Tránsito o del Sisben, para determinar si la persona ha estado en lugares diferentes al lugar donde manifestó residir habitualmente, para derivar de allí “*faltas a la verdad*”, sin que el peticionario conozca qué pruebas se están practicando. Igual situación se presenta cuando se traslada la carga de la prueba al peticionario para que demuestre su condición de víctima, a pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

- **Atención humanitaria de emergencia**

Las mayores barreras para la atención integral de la población desplazada en las regiones focalizadas por la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado se han presentado en el ejercicio y goce del derecho a la atención humanitaria de emergencia, teniendo en cuenta que la debilidad en la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica, en particular en materia de generación de ingresos y vivienda, han obligado a la población a acudir indefinidamente a la solicitud de esta ayuda, para poder contar con la garantía de su mínimo vital. Al respecto, las observaciones de la Defensoría del Pueblo ya fueron mencionadas anteriormente cuando se abordó el tema de la Resolución N°. 03069 de 12 de mayo de 2010 y la Circular N°. 001 de 2010.

- **La consolidación y estabilización socioeconómica**

La política pública de consolidación y estabilización socioeconómica busca la recuperación de la dignidad de las víctimas de desplazamiento forzado, desde la garantía de los mínimos de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Con esta fórmula se quiere llegar al goce efectivo de los derechos y la consecuente cesación del desplazamiento, por medio de su superación progresiva. Sin embargo, esta política reporta bajos niveles de impacto en la protección y restablecimiento de derechos.

Se debe reconocer que se ha avanzado en el acceso a los derechos a la salud, y la educación, pero siguen presentándose barreras para el pleno disfrute de los derechos a la vivienda digna y a la generación de ingresos. En cuanto al primero, las dificultades radican en la falta de la oferta de vivienda exclusiva para población desplazada, la ubicación de los lugares donde hay oferta que generalmente son en zonas de alto riesgo, y la imposibilidad de adquirir la vivienda con los recursos del subsidio, así cuente con recursos complementarios, lo que obliga a la población a tener que acceder al sistema financiero sin tener capacidad de endeudamiento.

En relación con la generación de ingresos, estas medidas se aplican sin tener en cuenta la vocación de la población, sus capacidades, y sin asesoría y acompañamiento técnico a los proyectos que se impulsan, y que no conducen a la estabilización socioeconómica.

- **Enfoque diferencial**

- **Niñez:**

La Política Pública de Atención a la Niñez Víctima de Desplazamiento Forzado se ejecuta a través del programa Mis Derechos Primero, que consiste en un agregado de servicios sociales liderados en su mayoría por el ICBF, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, que fragmentan la atención de los niños, niñas y

adolescentes (NNAD) según las necesidades que se identifiquen y sus competencias. Para la Defensoría, las estrategias de atención del programa se dirigen a garantías mínimas, con carácter temporal, en temas básicos de salud y educación, y desconoce las violaciones de los derechos del desplazamiento forzado que tienen efectos particulares en cada NNAD, no orienta sus estrategias según las características de los diferentes hechos que han rodeado el desplazamiento forzado y no establece una forma de abordaje por tipo de afectación individual, es decir, según el daño experimentado, a partir de elementos necesarios para satisfacer los derechos especiales de esta población en materia de reparación integral.

- Mujeres

Dos años después de haberse emitido el Auto 092 de 2008, con el cual la Corte Constitucional protege los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento en el marco del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo encuentra que a la fecha se registran muy pocos avances en la adopción de las medidas que ordenó la Corte Constitucional en aras de garantizar el goce real y efectivo de sus derechos, y manifiesta su preocupación porque, según ha logrado constatar, algunos de los riesgos y situaciones de vulneración hacia estas mujeres tienden a agravarse.

- Personas en condición de discapacidad

Desde la expedición del auto de protección de los derechos de las personas desplazadas con discapacidad, el Gobierno Nacional, a través de las entidades del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SANIPD), ha venido realizando acciones encaminadas al cumplimiento de dichas órdenes, de cara a la superación del estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de atención integral diferencial a esta población, y el goce efectivo de sus derechos, hay acciones que se deben fortalecer para mejorar la calidad de vida de esta población, el ejercicio pleno de sus derechos, el restablecimiento de los mismos, y la reparación integral, y las garantías de no repetición.

Con respecto a la atención integral a los quince (15) casos priorizados en el auto correspondiente, se ha podido establecer que se han atendido las necesidades básicas de las personas desplazadas con discapacidad y sus familiares o cuidadores; no obstante, al no existir en la actualidad una ruta y una política diferencial definida para esta población en cada uno de los componentes, las soluciones son a corto plazo, no duraderas en la garantía de la estabilización socioeconómica y la reparación de estas víctimas y sus familias y cuidadores.

- Indígenas

En el mes de junio de 2010, el Ministerio del Interior y de Justicia informó a la Defensoría del Pueblo sobre la superación de las dificultades financieras y administrativas para la contratación del equipo especializado que asumirá la ejecución de las actividades del cronograma concertado entre las organizaciones representativas de los pueblos indígenas de Colombia para la formulación del Programa de Garantías ordenado en el Auto 04/09; no obstante, el deber que tenían las autoridades estatales concernidas para haber iniciado este proceso en el año 2009, conforme a lo pactado entre las autoridades y organizaciones indígenas con el Gobierno Nacional en la sesión de la Mesa Nacional de Concertación de finales de la anterior vigencia.

La Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado ha venido acompañando y haciendo seguimiento a la situación de 66 comunidades indígenas, desarrollando acciones de acompañamiento a los procesos de consulta previa en el marco del Auto 004, en especial de los pueblos indígenas, como los emberá chamí, los ette ennaka –chimila–, los yukpa, emberá katío, los kichwa, inga, koreguaje, kofán, siona, los jiw –guayabero– y sikuani, los awa, emberá katío del Urabá chochoano, tule y kuna, los macaguan y las comunidades ubicadas en el territorio de Betoyes (departamento de Arauca). Los informes de seguimiento del Auto 004 enviados por las defensorías regionales presentan una serie de situaciones que indican dificultades en el cumplimiento por parte de las autoridades locales y departamentales concernidas con los mandatos de esta providencia¹¹².

- Afrocolombianos

En el Auto 005 de 2009 la Corte Constitucional ordenó la adopción de una serie de medidas, definidas como planes específicos para la protección de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras; los análisis de la información recolectada, producto de las acciones llevadas a cabo en terreno por los equipos del Programa Regionalizado de la Defensoría del Pueblo constatan que falta un mayor cumplimiento con relación de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, y que, por el contrario, las comunidades afrocolombianas ubicadas en la zona del Litoral Pacífico siguen siendo una de las principales víctimas del desplazamiento forzado. Muestra de ello es que a diciembre de 2010, 320.827 afrodescendientes, pertenecientes a 73.576 hogares han sido desplazados, cifra que representa el 9% del total nacional de la población desplazada.

• Dificultades identificadas en la implementación de la política pública

▪ En prevención y protección

El equipo en terreno de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado identificó las siguientes dificultades en la política de prevención y protección:

- La necesidad de un mayor compromiso de las autoridades locales que permita operatividad y toma de decisiones en los espacios de diseño e implementación de las políticas de prevención.
- Los efectos de las dinámicas económicas y el desarrollo del conflicto en algunas zonas han impedido el requerimiento y la efectividad de las medidas de protección que se implementan en los territorios.
- Las dificultades en la coordinación y articulación de las políticas nacionales con las locales, lo que ha generado un vacío en la prevención y protección de las comunidades atendidas en los territorios.

▪ En atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado

En cuanto a la política pública de atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado se identificaron las siguientes dificultades:

- La emisión de las disposiciones actuales sobre atención humanitaria de emergencia, han generado dificultades para el acceso de la población a este

112 Informe entregado a la Corte Constitucional sobre el Auto 314/09 en el mes de julio de 2010.

derecho, sin que se pueda obtener una respuesta efectiva por parte de Acción Social, teniendo que acudir a acciones judiciales para garantizar el acceso a las ayudas.

- Dificultades en algunas regiones del país que han impedido el reconocimiento de las nuevas víctimas, a quienes les es negado el registro por considerar que no existen causas o actores que generen desplazamiento forzado en dichas zonas.
- El desconocimiento de las disposiciones vigentes por parte de los entes territoriales y jueces, y de la necesidad de garantizar la participación de las víctimas de desplazamiento forzado en las decisiones que los afecten, lo que ha impedido que se brinde una atención integral a esta población.

▪ **En medidas de restitución de derechos**

El equipo en terreno, en desarrollo de las acciones previstas por la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado, identificó las siguientes dificultades en materia de restitución de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado:

- La necesidad de un mayor compromiso de las autoridades locales que permita la operatividad y toma de decisiones en los espacios de diseño e implementación de las políticas de restitución de derechos.
- Deficiencias en la coordinación y articulación de las políticas y acciones de las entidades competentes para brindar las garantías de no repetición.
- Ausencia de una acción interinstitucional coordinada para el seguimiento de los procesos de restitución de derechos.
- Debilidades en el diseño, formulación y ejecución de los planes, proyectos y programas dirigidos a la restitución de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

En este punto es importante señalar que la disminución de recursos por parte de la cooperación internacional ha limitado el desarrollo de las acciones dirigidas al seguimiento a la política pública en materia de desplazamiento y a la situación de la población víctima de desplazamiento forzado, en algunas regiones del país.

4. Consideraciones finales

1. Las principales debilidades siguen presentándose en el diseño y la implementación de políticas públicas de atención al desplazamiento forzado. Las principales causas: el retraso en la formulación de planes, programas y proyectos, y los pocos Planes Integrales Únicos (PIU) elaborados y actualizados que a la fecha carecen de una caracterización que concuerde con la demanda de la población y un enfoque diferencial. Además, no han incluido los indicadores de seguimiento como lo ordenan varios autos de la Corte y continúan basando su oferta en el asistencialismo y no en la garantía del goce efectivo de derechos.
2. Falta que los programas diseñados por entidades del orden nacional se integran e implementan con efectividad en los ámbitos locales y regionales, que demandan en su diseño la intervención efectiva de las autoridades locales y la participación

activa y cualificada de las víctimas de desplazamiento. Es por ello que sigue siendo estructural la debilidad en el diseño, la implementación y la articulación en materia de participación. El desconocimiento de las propuestas de las organizaciones de población desplazada en la formulación de los Planes Integrales Únicos Regionales y Locales, por ejemplo, se refleja en la persistencia de barreras de acceso para el ejercicio del derecho a la participación.

3. Respecto a los programas de prevención, a pesar de que la Corte Constitucional ha sido reiterativa en todos sus autos de seguimiento de la Sentencia T-025/04, sobre la necesidad de que se redefina y ajuste la política estatal de prevención y protección al desplazamiento forzado, faltan medidas estructurales de la misma; situación, que se hace evidente porque se mantienen los factores de riesgo causantes del desplazamiento forzado, del confinamiento y de bloqueos, que vulneran los derechos y libertades de algunas comunidades: Las acciones del Ministerio del Interior y de Justicia, deben garantizar la participación de los entes territoriales.
4. Se ha podido constatar que los presupuestos no son suficientes en la formulación de los PIU municipales y departamentales. Así las cosas, es claro que en materia presupuestal y en el diseño de la política, las entidades territoriales deben tener en cuenta los criterios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.
5. El rediseño de la política pública de atención a la población desplazada no contempla una ruta clara de atención a la población desplazada, que permita dar una respuesta oportuna desde lo local a los reclamos de esta población, lo que se ha traducido en que las víctimas opten por la vía de la acción de tutela para reclamar sus derechos.
6. Finalmente, preocupa a la Defensoría del Pueblo que en el ajuste proyectado por el Gobierno Nacional para la implementación de la fase de atención a la población desplazada, desde la Red de Protección Juntos, no contenga un componente diferencial con enfoque de derechos que debe tener en cuenta las particularidades de los territorios, siendo necesario por ello que las autoridades adquieran un mayor compromiso para la superación de las causas y consecuencias del desplazamiento forzado y se tenga en cuenta a las personas desplazadas como víctimas de la violencia.

C.2. AVANCES TEMÁTICOS Y PROGRAMÁTICOS DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL: Atención, orientación, asesoría y asistencia a las víctimas del conflicto armado

La Defensoría del Pueblo plantea en esta primera parte sus acciones y posturas en torno a los derechos de las víctimas en perspectiva de su reparación integral, tales como el alcance y definición del derecho a la reparación integral, las visiones de las víctimas sobre el derecho a la restitución de las tierras despojadas o abandonadas de manera forzada, los resultados del programa de reparación individual vía administrativa con enfoque diferencial y los procesos de reclamación de las víctimas frente a la medida de indemnización económica.

De otro lado, señala las actuaciones en los diferentes escenarios institucionales de los cuales hace parte en sus funciones de orientación y asesoría, así como en relación con las actuaciones que se encaminan a la formulación de políticas públicas.

1. Documento que define el contenido y alcance del derecho a la reparación integral

Durante el año 2010, el Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado, con la colaboración de la Agencia Alemana para el Desarrollo (GIZ), y en cumplimiento del Plan Estratégico 2009-2012 de la Defensoría del Pueblo que señala en su línea de visión 2 *“Incidencia en la Formulación y Gestión de la Política Pública”*, realizó una serie de actividades dirigidas a la redacción de un documento que definiera el contenido y el alcance del derecho a la reparación integral.

Con este propósito, y dentro de las acciones más relevantes, se llevó a cabo un taller, con el apoyo del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la Agencia Alemana para el Desarrollo (GIZ), con la participación de las diferentes Defensorías delegadas de la entidad. El Programa de Atención Integral a Víctimas logró diseñar un plan de trabajo y la metodología pertinente para definir las obligaciones del Estado, desde una perspectiva del derecho a la reparación de las víctimas.

El documento preliminarmente elaborado presenta el derecho a la reparación como un derecho que se perfila a partir de una red de enunciados normativos que tienen sustento

constitucional y reconocimiento en varios instrumentos de derecho internacional. En este sentido, y reconociendo el lugar que la jurisprudencia ocupa dentro del sistema de fuentes en el país, el estudio de las subreglas de decisión proferidas por la Corte Constitucional se ha constituido en la más importante herramienta de análisis.

Así las cosas, el documento elaborado en el año 2010 aborda los aspectos metodológicos a partir de la jurisprudencia constitucional que establece mandatos de actuación que son obligatorios para las autoridades públicas, al tiempo que fija criterios vinculantes para la interpretación y aplicación de las reglas y principios constitucionales a un caso concreto. A partir de este análisis, se logró iniciar una importante reflexión para el caso colombiano, sobre el deber de los Estados de reparar, en contextos de violaciones sistemáticas a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; además, se abordaron los componentes del derecho a la reparación integral, la fundamentalidad del derecho a la reparación, las diferencias entre el derecho a la reparación, la asistencia humanitaria y los programas de desarrollo e inversión social.

Sin embargo, el resultado más importante de esta herramienta de análisis es la estructuración de una matriz de obligaciones del Estado relativas al derecho a la reparación integral, a partir de elementos que permiten establecerlas en dos dimensiones: una dimensión subjetiva y una dimensión procedimental que han facilitado el planteamiento de los componentes del derecho a la reparación, a partir de la no discriminación, la adecuación y la efectividad, el acceso a la información, la participación y la garantía de la tutela judicial.

Se espera, entonces, para el año 2011, contar con el documento final del contenido y alcance del derecho a la reparación integral y la correspondiente batería de indicadores que permita evaluar el impacto y las obligaciones del Estado desde la perspectiva de los derechos a la reparación de las víctimas.

2. Restitución de tierras y bienes de las víctimas del conflicto armado

La temática de restitución de tierras fue abordada por la Unidad de Atención a Víctimas de la Defensoría del Pueblo desde varios ámbitos de intervención: primero, a partir de un proyecto orientado a explorar las expectativas de las víctimas frente a la restitución de las tierras despojadas de manera violenta por grupos organizados al margen de la ley, y segundo, desde el seguimiento a la aplicación del protocolo de orientación sobre el derecho a la restitución de tierras.

a. Grupos focales con víctimas de despojo

Resultó importante para la Defensoría del Pueblo realizar un trabajo de campo que le permitiera, a partir de un ejercicio directo con las víctimas, conocer las historias de despojo de sus territorios y sus expectativas en torno a la reparación y restitución de sus tierras y bienes. Se buscaba recaudar información cualitativa para ello la metodología de grupos focales fue utilizada como el método para obtener la información concreta con referencia a esta temática. Es de anotar que los hallazgos obtenidos han permitido a la entidad incorporarlos en sus posturas en relación con esta medida de reparación a las víctimas.

Las principales consideraciones que se desprenden de este trabajo, se pueden sintetizar en los siguientes términos:

1. Procesos judiciales o administrativos con flexibilidad probatoria, de forma que los mismos incorporen una tarifa legal probatoria flexible y diferente a la de la justicia civil, penal y administrativa permanente, pues con las pruebas que en la actualidad se exigen para probar derechos y calidades respecto de los derechos patrimoniales es imposible para las víctimas acceder satisfactoriamente al reclamo de estos; pues, se reitera, las víctimas no poseen tales pruebas documentales ni tienen las condiciones económicas ni de seguridad indispensables para ocuparse de tales trámites.
2. Procesos de restitución enfocados a la entrega material del bien, dado el origen de las víctimas, su condición social y económica y la pertenencia al ámbito de lo rural.
3. La restitución debe estar acompañada de medidas de restablecimiento que permitan a las víctimas redireccionar su proyecto de vida. En tal sentido, el apoyo con proyectos productivos, o amnistía frente a deudas hipotecarias, de servicios públicos o de impuestos, en consideración a las precarias condiciones socioeconómicas que tienen las víctimas, pueden propiciar una restitución digna y viable para estas.
4. Procesos de retorno acompañados con garantías de seguridad física y alimentaria, y acuerdos de mecanismos regularizados de apoyo por parte de las entidades durante el tiempo requerido hasta lograr su sostenibilidad.
5. Procesos de restitución que priorizan el principio de voluntariedad de la víctima. Las expresiones de las víctimas sobre su voluntad de retorno dejaron entrever el grado de trauma emocional que éstas han sufrido; por ello, establecer proyectos de atención psicosocial, como componentes de los retornos, sería de gran importancia para la recuperación de las víctimas.
6. Medidas de restitución que aboquen no sólo la restitución de bienes inmuebles sino también los bienes muebles de las víctimas. Precisamente, las pérdidas patrimoniales que las víctimas sufrieron a consecuencia del despojo no pueden menospreciarse; razón por la cual los procesos de restitución que se diseñen deben procurar incorporar también medidas que tiendan a la restitución de bienes muebles, incluidos enseres y animales.

b. Capacitación y actualización de la metodología sobre la temática de restitución

La Defensoría del Pueblo a través de la Unidad de Atención Integral a las Víctimas de la Violencia, en desarrollo de una de las actividades planeadas para ser ejecutadas dentro del Plan Estratégico 2009-2012 - Línea de visión 3 - Asistencia, Asesoría y Orientación Defensorial, elaboró el documento “Restitución de Bienes: Apuntes prácticos” a fin de incorporar, en la estrategia de orientación jurídica y psicosocial para la atención a las víctimas, la temática de bienes.

El quehacer diario de la dupla de orientación psicojurídica de la Defensoría del Pueblo, como las tareas de sustanciación y acopio documental para la defensa judicial de los derechos de las víctimas exige la continua actualización de la metodología y las temáticas que se abordan para hacer efectiva la orientación, asesoría y representación judicial de las víctimas.

En este orden de ideas, una vez adelantados los procesos de capacitación de nuestros equipos sicojurídicos, elaboramos, socializamos y sistematizamos una encuesta que daba

cuenta de la aplicación de las orientaciones referidas a esta temática. Los siguientes resultados son de destacar:

- En cuanto a las dificultades que ha encontrado para la orientación y aplicación de los mecanismos de protección y reclamación creados a favor de las víctimas, se pudo evidenciar que el bajo nivel académico de las víctimas les dificulta comprender el proceso de la restitución de sus bienes, su temor limita o condiciona el interés de adelantarlos, y la falta de soportes documentales dificulta el proceso en su conjunto.
- Las tipologías más frecuentes denunciadas por las víctimas en las encuestas regionales, se refieren al testaferrato, sin opciones de identidad clara en la cadena de traspasos; la venta de tierras a bajo precio por presión de los grupos irregulares; y, el despojo violento o abandono de la tierra por desplazamiento forzado.
- Respecto a los procedimientos administrativos o judiciales más utilizados por las víctimas para la protección y reclamación de sus derechos patrimoniales, se presenta el acceso a la vía administrativa mediante la protección individual; la acción de restitución a través del proceso planteado en la Ley 975 de 2005, y las acciones civiles ordinarias.
- En relación con los traumas emocionales más frecuentes que presentan las víctimas de despojo de bienes, se mencionan los trastornos del estado de ánimo, dificultades de autoestima y falta de credibilidad en las instituciones.

c. Comisiones regionales para la restitución de bienes

La Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 975 de 2005, integra las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB). En este escenario, a nivel regional, continúa su intervención en las sesiones de dichas comisiones a fin de realizar las labores legales asignadas a las mismas. Es importante resaltar que las comisiones durante el año pasado alcanzaron un grado sobresaliente en la sustanciación de casos a fin de lograr soluciones prácticas y eficaces a las solicitudes de restitución de las víctimas.

Al respecto se destaca la labor realizada, entre otras, por la Regional de Santander como miembro de la (CRRB) de nororiente, en la cual, con la intervención constante de una profesional abogada especializada contratada, se ha logrado sustanciar un número importante de casos con resultados bastante positivos como las diligencias adelantadas para lograr la restitución de algunos bienes en el municipio de Betulia (Santander).

Así mismo, merece especial mención el trabajo que vienen adelantando los equipos psicojurídicos en las ciudades de Quibdó y Sincelejo, en las cuales, de manera rotativa con otras entidades integrantes de las (CRRB), han ejercido la secretaría técnica de las respectivas (CRRB) de Chocó y Sucre.

Finalmente, en esta misma línea de trabajo, la sede centro de la (CRRB), en la cual participa la Defensoría Regional de Bogotá, ha acompañado dos jornadas de atención a víctimas sobre el tema de bienes, en las cuales se ha recolectado información y documentación vital para sustanciar los casos que han sido radicados en esta sede.

3. Reparación individual por vía administrativa desde una perspectiva diferencial

En el último semestre del año 2010, la Unidad de Atención Integral a Víctimas con la colaboración de la Agencia Alemana para el Desarrollo –GIZ–, presentó el documento *El Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa: Una Mirada desde las Víctimas* que continuó el trabajo de seguimiento realizado en el año 2009 sobre la aplicación del Decreto 1290 de 2008, a partir de tres enfoques de análisis.

El primero se trató de un enfoque general que toma en consideración el marco legal que sirve de base al programa y lo contrasta con los estándares normativos en materia de reparación. El segundo, un enfoque diferencial que pretendió determinar hasta qué punto el programa de reparación individual por vía administrativa es sensible a las necesidades particulares de las mujeres y responde adecuadamente a los distintos tipos de daño sufridos por las víctimas como consecuencia de los diferentes tipos de delitos. El tercero es un enfoque práctico que intenta reflejar las consideraciones expresadas por los propios beneficiarios del programa, y que surge a partir del trabajo de investigación cualitativa con grupos focales en los que participaron 473 víctimas de la violencia que habían recibido la indemnización solidaria contemplada en el programa o que, habiendo cumplido todos los requisitos para acceder a la misma, tenían la expectativa de recibir la medida de reparación a corto, mediano o largo plazo.

Este último enfoque, ciertamente, el más importante de la investigación, consiguió, sin abandonar la dimensión normativa del informe, incorporar algunos elementos de análisis complementarios a partir de las apreciaciones y expectativas de las víctimas en torno a su derecho fundamental a la reparación de los daños causados por el acto violento. De esta manera, la Defensoría del Pueblo, durante todo el año 2010, se propuso determinar hasta qué punto la medida de indemnización puede considerarse una reparación adecuada, asumiendo que la violencia tiene distintas modalidades y estas afectan de forma diferente a quienes la padecen, dependiendo entre otros factores, de su sexo, su edad, su estado de salud y su condición socioeconómica.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que hasta el momento el *Programa de Reparación* sólo cuenta con la indemnización solidaria como única medida de reparación, el informe contempló un análisis de impacto de la entrega de este dinero, por un lado, en las mujeres víctimas y beneficiarias de esta medida y, por otro, a partir de los perjuicios causados por los delitos contemplados en el programa.

Respecto al primer asunto, y teniendo en cuenta que el conflicto armado causa un impacto diferencial y agudizado sobre las mujeres, en tanto las expone a sufrir formas específicas de daño derivadas, por ejemplo, de la explotación y violencia sexual, y las obliga a asumir diversas y extraordinarias cargas materiales y psicológicas, la Defensoría del Pueblo se propuso analizar el *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa* desde la perspectiva de los derechos de la mujer, como sujeto de especial protección constitucional¹¹³.

Los resultados del proceso de investigación señalan que, en el caso de las mujeres, resulta necesario que los mecanismos de reparación disponibles presten especial atención

113 Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

a sus necesidades específicas, especialmente en aquellos casos en los que el derecho a obtener reparación surge como consecuencia de acciones violentas cometidas en el marco de un conflicto armado. Por lo tanto, los mecanismos de reparación, así como los de protección y atención humanitaria adoptados por las autoridades estatales deben estar acordes con esta realidad y deben tratar, a través de un trato preferente y una intervención urgente, de restablecerlas en el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En otros términos, lo anterior significa que los procedimientos establecidos para la reparación deben ser sensibles a las necesidades específicas de las mujeres y deben tomar en consideración el efecto desproporcionado que el conflicto armado tiene sobre su salud, integridad física y mental, y sobre sus proyectos de vida. La Defensoría del Pueblo, como resultado del trabajo de investigación, concluye que el *Programa de Reparación* tiene un alcance general y no se enfoca concretamente a hacer efectivo el derecho a la reparación de las mujeres afectadas por el conflicto armado, salvo algunas disposiciones. De hecho, tanto los beneficios establecidos como las condiciones exigidas para acceder a ellos son iguales para hombres y mujeres, de manera que es evidente que, al menos en su formulación, el *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa* no cumple con el mandato constitucional de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (Constitución Política, artículo 13).

Esta falta de atención a las necesidades particulares de las mujeres seguramente explica por qué, pese a su valor relativamente alto, muchas de quienes fueron reconocidas como beneficiarias del *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa* se sienten inconformes con el pago de la indemnización solidaria. Si bien muchas de ellas valoran positivamente el dinero entregado y lo consideran una ayuda valiosa para la supervivencia diaria, manifiestan que se sienten inconformes debido a que el dinero resultó insuficiente para cubrir sus necesidades básicas en materia de vivienda, acceso a la salud, educación para sus hijos o nietos, empleo y asistencia psicológica.

Para la Defensoría del Pueblo reconocer y tratar a las mujeres como sujetos de especial protección constitucional no sólo requiere incluir el reclutamiento forzado y los delitos contra la libertad y la integridad sexual dentro de la relación de delitos que dan lugar al pago de la indemnización solidaria. Requiere, adicionalmente, incluir medidas de diferenciación positiva para superar los obstáculos fácticos y jurídicos que limitan su acceso al programa mismo, así como medidas de reparación que atiendan a las formas específicas de daño (material e inmaterial) y a las cargas extraordinarias que se derivan para las mujeres de todas las formas de violencia armada, sea o no de carácter sexual.

Por otro lado, el estudio a partir del tipo de daño sufrido por los delitos contemplados en el *Programa de Reparación*, permitió a la Defensoría del Pueblo señalar que cada uno de estos delitos afecta de forma diferente los proyectos de vida y la salud física y emocional de quienes los padecen.

Ahora bien, la Defensoría del Pueblo entiende que fijar el monto de las compensaciones económicas es una de las mayores dificultades que surgen de la formulación de un programa de reparación porque mientras que las víctimas articulan sus demandas con base en lo que consideran que es justo, los responsables del diseño de la política suelen privilegiar argumentos de tipo presupuestal y de viabilidad política. Tratándose del *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa*, el problema radica, justamente, en

que no existe claridad en cuanto a los criterios que utilizó el Gobierno Nacional para fijar el valor de las indemnizaciones y para reducirlas o incrementarlas, en cada caso. Adicional a ello, tampoco existen razones que expliquen por qué las víctimas de delitos que son sustancialmente distintos reciben el mismo tratamiento por parte del Estado.

Teniendo en cuenta estos importantes aspectos y dimensiones del daño moral, el estudio permitió a la Defensoría del Pueblo reflexionar sobre las principales lesiones psicológicas causadas con la ocurrencia del delito para señalar que, dependiendo de cada uno, se encuentran distintos efectos que es necesario contrarrestar con medidas especiales y pertinentes a cada uno de ellos, que, por supuesto, no se agotan con las medidas pecuniarias o económicas sino que necesitan de otras medidas complementarias, como la rehabilitación y las medidas de satisfacción, para buscar la reparación integral de los afectados.

Finalmente, el que fue señalado como un enfoque práctico del *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa* permitió conocer, a través de diferentes herramientas de análisis, las percepciones y expectativas que las víctimas tenían del proceso, que vivían en torno a obtener la reparación de sus derechos.

Se buscaba conocer vacíos de información respecto al programa: establecer si las víctimas sienten confianza en las instituciones del Estado y tiene expectativas en cuanto a la realización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación; indagar qué significado atribuyen las víctimas a la indemnización solidaria y qué sentimientos despertó en ellas su reconocimiento y pago por parte del Estado; identificar los usos dados por las víctimas al dinero correspondiente a la indemnización solidaria; determinar si el pago de la indemnización solidaria ha afectado negativamente las relaciones familiares.

Después de todo este trabajo de análisis e investigación, para la Defensoría del Pueblo es claro que la reparación integral hace alusión a un conjunto de medidas que trascienden el factor económico, ya que éste, individualmente considerado, no alcanza los objetivos de devolver a la víctima, en la medida de lo posible, a la situación en que se encontraba antes de la violación de sus derechos. Por el contrario, según la investigación realizada, el dinero genera una serie de sentimientos de dolor, frustración y culpabilidad que difícilmente les permitirán a las víctimas la reconstrucción de sus proyectos de vida.

4. Seguimiento a la medida de la indemnización solidaria en el marco del Programa de Reparación Individual Vía Administrativa

Al tiempo que se analizó el *Programa de Reparación Individual Vía Administrativa* desde la perspectiva de los instrumentos internacionales, las normas colombianas, la jurisprudencia sobre la materia y la opinión de las víctimas como beneficiarias del mismo; en el marco de la misión constitucional que le asiste a la Defensoría del Pueblo de, proteger y defender de manera prioritaria de amenazas o vulneración de los derechos humanos a aquellas personas o grupos que se hallen en situaciones de indefensión o desamparo y del mandato legal contenido en el artículo 34 de la Ley 975 de 2005, relativo a la asistencia a las víctimas en el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral; los equipos psicojurídicos del Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado, durante el año 2010, concentraron sus esfuerzos en realizar la interposición y sustento de los recursos de reposición que proceden ante la negación de la Agencia Presidencial

para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), de conceder la indemnización solidaria prevista en el programa como medida de reparación integral.

Así las cosas, y de acuerdo con el seguimiento que el *Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado* realizó en treinta (30) regionales de la entidad, hasta el 30 de septiembre del año 2010, en algunos casos con el apoyo de los defensores públicos de la entidad, se elaboraron 3.592 recursos de reposición con el fin de impugnar la decisión tomada y favorecer los intereses de las víctimas en procura de la indemnización correspondiente. Ver tabla N° 1.

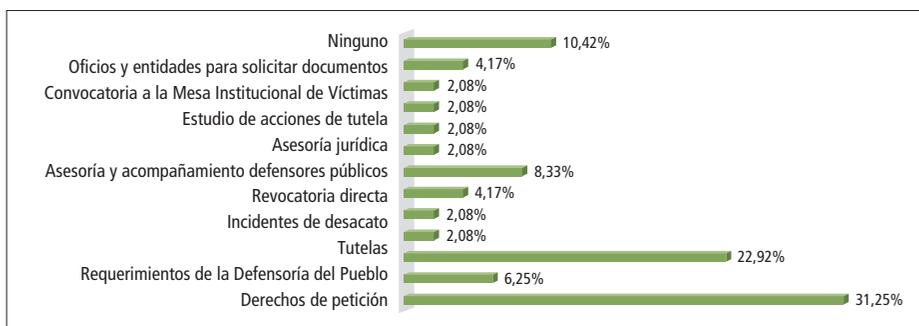
Tabla N° 1. Número de Recursos de Reposición elaborados en las Regionales

Encuesta	Regional	Número de Recursos Elaborados
1	Antioquia	1749
2	Atlántico	60
3	Arauca	55
4	Bogotá	87
5	Bolívar	4
6	Boyacá	0
7	Caldas	16
8	Caquetá	22
9	Cauca	96
10	Casanare	42
11	Cesar	15
12	Córdoba	179
13	Cundinamarca	19
14	Chocó	52
15	Huila	0
16	La Guajira	67
17	Magdalena	500
18	Magdalena Medio	80
19	Meta	7
20	Nariño	88
21	Norte de Santander	28
22	Ocaña	13
23	Putumayo	105
24	Quindío	0
25	Risaralda	34
26	Santander	48
27	Sucre	86
28	Tolima	0
29	Urabá	59
30	Valle	81

Fuente. Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado.2010

Es importante mencionar que, además de interponer recursos de reposición, el *Programa de Atención Integral a Víctimas*, en cada una de las regionales la Defensoría del Pueblo realizó otros trámites jurídicos como, derechos de petición, acciones de tutela, requerimientos de la entidad en el marco de la Ley 24 de 1992, incidentes de desacato y revocatoria directa, entre otros, todos con el fin de salvaguardar los derechos de las víctimas en el marco del programa.

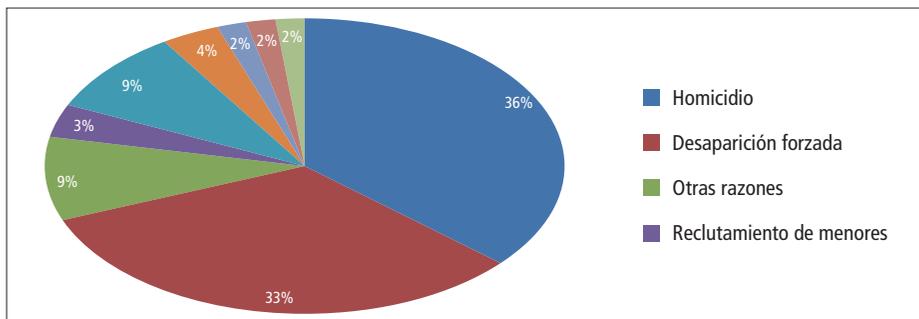
Gráfico N° 1. Trámites Jurídicos realizados en las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo



Fuente: Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado.2010

Ahora bien, de acuerdo con el seguimiento que durante el año 2010 el *Programa de Atención Integral a Víctimas* efectuó sobre la aprobación o negación en el otorgamiento de la indemnización solidaria prevista en el programa de reparación, se evidenció que los delitos más recurrentes son el homicidio y la desaparición forzada cometidos por los grupos armados organizados al margen de la ley. En este mismo orden se presenta la estadística que señala el promedio de reclamaciones negadas en la inclusión del programa administrativo así: los delitos de homicidio y desaparición forzada, seguidos por los delitos de lesiones personales, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores de edad, tortura, secuestro y acceso carnal violento; este último, al igual que en el escenario judicial, sigue siendo un daño y un delito casi invisible. Ver gráfico N° 2

Gráfico N° 2. Delitos negados en la inclusión al programa administrativo



Fuente: Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado.2010

5. Participación del Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado en escenarios interinstitucionales

Escenarios interinstitucionales donde hace presencia el Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado.

Los procesos judiciales y administrativos adelantados en Colombia, en el escenario de justicia transicional, implicaron una serie de espacios o instancias en los cuales se formulan políticas en favor de la realización de los derechos de las víctimas. La Defensoría del Pueblo, como institución responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado social de derecho, ha hecho presencia formulando, gestionando y apoyando procesos que tiendan a favorecer la situación y condición de las víctimas.

5.1. Subcomité de Atención Integral a Víctimas

En el transcurso de 2010 la Defensoría del Pueblo asistió de manera permanente a las mesas de trabajo del Subcomité de Atención Integral a Víctimas en las que fueron tratados temas relacionados con la implementación del *Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas*; estrategia que mediante las duplas de psicólogo-abogado (dirigidas desde el *Programa de Atención Integral a Víctimas* de esta entidad) ha venido siendo aplicada de manera particular por cada Defensoría Regional, pero, también, de manera coordinada desde el subcomité en cuatro departamentos: Magdalena, Santander, Cesar y Antioquia, con la participación de gobernaciones, alcaldías, fiscalías de justicia y paz, entre otras entidades. Conscientes de la necesidad de apropiarse la estrategia del citado modelo, la Regional Magdalena de la Defensoría del Pueblo asumió su coordinación en el departamento, mediante las labores del talento humano del cual dispone para la orientación de víctimas desde 2009. Mediante recursos de cooperación internacional de USAID y el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) esta sede fue adecuada para garantizar la atención a víctimas como la estrategia del modelo lo propone: en espacios adecuados de atención para garantizar a los profesionales y las víctimas orientadas a las condiciones de privacidad y comodidad mínimas.

Durante el año 2010 la Defensoría del Pueblo participó de manera activa en la evaluación de la mencionada estrategia en los cuatro departamentos piloteados, así como en el ajuste correspondiente de los manuales de funciones, rutas y procedimientos específicos para la orientación de cada caso que se presenta a diario. En el último trimestre del año se finalizó el proceso en los casos de desplazamiento forzado, desaparición forzada, programas de protección, minas antipersonal y municiones sin explotar, violencia sexual, acceso a las rutas de reparación por vía judicial o administrativa y la simplificación del proceso de caracterización y registro. Las rutas relacionadas con casos de reclamación de tierras y bienes patrimoniales no fueron actualizadas por la falta de definición sobre la operatividad de procedimientos únicos, desde los escenarios interinstitucionales correspondientes al análisis del tema en el nivel nacional.

En el mismo sentido, fue desarrollado el módulo correspondiente al *Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas*, dentro del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, a través de numerosas mesas de trabajo adelantadas entre la Defensoría del Pueblo, el

Ministerio del Interior y de Justicia, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y la OIM; con base en las diferentes rutas preestablecidas en los macroprocesos de caracterización y registro, orientación psicojurídica y acompañamiento psicológico en audiencias judiciales.

Como una de las conclusiones importantes en el proceso de ajuste de las diferentes rutas y procedimientos y, en atención a las evidentes limitaciones institucionales para trabajar la ruta del nodo psicosocial propuesto al iniciar la elaboración de la estrategia, la Defensoría del Pueblo recomendó abordar el tema de forma integral, sugiriendo una mayor conceptualización interinstitucional de lo que debe ser la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado, enfatizando la importancia de incorporar el tema en la agenda próxima del subcomité, en el Proyecto de Ley de Atención y Reparación a Víctimas y teniendo en cuenta los desarrollos previos del Ministerio de la Protección Social y futuros, en atención a la Sentencia T-045 de 2010.

Con la reciente radicación del Proyecto de Ley de Atención y Reparación a Víctimas y las disposiciones contenidas en el mismo, las rutas del *Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas* deben ser nuevamente ajustadas; razón por la cual la capacitación de las diversas instituciones de orden local y departamental, de acuerdo a los ajustes efectuados en 2010, fue aplazada hasta tanto se conozcan las disposiciones definitivas. En la actualidad la estrategia es aplicada con base en los ajustes de 2010.

5.2. Grupo interinstitucional de protección

Con ocasión del Decreto 1737 de 2010 que crea el *Programa de Protección a Víctimas y Testigos* de la Ley 975 de 2005, la Defensoría del Pueblo, como garante de los derechos de las víctimas, asumió nuevas competencias que involucraron directamente la participación, con voz pero sin voto, de las Defensorías Regionales de Antioquía, Atlántico, Bogotá, Santander, Risaralda y Valle del Cauca, como miembros del Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER). La tarea resulta trascendental si se tiene en cuenta que este grupo asumió como mandato legal, evaluar y determinar el nivel de riesgo de las víctimas y testigos que actúan en el escenario de la Ley de Justicia y Paz y, por supuesto, adoptar las medidas que correspondan para salvaguardar la vida e integridad de los participantes en el proceso penal.

En este orden de ideas, las mencionadas regionales, desde el momento de la expedición del citado decreto, asisten a las sesiones programadas por la Fiscalía General de la Nación en Bogotá en donde, hasta el momento, se han realizado treinta y seis (36) sesiones, en las cuales se han estudiado setecientos sesenta y cinco (765) casos; en Barranquilla con quince (15) sesiones y doscientos sesenta y ocho (268) casos de estudio en Medellín con once (11) sesiones y ciento treinta y tres (133) casos de estudio en Bucaramanga con tres (3) sesiones y doce (12) casos de estudio y finalmente en Risaralda y Valle del Cauca sin ninguna sesión celebrada.

Por su parte, el representante del Programa de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo asistió a las sesiones del Grupo Interinstitucional de Protección, del cual hace parte, con voz pero sin voto, junto a las Direcciones de Justicia Transicional y Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Allí se elaboró el procedimiento para la atención individual y protección de víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005, ordenadas en el Decreto 1737 de 2010; los reglamentos de los Grupos Técnicos de Evaluación de Riesgo (GTER) y del Grupo Interinstitucional de Protección y la aprobación de la capacitación de los miembros de los grupos técnicos de evaluación de riesgo (GTER) a finales del mes de noviembre, con el propósito de unificar los conceptos del Decreto 1737 de 2010 y socializar el Protocolo de Protección Individual, así como la ruta de protección que debe seguirse en el marco de este programa.

Finalmente, resulta importante señalar que el Programa de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo remitió a la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, los informes de riesgo emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Institución y las solicitudes de protección presentadas en las defensorías regionales del país, de los períodos de enero-marzo, abril-junio y julio-septiembre del año 2010, los cuales han servido de insumo para la elaboración de los mapas de riesgo diseñados por el Grupo Técnico de Elaboración del Mapa de Riesgo que integran la Policía Nacional y el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que se presenta ante el Comité Interinstitucional de Justicia.

5.3. Subcomité de Memoria Histórica

Durante el año 2010 y con el objetivo de contar con una política pública clara y contundente en materia de memoria, el Subcomité de Memoria Histórica, con la participación del *Programa de Atención Integral a Víctimas* de la Defensoría del Pueblo, participó en cinco (5) sesiones en las cuales se trataron temas relacionados con: el concepto de memoria que guiará el debate público desde la perspectiva de reparación a las víctimas, la creación de un Centro de Memoria, la constitución de un Archivo de Derechos Humanos, la presentación del Convenio Interinstitucional entre el Archivo General de la Nación y el Área de Memoria Histórica de la CNRR y la exposición del *Programa de Protección a Archivos de Derechos Humanos* a partir de un modelo de seguridad y de apropiación social del patrimonio documental, que incluye a la entidad.

5.4. Comité Técnico Especializado

El Decreto 176 de 2008 establece en su artículo 6° que se trata de un órgano técnico especializado que brinda apoyo técnico y complementario a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y a las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, según sea el caso. Aunque no está contemplada la participación de la Defensoría del Pueblo como miembro del mismo, dada su permanente e importante intervención, en la actualidad la entidad participa como invitada permanente, labor que continuará realizando hasta tanto el comité permanezca, de acuerdo con su vigencia normativa.

En el marco de su mandato legal el Comité Técnico Especializado, en consideración al cambio de Gobierno, centró sus esfuerzos en 2010 en la socialización y divulgación del documento que contiene la propuesta de un *Programa de Restitución de Bienes*, con el fin de aportar aquellos elementos que consideró necesarios y fundamentales para la reparación de las víctimas en cuanto al componente de restitución.

Asimismo, el comité realizó una labor constante de divulgación a las víctimas y funcionarios locales integrantes de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes y Comités Técnicos Regionales, y así mismo analizó la propuesta de proyecto de Ley 085 sobre el derecho a la restitución de tierras teniendo como referencia la propuesta del Programa de Restitución de Tierras, el cual posteriormente se acumuló al 107 de Cámara mediante el cual se establecen medidas de atención y reparación a las víctimas. De igual forma, esta instancia formuló recomendaciones de ajuste al articulado en los diversos escenarios en los cuales se debatió el proyecto y propuso modificaciones sustanciales en procura de la defensa y garantía del derecho a la restitución que les asiste a las víctimas.

5.5. Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes

La Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 975 de 2005, integra las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes. En este escenario, a nivel regional, continúa su intervención en las sesiones de dichas comisiones a fin de realizar las labores legales asignadas a las mismas para la sustanciación de casos, objetivo potencial del proceso administrativo de restitución de tierras. Vale la pena señalar que este escenario se convirtió en un referente para las víctimas en torno al inicio de su proceso de restitución. De forma práctica, por ciertas rutas como la entrega directa de tierras por parte de los postulados en Justicia y Paz, o por parte del Incoder, a través de la revocatoria directa de títulos fraudulentos, ha logrado que algunas víctimas sean restituidas en sus derechos sobre las tierras despojadas.

5.6. Mesa interinstitucional de asistencia psicosocial a víctimas de desaparición forzada

Este escenario conformado por varias organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y estatales como la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), durante el año 2010 adelantó una serie de actividades con el propósito de mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad al delito de desaparición forzada en el país.

Los temas más importantes en los que el *Programa de Atención Integral a Víctimas de la Violencia* de la Defensoría del Pueblo tuvo incidencia y participación son:

- Análisis del documento, Procedimiento para la búsqueda de personas desaparecidas, exhumaciones e identificación de cadáveres propuesto por la Fiscalía General de la Nación.
- Discusión y elaboración de propuestas para la reglamentación de la Ley 1408 de agosto de 2010, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.
- Impulso para la ratificación por parte del Estado colombiano de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. El documento elaborado por la Fiscalía fue analizado por las diversas entidades participantes y se plantearon algunas propuestas relacionadas con la entrega de restos a los familiares, participación de las familias en las exhumaciones,

apoyo para las familias durante el proceso y otros elementos relacionados con la aplicación del enfoque psicosocial en cada una de las fases del proceso de búsqueda, identificación y entrega de los restos a los familiares.

- Interlocución con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNBPD) a partir de varios escenarios conjuntos que buscaban identificar los puntos de encuentro en funciones y labores realizadas a fin de adelantar una agenda conjunta.
- Análisis del documento CONPES 3590 sobre la Consolidación de los Mecanismos de Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas en Colombia. La mesa interinstitucional invitó a los representantes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNBPD) para que a partir de una presentación sobre el documento de política pública, las organizaciones de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, así como las instituciones participantes en la mesa, pudieran analizar el documento e intercambiar opiniones y sugerencias sobre los aspectos más relevantes del documento.
- Análisis del Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) y discusión de algunos aspectos que sirvan de insumo para que los diversos sectores interesados conozcan sus fundamentos y propongan algunos elementos que contribuyan a que el sistema de información pueda reflejar la compleja realidad que vive el país en cuanto a la desaparición forzada, propuestas por la mesa interinstitucional como herramienta fundamental del Estado Colombiano para enfrentar de manera técnica la desaparición forzada.
- Participación de la mesa interinstitucional a través de las distintas organizaciones, instituciones y entidades que la conforman, en el II Congreso Mundial de Trabajo Psicosocial en Procesos de Exhumación, Desaparición Forzada, Justicia y Verdad realizado en la Ciudad de Bogotá D.C. en el mes de abril de 2010. En este espacio de encuentro, se logró compartir y reflexionar sobre las mejores prácticas, estrategias y mínimos necesarios para el acompañamiento psicosocial en procesos de búsqueda, exhumación, identificación y entrega digna de cuerpos de víctimas de desaparición forzada.

C.3. EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO: Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Introducción. De conformidad con el fundamento constitucional, es una obligación imperiosa del Estado colombiano respetar la dignidad humana, proteger los derechos fundamentales a la vida, a la libertad e integridad personal de posibles violaciones. Le corresponde a la Defensoría del Pueblo, por expreso mandato constitucional y legal, impulsar la efectividad de los Derechos Humanos, en el marco del Estado Social de Derecho, promoviendo la vigencia y respeto de los derechos humanos y, especialmente, la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el fin de que el Estado brinde una atención integral a la población civil.

En marzo de 2001, la Defensoría del Pueblo implementó el proyecto Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el apoyo técnico y financiero de USAID. En marzo de 2003, a partir de la publicación de la Resolución 250 se crea la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, para darle respaldo y dirección estratégica al SAT, y determina su misión institucional¹¹⁴ en monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado interno, con el propósito de identificar y advertir posibles violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos de la población civil e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado.

La acción preventiva del SAT se enmarca en las obligaciones estatales que involucran medidas y acciones necesarias dispuestas con anticipación por parte de la institucionalidad para evitar la ocurrencia o mitigar los efectos de un hecho de violencia o acción bélica que pueda afectar a la población. Desde la perspectiva humanitaria, busca promover la acción del Estado y la solidaridad del conjunto social para disuadir a los actores armados y evitar la consumación del riesgo o mitigar sus efectos sobre la población civil. Igualmente, promueve el fortalecimiento y acompañamiento institucional a los procesos de acción colectiva y de solidaridad que desarrollan las comunidades para superar los niveles de

114 Revisada y actualizada en el proceso de planeación estratégica del año 2009.

vulnerabilidad que las afectan con relación a las amenazas y los riesgos a que se ven expuestas en el marco del conflicto armado.

El análisis de riesgo por obra de la dinámica de la confrontación armada es el resultado de un estudio técnico sobre las condiciones de seguridad de una comunidad o grupo social, en el cual se relacionan factores de amenaza y vulnerabilidad, con el fin de determinar los posibles efectos y las consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos derivados o relacionados con el conflicto armado. Este análisis implica la observación sistemática de la situación de vulnerabilidad y las amenazas, a partir de un estudio histórico y estructural o sistémico, de los factores que producen la violencia en una región determinada. Esta observación de factores estructurales y manifestaciones o fenómenos coyunturales de violencia social y política permite identificar los vacíos y debilidades de la presencia estatal, en la cohesión social y la respuesta social a la violencia.

El SAT tiene la capacidad de identificar tres tipos de riesgo: los inminentes, los coyunturales y los estructurales. Ante cada tipo se debe generar una respuesta adecuada y oportuna que promueva la efectividad de la respuesta institucional del Estado y, por ello, se han establecido respectivamente los siguientes informes: 1) De riesgo de inminencia, 2) De riesgo coyuntural (que puede ser focalizado o de alcance intermedio), y 3) Estructural. El Informe de riesgo es el documento técnico e institucional de la Defensoría del Pueblo que contiene información cualificada y valorada sobre la probabilidad de la ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH.

Los informes siguen una estructura y parámetros básicos que hacen referencia a la localización geográfica del riesgo, la identificación de la población en situación de riesgo, la descripción del riesgo, la valoración del riesgo y, finalmente, incluye una serie de requerimientos o recomendaciones que considera la Defensoría podrían ser tenidas en cuenta para la superación del riesgo advertido.

La localización geográfica del riesgo: Define la unidad territorial (departamento, municipio, cabecera municipal, corregimiento, vereda, resguardo, territorio colectivo) en el cual es posible se presente un evento de violación masiva de derechos humanos e infracciones al DIH.

La población en riesgo: Establece cuantitativa y cualitativamente el grupo social que está en riesgo y se señalan los grupos o sectores en condición de vulnerabilidad (indígena, afrodescendientes, jóvenes, niños, niñas y mujeres, entre otros). Se incorporan elementos que dan cuenta de los diferentes niveles de exposición a los efectos del riesgo, a partir de la visibilización de condiciones especiales de vulnerabilidad, tales como la condición étnica, de género, de edad, o con ocasión de la función social que desarrollan grupos poblacionales.

La descripción del riesgo: Contextualiza y caracteriza brevemente el riesgo, precisando cuál es el sentido de la disputa; qué intereses motivan a los actores armados en ella; cuál es el actor armado desencadenante del riesgo y cuáles son las posibles acciones que desarrollarían los grupos armados que pueden afectar a la población civil.

La valoración del riesgo: Describe los antecedentes de conflicto presentes en la zona, del escenario de riesgo y situación actual de afectación de los derechos fundamentales de la

población civil, identifica los factores de vulnerabilidad de la población, describe la amenaza y finalmente incorpora los factores de protección presentes en la zona identificada en riesgo.

En su construcción, el Sistema de Alertas Tempranas aplica un diseño teórico y metodológico para la estimación del riesgo de ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH en el contexto del conflicto armado interno, contenido en el marco analítico de conflicto armado y el modelo de análisis de riesgo, que permite estimar su nivel.

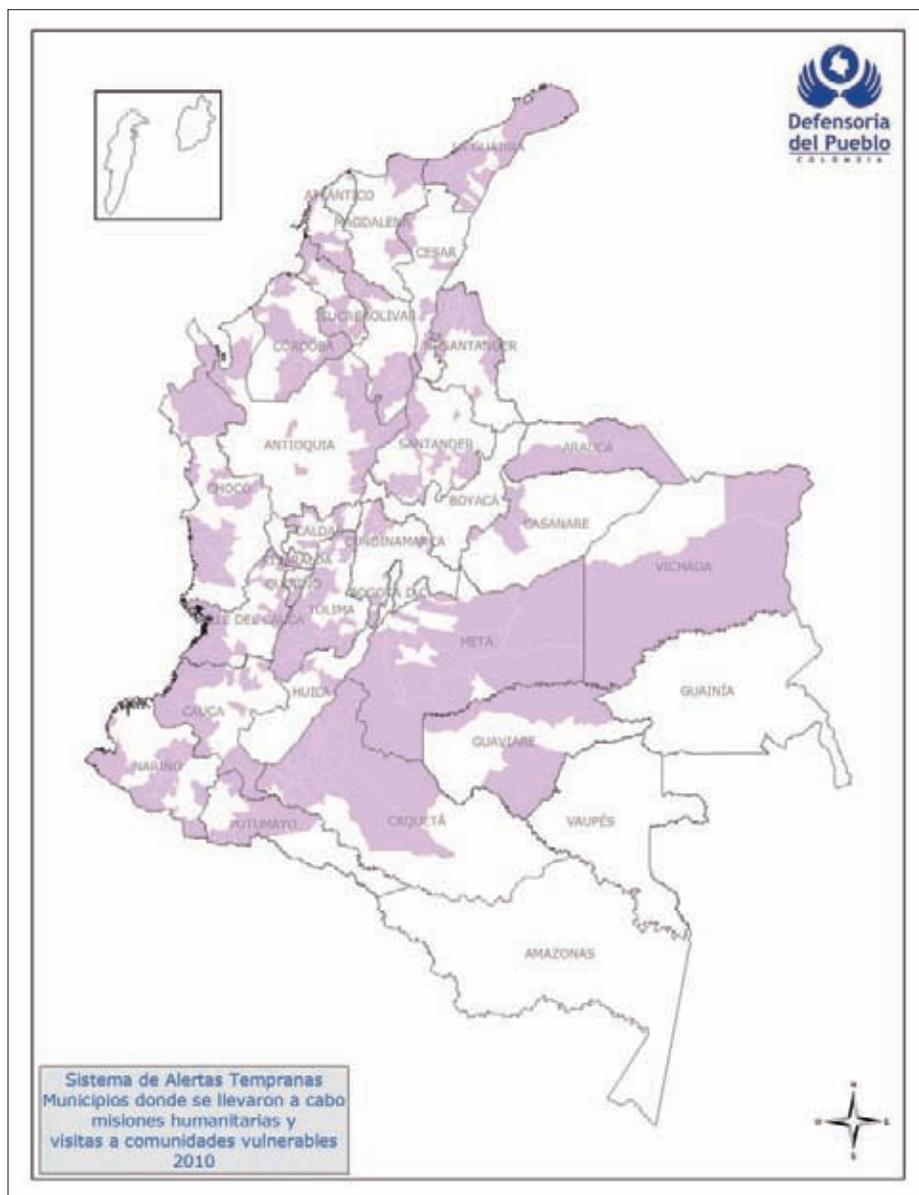
Recomendaciones: Incorpora las líneas de recomendación de la Defensoría del Pueblo a las diferentes instituciones estatales, de acuerdo con sus mandatos, competencias y funciones. Con ellas busca que el Estado en su conjunto adopte medidas que permitan disuadir, mitigar o controlar el riesgo; apoyen el fortalecimiento institucional; coadyuven al fortalecimiento social y de la comunidad; y faciliten en los casos que se llegue a requerir, la atención humanitaria de emergencia.

Una vez presentado este breve resumen con el marco normativo e institucional que da sustento al Sistema de Alertas Tempranas, así como el marco interpretativo y metodológico que aplica, se presenta a continuación el resumen de las actividades desarrolladas y sus logros obtenidos. Este reporte para el Informe al Congreso es de gestión y consta de dos partes directamente vinculadas: la primera de ellas contiene la gestión en materia de observación directa en terreno de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de las comunidades, que sustenta el análisis y la advertencia y, la segunda presenta la respectiva gestión de análisis y advertencia de riesgos para la población civil y otras actividades complementarias que facilitan el cumplimiento de la misión institucional.

La gestión en monitoreo

En cumplimiento de su misión institucional y con el propósito de monitorear directamente en el terreno las condiciones de vulnerabilidad de la población civil en materia de derechos humanos, el SAT adelantó misiones humanitarias y visitas a las comunidades vulnerables. Durante el año 2010, se llevaron a cabo cerca de 230 misiones que permitieron conocer de primera mano las condiciones de vida y el grado de exposición a la afectación de sus derechos fundamentales por acción de los actores armados, de los pobladores rurales y urbanos de 350 comunidades en 256 municipios de 28 departamentos del país. (Mapa 1).

Mapa N° 1. Municipios donde se llevaron a cabo misiones humanitarias y visitas de observación a comunidades vulnerables



A continuación se presenta una breve relación de algunas de las zonas visitadas y las observaciones hechas en cada una de ellas.

BUENAVENTURA

La ciudad de Buenaventura y su zona rural fue objeto de varias misiones de observación por parte del SAT, en razón a la crítica situación de derechos humanos que viven sus pobladores, y al constante asedio de que son objeto de parte de actores armados ilegales.

En el mes de febrero de 2010 hizo presencia y acompañamiento humanitario a las comunidades que habitan las poblaciones de Punta Bonita, Bocas del Brazo y Tímbita, donde han ocurrido desplazamientos masivos hacia Buenaventura desde finales del año 2009, debido a los hechos ocurridos en el río Cajambre, donde la presencia de las FARC y los continuos operativos adelantados por la Infantería de Marina en su contra, han derivado en combates con interposición de la población civil.

En el mes de marzo de 2010 se adelantó una nueva misión de observación con dos objetivos, el primero de ellos consistente en monitorear las condiciones de vulnerabilidad y amenaza de la población del departamento en general y, en particular, del puerto de Buenaventura. Y el segundo, la participación en el taller para la formulación del Plan de Prevención y Contingencia al Desplazamiento Forzado en Buenaventura, taller que no se pudo adelantar por cuanto en los momentos en que se realizaba hizo explotar un carrobomba en el centro de la ciudad, y dejó como saldo 9 personas muertas y aproximadamente 50 heridos, hecho atribuido a la guerrilla de las Farc.

En una primera reunión se contó con la participación de lideresas que hacen parte del Centro de Promoción Integral para la Mujer y la Familia –Taller Abierto–, y representan diferentes comunidades, especialmente a la población desplazada. En esa ocasión se contó con la presencia y participación de mujeres provenientes de los municipios de Cali, Tuluá, Restrepo, Bugalagrande, Palmira y Buenaventura.

Se confirmó la continua ocurrencia de desplazamientos forzados, que, en las zonas rurales, son el resultado de los enfrentamientos entre las Farc y miembros de la Fuerza Pública, y en las cabeceras urbanas la reacción a la aplicación de medidas de control poblacional y territorial que grupos armados que se identifican como de las nuevas estructuras armadas ilegales vienen ejerciendo.

Posteriormente, en el mes de abril de 2010 se llevó a cabo una nueva comisión, con el objetivo de monitorear el riesgo de vulneración a los derechos fundamentales de la población civil asentada en el corregimiento Zaragoza, y participar en el Taller para la Formulación del Plan de Prevención y Contingencia al Desplazamiento Forzado en Buenaventura, evento programado en marzo y que tuvo que ser cancelado por la activación de un carrobomba en las inmediaciones del Centro Administrativo Distrital.

En el recorrido al corregimiento Zaragoza, se pudo observar el deterioro ambiental y social, consecuencia de la explotación masiva y descontrolada de las minas de oro. Antes del mes de marzo de 2009 esta actividad se llevaba a cabo de manera artesanal y no registraba afectación a los ríos y cultivos circundantes. A partir de esa fecha, con el inicio de las excavaciones para la construcción de la doble calzada, que quedaron al descubierto bolsones de oro que despertaron el interés de lugareños y foráneos, así como de al menos un actor armado dispuesto a controlar la actividad y adquirir el resultado de la producción. Situación similar se registra como resultado del ingreso de maquinaria para la explotación aurífera en los

territorios pertenecientes al Consejo Comunitario San Cipriano, que afectan, adicionalmente, la reserva forestal que abastece de agua la cabecera municipal de Buenaventura.

En el mes de julio se llevó a cabo una nueva comisión que recorrió la zona urbana y parte de la zona rural, especialmente, el Bajo Calima, La Colina, Guadual, Guayacán, Ceibito, San Isidro y El Nueve.

Entre los problemas identificados, se registra la presencia de las Farc y la persecución de la fuerza pública. Adicionalmente, la presencia de cultivos de uso ilícito que conllevan a la ampliación de la frontera agrícola y el proceso de colonización de áreas para la siembra, la estigmatización de la población que adelanta operaciones de erradicación, así como las amenazas proferidas por parte de cultivadores de coca contra los líderes de los Consejos Comunitarios a quienes les atribuyen la gestión ante la fuerza pública para el desarrollo de las operaciones de erradicación manual.

Estos problemas han derivado en la ocurrencia de homicidios selectivos, restricciones a la movilidad y confinamientos de poblacional civil, fragmentación de la organización comunitaria y el debilitamiento de las prácticas tradicionales de producción e implantación de nuevos patrones de vida social y económica, derivadas de la economía cocalera. Los factores descritos permiten identificar un escenario de riesgo propicio para la ocurrencia de violaciones masivas a los Derechos Humanos y a los derechos colectivos de las comunidades e infracciones al DIH, y, por ende, nuevos eventos de desplazamiento forzado de carácter individual y masivo.

CAQUETÁ

En visita llevada a cabo a los municipios de La Montañita y El Doncello en el mes de marzo, se encontró que desde el segundo semestre de 2009 las Farc han intensificado las amenazas contra los funcionarios públicos locales, entre ellos el alcalde, los concejales y el personero, a quienes acusan de promover la erradicación de cultivos ilícitos en la zona de la Unión Peneya, así como de promover la aplicación de la política de Seguridad Democrática, amenazas e intimidaciones que se han hecho directamente a los teléfonos de las personas amenazadas en algunos casos y, en otras, indirectamente a través de comunidades que habitan en el área rural. Por su parte, miembros de la Policía Nacional manifestaron el conocimiento que tenían de la intención de las Farc de atentar contra los demás miembros del concejo municipal.

Igualmente, se conoció de las amenazas de que han sido objeto algunas personas beneficiarias del programa gubernamental Familias en Acción, a quienes al parecer les dijeron que en caso de seguir participando del programa atentarían contra su vida e integridad personal; razón por la cual varias de ellas solicitaron su retiro del programa. En cuanto a la utilización de minas antipersonal por parte de la guerrilla de las FARC, desde el mes de diciembre a la fecha se han presentado tres accidentes por mina antipersonal en los que se han visto afectados varios civiles.

Las intimidaciones a la población también se reflejaron en la restricción impuesta de concurrir a las mesas de votación de la zona rural, especialmente en el puesto de la inspección de Mateguadua a cuya instalación se opuso este grupo armado ilegal y le prohibieron a los jurados de votación de 2010 cumplir con su designación.

En el mes de abril se llevó a cabo una comisión de observación al municipio de Solita. La posición de este municipio permite una comunicación directa con el departamento de Putumayo con la zona de Milán y el anillo hacia la Bota Caucana, constituyendo un importante corredor para la movilización de hombres, armas y cultivos ilícitos. La población allí asentada ha denunciado la aplicación de medidas de control por parte de las Farc, consistentes en restricciones a la movilidad hacia la cabecera urbana acentuando la vulnerabilidad de las comunidades y derivando en dificultades para el desarrollo de procesos de organización de las comunidades que se han visto forzadas a sujetarse a los planteamientos y a las órdenes de las Farc, así como la vinculación a programas gubernamentales como es el caso de Familias en Acción y Red Juntos. Este último programa no se ha desarrollado en la zona debido a las amenazas proferidas contra los cogestores para que no ingresen a la zona, y contra los pobladores para que no colaboran en dicha iniciativa.

Se conoció que las veredas Palmeras y Castillo eran las que presentaban mayor restricción dado que no se permitía el ingreso de ninguna persona ajena a la comunidad, situación que llevó a que Acción Social propusiera el acompañamiento militar a los cogestores para entrar en ella; sin embargo, la mayoría de ellos manifestó, frente a esta propuesta, su intención de renunciar puesto que algunos de los cogestores mantienen su núcleo familiar en la zona rural, los cuales podrían ser víctimas de las FARC, como represalia por acompañarse del Ejército y de no atender la orden de no entrar a las zonas en mención.

En cuanto a la población desplazada recepcionada en el municipio, esta proviene en su mayoría del departamento del Putumayo, municipio de Puerto Guzmán, que han manifestado haberse visto obligados a abandonar sus zonas de residencia debido a las amenazas de que han sido objeto por parte de la guerrilla por tener familiares en el Ejército, por no colaborar con el abastecimiento de alimentos y por oponerse al reclutamiento de jóvenes que están entre los 10 y los 16 años.

Esta situación también se presenta en la cabecera municipal, de donde salen familias desplazadas hacia la ciudad de Florencia y municipios aledaños como Curillo, debido al temor que genera la presencia de milicianos y los posibles reclutamientos forzados.

Finalmente cabe mencionar que se registra un temor generalizado en la población del municipio que impide que se fortalezca la organización comunitaria, que se visibilicen los efectos de la confrontación armada en la población civil. En algunos casos se registran casos de confinamientos, estigmatización y señalamientos de comunidades a los que acusan de favorecer al bando contrario.

En abril una comisión de observación visitó los municipios de Milán y Solano, específicamente, a los resguardos de Puerto Naranja, Peñas Rojas, El Cuerazo, San Luis, Herichá y Agua Negra. Se pudo establecer que desde el año 2007 han tenido que soportar en cuatro ocasiones los efectos de las fumigaciones aéreas indiscriminadas, la última de ellas en el segundo semestre del año 2009. Como consecuencia de ellas han perdido cultivos de yuca, plátano, piña, maíz, caña y chontaduro para su subsistencia, así como los cultivos de coca para sus prácticas culturales. También se denunciaron afectaciones a la salud de los pobladores y el fallecimiento de una menor de edad quien presentó síntomas de intoxicación en los días posteriores a la fumigación.

Representantes de las comunidades manifestaron que han puesto en conocimiento de la Procuraduría Regional la mencionada situación y las consecuencias que han tenido que soportar, con la esperanza de que se brinde atención humanitaria, solución al problema alimentario y atención médica para los afectados, sin que a la fecha hayan tenido respuesta.

Por otra parte, también se han visto afectadas las comunidades por las restricciones y controles que aplica las Farc, que restringen el uso de celulares en los resguardos únicamente para el cacique de la comunidad y el docente, adicionalmente las restricciones se extienden a los horarios para la circulación, estableciendo la prohibición de circular por caminos después de las 6:00 p. m. y el tránsito hacia la cabeceras municipales donde las comunidades adquieren la remesa. Así mismo, manifestaron la intención de adelantar un empadronamiento a los docentes de los resguardos con el fin de controlar la entrada y salida de personas ajenas al resguardo, a lo cual se han opuesto las comunidades.

En el mes de noviembre se llevó a cabo una segunda visita al territorio que corresponde al resguardo Agua Negra y San Francisco en el municipio de Milán. En el recorrido también se sostuvieron encuentros con líderes sociales de la inspección Granario y autoridades locales.

Según se expresó, las Farc manifestaron a las comunidades su molestia por la aprobación que hicieran las comunidades al proyecto de interconexión eléctrica San Antonio de Getuchá - Tres Esquinas - Solano, que, según manifestaron, brindaría beneficios a la base militar de Tres Esquinas y no a las comunidades de la zona, ya que la militarización que acompaña la ejecución del proyecto pondría en riesgo a las comunidades en caso de llegarse a presentar enfrentamientos entre la guerrilla y la fuerza pública. Dicha aprobación se hizo en el marco de la consulta previa a las comunidades en reunión llevada a cabo en el municipio de Solano con participación de los representantes del Ministerio del Interior y de Justicia.

Por su parte, los representantes del resguardo de San Francisco denunciaron que en el mes de octubre de 2010 se llevaron a cabo fumigaciones aéreas en zonas del resguardo que afecta los cultivos de pancoger, y la seguridad alimentaria de las comunidades. Esto se suma a la falta de provisiones en la escuela por cuanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desde el mes de junio no hace envío de alimentos para los menores. El daño ocasionado por las fumigaciones aéreas según lo expresado ha contaminado las fuentes de agua que surten a la comunidad, y creado problemas de salud que se agravan por falta de tratamiento, en la medida en que los puestos de salud están muy distantes de las comunidades. Por este motivo las comunidades han advertido que de continuar las fumigaciones se desplazarán de manera masiva para exigir la atención de los gobiernos local, departamental y nacional, que están en la obligación de brindar atención a las comunidades y de ofrecer facilidades para el desarrollo de proyectos alternativos.

En el mes de junio de 2010 se adelantó una misión de observación a los municipios de El Paujil, El Doncello, Puerto Rico y San Vicente del Caguán en la zona norte del departamento de Caquetá. En el primero de ellos se pudo constatar la llegada de varias familias desplazadas procedentes de los municipios de Cartagena del Chairá, veredas Camicaja, Los Cauchos y Las Palmeras, del municipio San Vicente del Caguán, veredas La Esmeralda, Las Lajas y Vistahermosa, del municipio La Montañita, de la inspección Unión Peneya y del municipio El Paujil de la inspección Bolivia. Las causas de los desplazamientos están relacionadas con el reclutamiento forzado de menores que adelantan miembros de la guerrilla de las Farc, incluso de menores de edad de siete años en adelante, así como los señalamientos de que son auxiliares de la fuerza pública.

También se pudo establecer la existencia de minas antipersonal en la zona rural de la Inspección Bolivia, donde las Farc han incrementado la siembra de estos artefactos en zonas con presencia de cultivos de uso ilícito para tratar de frenar las operaciones de erradicación manual. Esto afecta a la población civil por cuanto debe restringir las labores agrícolas y en muchos casos abandonar sus parcelas ante el temor de verse afectados en su vida e integridad personal por las minas.

En el municipio El Doncello, se pudo establecer el estado de temor en que se encuentra la población por la presencia de las Farc como también de las amenazas que han circulado donde se refiere el posible atentado contra algún miembro del cabildo municipal, ante lo cual debieron solicitar colaboración de la Policía Nacional para que les brinde seguridad ante el riesgo de un atentado por parte de la guerrilla. Las amenazas al proceso electoral se extendieron a la zona rural donde se conocieron las restricciones impuestas por las Farc para los jurados asignados al puesto de votación de la Inspección de Peñas Negras, donde advirtieron que en caso de que llegaran a cumplir con su función tendrían que atenerse a las consecuencias.

En el municipio de San Vicente del Caguán se presenta una situación similar a la del municipio del Paujil, consistente en la frecuente llegada de personas que se ven obligadas a desplazarse ante las intimidaciones de las Farc, que los señalan de colaboradores de la fuerza pública y los amenazan con el reclutamiento de sus hijos. Esta situación la viven familias procedentes de las veredas Yaguara 1 y 2, Campo Hermoso, Guacamayas, Platanillo, Las Morras, San Juan Lozada, La Tunia y Honduras del municipio de San Vicente del Caguán, de las veredas Alto Yarí y La Florida del municipio La Macarena del departamento de Meta, de las veredas Laurel y Monterrey del municipio Puerto Rico, y del municipio Cartagena del Chairá de la vereda Puerto Camelias.

De otra parte, se tuvo conocimiento de amenazas e intimidaciones de que son objeto algunos funcionarios públicos locales y líderes sociales de la zona rural del municipio, sin que se haya podido establecer con mayor claridad sobre su procedencia y los objetivos que persiguen.

CHOCÓ

En febrero de 2010 se llevó a cabo una comisión de observación a los municipios Litoral del San Juan, Medio San Juan e Istmina, del departamento del Chocó, que hacen parte del sector medio y bajo del río San Juan. Se constató la presencia de grupos armados ilegales y/o influencia territorial que buscan ejercer de manera alternada las Farc y los nuevos grupos armados ilegales Águilas Negras y Los Rastrojos. El principal interés de los actores armados que hacen presencia en este territorio se centra en el desarrollo de actividades asociadas al narcotráfico, la siembra, el procesamiento y la comercialización de cultivos ilícitos en zonas de resguardo indígena y territorios colectivos en las que se busca aprovechar el difícil acceso que supone la geografía de la región.

Otro elemento que facilita el desarrollo de actividades ilegales es la cercanía con el cañón de las Garrapatas, que comunica con el municipio El Dovio en el Departamento Valle del Cauca; territorio que se erige como corredor de movilidad de integrantes de los grupos armados ilegales y de cargamentos de droga provenientes de otras zonas del país. La presencia de actores armados y del narcotráfico en la región contrasta con la baja presencia de fuerza pública, la cual se limita a dos puntos de control sobre el río San Juan;

uno de ellos la Estación de Policía en Bebedó y el otro en el sitio conocido como Palestina, donde hace presencia el Ejército Nacional.

Un elemento particular es el relacionado con la instalación de una empresa petrolera que adelanta operaciones de exploración en una zona con alta presencia de actores armados, y donde, adicionalmente, debió llevarse a cabo un proceso de consulta previa a las comunidades afrocolombianas e indígenas de la zona con participación del Ministerio Público.

En el mes de septiembre se adelantó una misión de observación a los municipios de Juradó y Bahía Solano. Se informó de la presencia de actores armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, los cuales se autodenominan “Los Rastros”, principalmente en la cabecera municipal de Bahía Solano y en el corregimiento El Valle. Igualmente, se informó de la presencia de milicianos de las Farc en zonas urbanas y en la zona fronteriza con Panamá y corregimientos costeros de Juradó donde ejercen un control absoluto.

El interés de los actores armados en la región consiste en controlar las rutas de comercialización de cultivos ilícitos, armas y contrabando con los mercados centroamericanos, especialmente con Panamá. Esta situación ha transformado a los corregimientos costeros de Bahía Solano y Juradó en centros de acopio de droga proveniente del centro del país y de las regiones del San Juan y Baudó en el Chocó, así como sitios para guardar armas y contrabando, situación que ha condicionado a los pobladores en la zona a silencio y a participar en las actividades derivadas del tráfico irregular. La circulación de altas cantidades de dinero, sumada a las dificultades para desarrollar actividades legales por parte de la población, ha transformado las prácticas sociales, económicas y culturales de la región, que identifican las actividades ilegales como la única opción de vida y de sostenibilidad en la zona.

META - VICHADA

En el mes de enero de 2010, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una misión de observación al municipio Puerto Gaitán en el departamento del Meta, la que buscaba recaudar información pertinente para la valoración del riesgo a que están expuestas las comunidades campesinas y étnicas que habitan la ribera del río Meta en la confluencia entre los departamentos de Meta y Vichada.

La población civil se encuentra en especial grado de vulnerabilidad ante la presencia y accionar de los grupos armados que buscan ejercer control del territorio y para ello han recurrido al reclutamiento forzado de jóvenes, la vinculación de la población en actividades de la cadena productiva de la cocaína e incluso al desplazamiento forzado cuando las personas se niegan a cumplir las órdenes de los grupos armados.

Otro problema identificado por la población civil está asociado con la entrada en la zona de las compañías de exploración petrolera y palmicultura, lo que ha traído consigo la llegada de grandes cantidades de personas provenientes de otras regiones del país. Esto ha generado conflictos entre la población residente y colonos provenientes del interior. Otro problema, que alimenta las tensiones sociales de la zona, tiene que ver con el incumplimiento de las empresas que adelantan los proyectos de exploración petrolera y las empresas con proyectos agroindustriales, que han ofrecido la vinculación laboral de población local, generando tensiones entre las comunidades residentes y los colonos.

Posteriormente, en marzo de 2010, se llevó a cabo una segunda misión de observación, esta vez visitando a los municipios de Puerto Carreño y Cumaribo del departamento de Vichada. En esta ocasión se informó de la presencia de las Farc y el Erpac. Se confirmó el estado de zozobra reinante entre la población civil debido a la presencia de los actores armados, los mecanismos de control que ejercen y las amenazas de que son objeto cada vez que un bando los señala de colaborar con el bando contrario; situación que, por temor a represalias, no ha sido denunciada ante las autoridades locales.

La situación observada llevó al SAT a programar una nueva misión al terreno, esta vez incluyendo los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán en el Meta, y las comunidades de Puente Arimena, El Viento, El Progreso, Tres Matas, San Luis, Caño Pipo, Chololobo, San José de Ocuñé, El Retiro y Chupave en el departamento de Vichada. Esta misión se llevó a cabo en octubre y pudo establecer la presencia de actores armados ilegales, la relación que establecen con el territorio y la población, y las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades.

Se encontró que el Erpac, en planes de expansión, han buscado ejercer influencia territorial. En el recorrido se pudo establecer que el Erpac hace presencia en la cabecera urbana y centro poblados a través de informantes, reclutadores y personas dedicadas al cobro de extorsiones a sectores económicos locales formales e informales. Su presencia y la implementación de patrones de comportamiento y control social se traducen en confinamientos de la población civil, atentados contra la vida e integridad personal, amenazas a la seguridad alimentaria, reclutamientos y utilización ilícita de niños, niñas y jóvenes, homicidios selectivos y desapariciones forzadas.

En relación con las Farc, se informó de su presencia en algunas zonas rurales donde mantienen disputa por el territorio con el Erpac, pero la falta de presencia de la fuerza pública y autoridades en amplias zonas rurales, dificulta conocer con precisión el contenido de las denuncias por la presencia de los grupos armados que recorren el departamento.

En cuanto a la problemática de tierras, miembros de las comunidades indígenas manifestaron que les ha sido arrebatado territorio ancestral por parte de colonos y empresarios, que desconocen la autoridad indígena y su propiedad en los resguardos. Esta es una de las manifestaciones que ha tenido el conflicto permanente entre indígenas y colonos por el uso del territorio, que cada día cobra mayor fuerza en la medida en que los proyectos agroindustriales y de explotación petrolera avanzan hacia estos territorios. Conflicto que ha sido identificado con anticipación pero el bajo nivel de gestión del antiguo Incora y ahora del Incoder, en el proceso de legalización de predios y resguardos, mantiene a predios de las zonas rurales en calidad de baldíos, lo que ha generado el conflicto entre las comunidades que en algunas ocasiones es aprovechada por empresas agroindustriales que buscan asentarse en el territorio.

ALTA GUAJIRA

En febrero se llevó a cabo una misión a la alta Guajira correspondiente al municipio de Uribia, en la cual informó que hay presencia en la región de dos grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC. Por una parte, se encuentra un grupo que coincide con el antiguamente llamado Frente Contrainsurgencia Wayúu del Bloque Norte de las extintas AUC que se apartó del proceso de negociación con el Gobierno Nacional y no se desmovilizó,

continuó activo y hace parte de una estructura armada ilegal conocida como Los Paisas. Por otra parte, se encuentra el grupo que se autoidentifica como Águilas Negras o Autodefensas Unidas Combatientes de la Alta Guajira.

Ambos grupos armados ilegales buscan ejercer influencia sobre estratégicos sectores poblacionales, a través de una amplia red de inteligencia y de apoyo logístico dispersa en diferentes centros poblados de la región. La influencia que buscan ejercer ambos grupos, les facilita a los mandos tener información sobre los movimientos de personas y de vehículos que desde la cabecera municipal de Uribia salen para la alta Guajira por cualquiera de las rutas y trochas existentes.

La facción armada ilegal identificada como “Los Paisas” tiene ubicadas sus bases de refugio y retaguardia en una amplia zona conformada, entre otros, por los centros poblados de Tres Bocas, Jetsu, Marquetalia y Poropo, a partir de esta zona de refugio controlan los corredores de movilidad que desembocan en los puertos ubicados en el Golfo de Maracaibo. Por su parte, las Águilas Negras tienen una de sus principales bases en el entorno de Nazareth y desde allí ejercen control sobre un área de la que hace parte Puerto Estrella, Tawaira, Buenos Aires y Bahía Honda, desde donde acceden a varios corredores de movilidad que les permite llegar a distintos puertos ubicados en el noroccidente de la península de La Guajira.

La confrontación entre las facciones armadas ilegales se ha expresado de manera violenta en la cabecera municipal de Maicao, en donde con frecuencia se presentan homicidios selectivos.

ANTIOQUIA

En marzo de 2010 se llevó a cabo una misión de observación a los municipios de Caucaasia, Tarazá y Cáceres en la zona bajo cauca antioqueño, que permitió establecer la fuerte presencia de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Auc: Los Paisas y Los Urabeños. Estos grupos mantienen la disputa por el territorio, en razón de la ventaja que les ofrece para la producción y distribución de los derivados del procesamiento de la coca, y por el control poblacional que les permite apropiarse de excedentes de las economías legales e ilegales que perviven en la zona.

Esta confrontación ha derivado en constantes vulneraciones a los derechos a la vida e integridad física de los pobladores de la zona, consistentes en homicidios selectivos, desapariciones forzadas, además de las extorsiones y amenazas que mantiene en un estado de terror a la población civil. El establecimiento de límites imaginarios en los territorios que busca controlar cada bando ha supuesto la aplicación de restricciones a la movilidad de la población, que implican confinamientos y restricción a la circulación de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. En los casos en los cuales esos límites son traspasados surge el riesgo de ser asesinados o desaparecidos por considerar que pueden estar prestando apoyo al grupo rival.

Esta disputa por el control del territorio y la población ha sido alimentada por el rezago en los procesos de titulación de predios, que dificulta el establecimiento de proyectos productivos legales y hace que la población se incline por el cultivo y procesamiento de coca como mecanismo para la generación de ingresos. Constantemente se presentan conflictos entre la población campesina que deriva su sustento de los cultivos ilícitos, con

los programas de erradicación que han originado desplazamientos masivos de población que protesta, muchos presionados por los actores armados de la región.

Ante el panorama de los derechos humanos que se presenta, las autoridades se han mostrado desbordadas y, en algunos casos, manifiestan que la falta de denuncia por parte de la población dificulta la realización de su labor de protección. Por su parte, la población manifiesta falta de confianza en las autoridades y de disposición para actuar.

BOLÍVAR - SUCRE – CÓRDOBA

En el mes de mayo de 2010, se conformó una comisión de observación a los municipios de Sucre y Bolívar, que hacen parte de la subregión Montes de María, específicamente Ovejas, Chalán, Sincelajo, Carmen de Bolívar, Zambrano y Córdoba. La principal problemática observada está asociada a la masiva compra de tierras por parte de personas provenientes del interior del país, que ha sido fomentada por los siguientes factores: la falta de regulación en los procesos de enajenación de bienes; las empresas con proyectos agroindustriales para desarrollar en la región, los bajos niveles de protección jurídica a los bienes abandonados por la población desplazada por la violencia y que han sido apropiados de manera fraudulenta por terceros que los negocian con las empresas; el escaso acompañamiento a comunidades que han retornado a sus zonas de origen, pero que no han encontrado los apoyos necesarios para emprender proyectos productivos que les garanticen su mínimo vital y la generación de excedentes económicos, situación ante la cual venden sus terrenos recuperados o asignados por programas de gobierno.

Este panorama de concentración de la propiedad ha sido denunciado en varias instancias, donde incluso se afirma que se ha recurrido a métodos violentos para presionar y manipular la voluntad en la venta de bienes.

En el mes de julio el SAT llegó en misión de observación a los municipios que hacen parte de la zona del golfo de Morrosquillo, en el departamento de Sucre, específicamente a los municipios San Onofre, Tolú y Coveñas. La zona registra presencia de grupos armados ilegales postdesmovilización de las AUC identificados como Águilas Negras, que están vinculados con el tráfico de narcóticos y, adicionalmente, se oponen a los procesos de restitución de bienes que ha iniciado el Gobierno nacional en la región. Evidencia de la oposición a la restitución de bienes son las constantes amenazas e intimidaciones que profieren contra las organizaciones de población desplazada y sus líderes, que se han concretado en varios casos de repercusión nacional, como ha sido el homicidio del campesino Rogelio Martínez, quien trabajó en procesos de restitución de tierras, asesinado por hombres encapuchados el 18 de mayo cuando se dirigía a la finca La Alemania, vereda las Pavas, corregimiento Plan Parejo, en jurisdicción del municipio de San Onofre en el Departamento de Sucre.

De acuerdo con la información obtenida, a pesar de las constantes vulneraciones a los derechos fundamentales de la población que se denuncian en círculos regionales o nacionales, se ha sabido del constante temor que existe en los habitantes para denunciar las acciones cometidas por los actores armados ilegales presentes en la zona. Este temor radica en la poca confianza que tiene la población en los cuerpos de seguridad y de investigación, las cuales perciben aún como permeadas por miembros de estos grupos ilegales e incluso se han hecho denuncias de connivencia de miembros de la fuerza pública con organizaciones delictivas.

Un problema particular que se presenta en casi la totalidad del territorio sucreño y en especial en la zona de Morrosquillo tiene que ver con el constante asedio a desmovilizados para que se incorporen a las filas de los actores armados que ejercen influencia en la zona, bajo la amenaza de ser asesinados si se niegan y con la promesa de percibir ingresos. La respuesta de algunos desmovilizados ante las precarias condiciones en que viven, el abandono de parte de las autoridades y la falta de proyectos productivos que brinden oportunidades alternativas, hace que sean cooptados por estas estructuras armadas y llevados a otras regiones del departamento y de la costa Atlántica.

En el mes de julio se llevó a cabo la misión de observación a los municipios de Buenavista, Planeta Rica, Ayapel y La Apartada del departamento de Córdoba. El principal problema identificado tiene que ver con los elevados índices de homicidio que se registran en la zona y la presencia de grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Auc, entre los que se encuentran los autodenominados Águilas Negras, Los Paisas y Los Rastrojos, que se disputan el territorio por la ventaja que les ofrece para el control del negocio de los cultivos ilícitos y sus derivados, provenientes de zonas como el nudo de Paramillo y el Bajo Cauca antioqueño.

El aumento de las vulneraciones a los derechos humanos ha sido evidente en las constantes amenazas a la población, la ocurrencia de homicidios selectivos y de configuración múltiple como el ocurrido en julio en la vereda Colonia el 72, donde encapuchados asesinaron a 6 personas entre ellas a un menor de edad, lo que ocasionó el desplazamiento masivo de la población de esta zona a la cabecera urbana del municipio. Así mismo, se vienen presentando reclutamientos de jóvenes, extorsiones a comerciantes y transportadores y amenazas e intimidaciones a funcionarios públicos locales como las denunciadas en el municipio de La Apartada.

Un factor que puede llegar a constituir un nuevo elemento de disputa está relacionado con el surgimiento de minas ilegales para la explotación de oro en la región de Ayapel, donde acuden sectores poblacionales pobres en busca de su sustento y que es probable despierten el interés de los actores armados tanto en su regulación como en la apropiación de rendimientos.

CAUCA

En mayo se llevó a cabo la misión de observación a dos de los municipios que componen la subregión costa Pacífica Caucana: Guapi y Timbiquí. El objetivo fue dar continuidad a la labor de monitoreo y de seguimiento a la primera Nota de Seguimiento declarada Alerta Temprana por parte de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), y conocer en terreno la dinámica del conflicto armado y el impacto en las comunidades habitantes de la región.

Se obtuvo información sobre la presencia permanente de miembros de nuevos grupos armados postdesmovilización de las autodefensas autodenominados Águilas Negras, del grupo armado ilegal Los Rastrojos, así como de las guerrillas de las Farc y el Eln. La confluencia de actores armados ilegales, presenta un escenario donde la vulneración de derechos de la población se registra en varias modalidades. Por una parte, los continuos enfrentamientos, emboscadas y ametrallamientos entre grupos, dejan a la población en medio de los combates los cuales en ocasiones se extienden por varios días, obligando

a la población a confinarse en sus hogares o desplazarse a las cabeceras municipales o corregimentales para proteger su vida. Así mismo, se registran señalamientos y amenazas a la población de colaborar con uno u otro actor por el simple hecho de habitar en la zona donde hacen presencia.

Precisamente, en la fecha que se adelantaba la visita, fue necesario suspenderla y abstenerse de visitar la cabecera del municipio de López y los corregimientos aledaños, debido a los enfrentamientos armados en la parte media del río Míca y, donde fue incautado un hospital de campaña de las Farc y fueron capturados 16 personas acusadas de rebelión.

La presencia de actores armados no se limita a las zonas rurales y esteros, también se registra en las cabeceras urbanas donde amenazan a la población, realizan extorsiones y ejercen control social. Evidencia de esta situación: entre los meses de abril y mayo se adelantó un paro en el que participaron comerciantes y transportadores del municipio de Guapi, quienes exigían mayor seguridad para su labor y el no pago de extorsiones. Adicionalmente, se registran constantes amenazas a miembros de organizaciones sociales y líderes comunales.

Un problema identificado en amplias zonas rurales tiene que ver con la instalación de minas antipersona por parte de actores armados que buscan proteger las zonas de cultivos ilícitos, los centros de procesamiento del alcaloide y las zonas de embarque, así como frenar la avanzada de la fuerza pública.

De manera particular, en el municipio de Timbiquí se observa la llegada de personal proveniente de otras zonas del país, al igual que mujeres adolescentes que son llevadas a zonas rurales, donde se presume son alojadas en ‘chongos’ y obligadas a prestar servicios sexuales.

C.4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES

Los niños, niñas, jóvenes y mujeres son poblaciones con necesidades particulares, que viven y son afectadas de forma diferente por las mismas situaciones, como consecuencia de sus condiciones materiales de vida, de su posición en la sociedad, de su identidad étnica y de las relaciones de poder en las que están insertas, tanto en el ámbito privado como en el público. Estas condiciones especiales han sido reconocidas a través de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de desarrollos legislativos nacionales que los han incorporado. Sin embargo, estos avances no se han materializado suficientemente en políticas y programas, ni en el cambio de prácticas institucionales y sociales que garanticen el goce efectivo de los derechos a estas poblaciones.

Como ha sido reconocido reiteradamente, “(...) para que los derechos humanos sean efectivos, deben ir más allá de la esencia normativa y textual, y convertirse en parte de la cultura jurídica de una sociedad dada. Deben tener resonancia en la conciencia pública general en relación con los temas políticos y civiles”¹¹⁵. Los procesos para construir esta *resonancia*, requisito fundamental para una cultura de derechos humanos, enfrentan múltiples obstáculos que en el caso de poblaciones tradicionalmente subordinadas y discriminadas son mayores, porque existen resistencias para la vigencia de sus derechos plenos, y para transformar las relaciones abusivas de poder de las que han sido víctimas. A los obstáculos estructurales que impiden la garantía de derechos se suma el conflicto armado interno que además de generar graves violaciones a los derechos humanos, obliga a que se aplaque la implementación de acciones orientadas a transformar las condiciones estructurales que reproducen la discriminación y violencias en lo público y lo privado.

La persistencia de la crisis humanitaria y de derechos humanos ha hecho visibles a las mujeres y jóvenes, y a la población infantil como víctimas específicas del conflicto armado y sus consecuencias. Sin embargo, con frecuencia se asume que las expresiones de la violencia en el contexto del conflicto armado son propias de la confrontación armada, y se desconoce su práctica en otros escenarios de la vida social: la familia, la comunidad, el sistema escolar, el mundo del trabajo, etc. Este desconocimiento de que la violencia sociopolítica usa, es aún

115 Radhika Coomaraswamy. Bramar como una vaca: las mujeres, la etnia y el discurso de los derechos. En *Derechos Humanos de la Mujer, perspectivas nacionales e internacionales*, editado por Rebecca J. Cook, Profamilia. Bogotá, 1997. pág. 37.

más cruel que la violencia que tradicionalmente se ha ejercido contra mujeres, niñas, niños y jóvenes, pone de patente la subvaloración que por fuera del conflicto armado se tiene de las violaciones a sus derechos humanos. Subvaloración que se refleja en los altos niveles de impunidad frente a estos casos y en la persistencia, cuando no el incremento, de hechos de violencia contra estas poblaciones, dentro y fuera del conflicto armado.

Aunque es importante reconocer que las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, que afectan particular y desproporcionadamente a estos sectores sociales, son cada día más cuestionadas socialmente —especialmente la violencia sexual cuando las víctimas son menores de edad—, tienen mayor cubrimiento mediático y atención por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de la cooperación internacional y de las entidades estatales; esto no se ha traducido en su adecuada documentación y análisis, que permitan dimensionar los impactos de la violencia, dentro y fuera del conflicto armado, y de la pobreza en la niñez, la juventud y las mujeres. Las dificultades para contar con información precisa y completa limitan las posibilidades de diseñar políticas públicas de prevención y atención con indicadores de impacto, orientadas a garantizar la inclusión social, económica y política de estas poblaciones, y a reducir las condiciones de vulnerabilidad que les impiden el ejercicio pleno de su ciudadanía. Es necesario superar el reconocimiento coyuntural de las graves violaciones a los derechos humanos de las poblaciones infantil y juvenil, y de las mujeres, para pasar del repudio a la construcción de esa *resonancia* en lo social e institucional, así como reconocer que estos sectores sociales han sido y son víctimas de las más persistentes y extendidas violaciones a los derechos humanos, que se exacerban en el contexto del conflicto armado. Solo así se avanzará en el respeto y la garantía de los derechos ya consagrados constitucionalmente.

1. Niñez y juventud con ciudadanía formal

Los obstáculos para el ejercicio de los derechos humanos tradicionalmente han sido: la falta de mecanismos efectivos para su implementación (institucionalidad), el desconocimiento y la no exigencia por parte de los titulares, y los imaginarios sociales frente a cada derecho y su titular. En el caso de los derechos de la niñez y de la juventud, es evidente que se ha avanzado en la superación de algunos obstáculos, a cinco (5) años de la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia y sus posteriores desarrollos.

La Defensoría del Pueblo reconoce los esfuerzos que se adelantan para dar cumplimiento a dichas disposiciones legales, mediante el acatamiento progresivo por parte de las autoridades, lo cual se refleja en que cada vez hay más planes de desarrollo y presupuestos territoriales con gasto social específico en la infancia, y, en algunos casos, el incremento de este, como consecuencia de la aplicación de la estrategia Hechos y Derechos¹¹⁶. La política pública, como mecanismo efectivo para la implementación de los derechos consagrados en el Código de la Infancia y la Adolescencia, está logrando mayor cubrimiento, y refleja el reconocimiento que el Gobierno hace de la corresponsabilidad que establece dicho código. Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia que es fundamental en el propósito de garantizar y proteger la infancia en el país, y lamentablemente no se ha logrado suficientemente.

116 Unicef. Folleto Hechos y Derechos. En: <http://www.unicef.org.co/Gobernadores/Folleto-Hechos-y-Derechos.pdf>

A pesar de estos avances, la situación de los derechos humanos de la población infantil y juvenil sigue siendo preocupante, especialmente porque a la hora de implementar las políticas y programas se sigue presentando la práctica de delegación de responsabilidades, mediante la cual muchas autoridades territoriales no han asumido íntegramente su responsabilidad con los menores de edad, que viven en su respectiva localidad; siguen considerando que la responsabilidad de la garantía y satisfacción de los derechos a estos sectores sociales es responsabilidad exclusiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). A su vez, el ICBF debe convertirse en el ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar como lo exige la ley. Este avance parcial en la institucionalidad impide que los avances formales se materialicen en la vida diaria de niñas, niños y jóvenes y que el gran avance del Código en reconocerlos como ciudadanos con derechos propios no se refleje en la institucionalidad, y por lo tanto no se haya trasladado a las otras esferas de la vida social y política (familiar, comunitaria, social).

La lentitud en la adecuación institucional para contar con instrumentos efectivos de garantía de derechos retrasa la transformación de los imaginarios sociales de los adultos, que no reconocen aún a los niños, niñas y adolescentes como seres humanos sujetos de derechos. Lo que se evidencia en cifras que indican lo delicado de la situación de sus derechos, y en acciones que constituyen verdaderas limitaciones al ejercicio de derechos, y que desconocen el carácter prevalente de los derechos de estas poblaciones. A esto hay que sumar las dificultades propias que tienen las personas en la niñez y en la juventud para conocer y exigir sus derechos, en ambientes sociales adversos y en el contexto del conflicto armado, que ha hecho del *todo es válido* una regla general.

La mayor expresión de la violación de los derechos fundamentales a niñas, niños y jóvenes es la violencia contra los menores de edad, en todas sus manifestaciones, que, a pesar de la reducción que reportan las cifras oficiales, sigue siendo preocupante. Esta situación evidencia el reducido impacto de las medidas de prevención, y la necesidad de garantizar la adecuada sanción de los responsables porque, de no ser así, la impunidad seguirá siendo una de las causas estructurales de la violencia contra los menores de edad, niñas y niños. La negación del acceso a la justicia para las víctimas de estos delitos es un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano pero, sobre todo, es la pérdida de la oportunidad que tiene el Estado para promover, a través de mecanismos legales y coercitivos y actuaciones administrativas, cambios en los imaginarios y las prácticas sociales, que han hecho de la violencia contra estas poblaciones una práctica sistemática, que se expresa de forma diferente, pero que tiene como fundamento el desconocimiento de sus derechos.

Para el año 2010, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó 18.318 dictámenes sexológicos, 2.650 menos que el año pasado; de los cuales 3.796 dictámenes a menores de 4 años de edad; 5.220 dictámenes fueron practicados a menores entre 5 y 9 años de edad (3.906 a niñas y 1.314 a niños); 7.037 dictámenes se practicaron a menores entre los 10 y 14 (6.219 a niñas y adolescentes y 818 a niños y adolescentes); se practicaron 2.265 dictámenes a adolescentes entre los 15 a 17 años (2.044 a mujeres adolescentes y 221 a hombres y adolescentes)¹¹⁷. Las cifras evidencian que la mayoría de las víctimas de este delito se encuentra entre los 10 y 14 años, seguida por el grupo de víctimas entre los 5 y 9 años, y que las víctimas mayoritarias de la violencia sexual pertenecen al sexo femenino (75%). Para la Defensoría es de especial preocupación que los casos reportados, sobre

117 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Requerimiento No.148-GCRNV – 2011.

los cuales siempre se ha reconocido un subregistro, muestran que cada día se les practicó dictámenes sexológicos a 50 menores de edad, de lo cual se puede inferir que cada hora al menos 2 menores son víctimas de esta grave violación a los derechos fundamentales. La violencia intrafamiliar sigue siendo una de las fuentes de violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes, para el 2010 se reportaron 11.232 víctimas menores de edad, 202 menos que el año anterior. Sin embargo, es evidente que mientras el ámbito familiar siga siendo fuente de riesgo y violencia contra menores de edad, el Estado no podrá garantizar que los avances legislativos transformen la realidad violenta y de abusos que viven miles de niñas, niños y adolescentes en Colombia.

Las niñas, niños y jóvenes son víctimas también de las diferentes modalidades de violencia que afectan a toda la población. Para este año, se reportaron 23.587 dictámenes a menores de edad que fueron lesionados en hechos de violencia común, de los cuales 9.465 corresponden a dictámenes realizados a niñas y 14.122 a niños. Esta cifra demuestra que cada día al menos 65 menores fueron víctimas de hechos de violencia por fuera del conflicto armado. Lo cual necesariamente debe llevar a que las autoridades nacionales y locales incluyan en sus políticas y programas de seguridad acciones específicas para la protección de la vida y la integridad de esta población; porque como lo indican las cifras sobre víctimas fatales, cada día 3 menores de edad fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida: de un total de 1.248 víctimas, 95 más que el año anterior, 190 fueron niñas y 1.058 niños (84%).

Preocupa también a la Defensoría el incremento del suicidio entre adolescentes. Durante el año 2010 se reportaron por el Instituto Nacional de Medicina Legal un total de 107 suicidios de niños y adolescentes y 90 de niñas y adolescentes, siendo el rango de edad más afectado el correspondiente a las edades entre 15 y 17 años (57 niñas y 71 niños). Es urgente que el Estado, la sociedad y la familia desarrollen acciones preventivas para identificar y atender adecuadamente las causas que están llevando a que menores y adolescentes se suiciden. El incremento del número de víctimas (4) debe llevar a que se asuma con urgencia abordar esta problemática.

Complica esta situación la persistencia del conflicto armado y sus efectos en los derechos fundamentales de menores de edad. Como la han señalado los informes de riesgo del SAT, las niñas, niños y adolescentes siguen siendo víctimas de amenazas, masacres, homicidios, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por minas antipersonal y armas de uso no convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia, violencia sexual entre otras acciones en las que suelen incurrir los actores del conflicto y los grupos armados ilegales y de lo cual ha dado cuenta también el equipo especial de trabajo de Colombia sobre la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación de los niños en los conflictos armados y del cual hace parte la Defensoría del Pueblo.

Es de especial preocupación para la Defensoría, la persistencia del reclutamiento forzado por parte de las guerrillas y las llamadas bandas criminales (Bacrim), las mal llamadas acciones de *limpieza social*, promovidas a través de panfletos, y los homicidios de jóvenes que con frecuencia han sido presentados como errores de los grupos armados al margen de la ley o como retaliaciones entre bandas delincuenciales. La forma sistemática en que están siendo asesinados jóvenes tanto en zonas urbanas como rurales, requiere de acciones

urgentes para prevenir estos graves hechos y sobre todo para sancionar eficazmente a los responsables. Resulta paradójico que los logros de las políticas de seguridad no se reflejen en la garantía del derecho a la vida para estas poblaciones, cuyos derechos prevalecen sobre los demás, como sujetos de especial protección.

La crisis humanitaria del desplazamiento forzado sigue creando nuevas condiciones de vulnerabilidad para la población infantil, que al no ser atendidas adecuadamente han generado efectos negativos inmediatos y a largo plazo en la materialización de sus derechos. Por el desplazamiento forzado, las niñas, niños y adolescentes han sido obligados a abandonar intempestivamente, con sus familias, su lugar de origen buscando condiciones mínimas de seguridad personal y familiar. La pérdida de condiciones materiales básicas para la sobrevivencia hace que todos los integrantes de las familias desplazadas traten de recuperarlas. Los cambios en las estructuras y roles familiares, la precariedad de las condiciones materiales de vida y los obstáculos para acceder y mantenerse en los programas sociales gubernamentales ocasionan la deserción escolar en la mayoría de la población menor de edad, víctima del desplazamiento así como del elevado número de embarazos en adolescentes, que se presentan con mayor frecuencia en esta población. La mayoría de los esfuerzos y recursos se han concentrado en la atención humanitaria de emergencia, sin garantizar soluciones a largo plazo que permitan a la población víctima del desplazamiento forzado superar esta condición. Con este tipo de respuestas, las personas menores de edad no solamente viven un presente de constante incertidumbre y riesgo, sino que, además, no están accediendo a sus derechos fundamentales como son la educación, la salud, la seguridad alimentaria, etc.

Frente a la obligación de garantizar los derechos a las personas menores de edad, víctimas del desplazamiento forzado, la respuesta estatal ha sido puntual y no sistemática e integral; falta un ente coordinador, mayores recursos y un enfoque de prevención que permita enfrentar adecuadamente las causas estructurales del problema, tal y como lo mostró la Defensoría del Pueblo en su informe de seguimiento al Auto 251 de 2008 (Sentencia T-025 de 2005). En dicho informe la Defensoría refuerza el análisis de la Corte Constitucional con evidencias y el análisis de las políticas y programas de atención, que no logran responder a las necesidades específicas de estas víctimas, reconocidas formalmente como uno de los grupos más afectados por esta infracción al DIH.

Las personas menores de edad, por su particular vulnerabilidad, no pueden protegerse por sí mismas de esta situación y sus efectos en la vida diaria de sus familias. Con el desplazamiento se incrementan los riesgos que existían para esta población, fuera del conflicto armado. Particularmente, se ven expuestos a situaciones de violencia sexual, trabajo infantil (en sus peores formas), trata de personas, mendicidad, utilización en cultivos ilícitos, el reclutamiento a grupos armados al margen de la ley, la delincuencia juvenil, la situación de calle, etc. Es por ello que la Defensoría ha insistido en que la política de atención a la población desplazada deberá garantizar que los derechos de los niños, las niñas y jóvenes sean un asunto de máxima prioridad, y que la oferta de servicios para estas poblaciones por parte del Estado no puede confundirse con aquella destinada a la erradicación de la pobreza extrema, porque de esta manera se estará desconociendo su condición de víctimas del conflicto armado interno.

La prevención, atención y sanción de las múltiples violencias de las que son víctimas mayoritarias y específicas las niñas, los niños y los jóvenes exigen que los avances legislativos

trasciendan el aspecto formal y se concentren en las prácticas sociales e institucionales. Con lo cual, se les estará reconociendo más plenamente como sujetos de especial protección.

Para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales y nacionales de las personas menores de edad en Colombia, es necesario atender otras situaciones que restringen el goce efectivo de sus derechos. Aunque la cifra de niños y niñas que están por fuera del sistema educativo ha disminuido notablemente en los últimos tiempos¹¹⁸, debido al compromiso que han adquirido las autoridades territoriales y por los esfuerzos adelantados para la erradicación del trabajo infantil; sin embargo, cerca de un millón de niños y niñas aún requieren la intervención del Estado para garantizar su derecho a la educación¹¹⁹. Igualmente, es necesario que se intensifiquen los esfuerzos para lograr que se cuente con la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, indicadores propuestos por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación, con el propósito de medir adecuadamente los altos niveles de deserción e inasistencia escolar, entre otros.

A los problemas señalados, se debe agregar la discriminación por identidad étnica, que restringe aún más los derechos para niñas, niños y jóvenes de las comunidades indígenas, las comunidades afrodescendientes y el pueblo rom. La discriminación racial en Colombia se refleja en que las personas menores de edad pertenecientes a estas comunidades tienen menos posibilidades para acceder a los bienes y servicios de educación y salud, viven en las zonas con los indicadores de desarrollo más negativos y son las víctimas mayoritarias del conflicto armado. Además, en estas comunidades las personas menores de edad no acceden fácilmente al registro civil, lo cual implica que no aparezcan en los registros de los programas sociales, y de esta manera, no pueden acceder a los programas de atención estatal. Para la Defensoría es urgente que el Estado colombiano supere los niveles de exclusión que históricamente han afectado a estas poblaciones, como lo han recomendado reiteradamente expertos y relatores internacionales.

Los avances en la protección de los derechos se han hecho visibles en las acciones orientadas a erradicar prácticas contrarias a ellos, prácticas aceptadas socialmente, que se refuerzan en momentos de crisis económica, social y política y que el conflicto armado exacerba, como son la explotación laboral infantil y el trabajo de las personas adolescentes. Realidades sociales que se han hecho visibles y que se pretende transformar a través de la Ley de Infancia y Adolescencia y los Convenios 138 y 182 de la OIT. Con estos mecanismos de protección de los derechos se ha logrado establecer la edad mínima para la admisión al empleo y avanzar en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, estos avances legislativos resultan insuficientes para lograr que, en regiones asociadas con circuitos económicos ilegales, la explotación del trabajo de jóvenes, niños y niñas deje de ser una práctica sistemática por parte de los actores armados ilegales, que causa el desplazamiento forzado de familias que buscan la protección de sus hijos e hijas, llegando incluso hasta el paradójico extremo de que la medida de protección es el traslado de las personas menores de edad, sin la protección de sus padres o de las autoridades.

Es importante insistir en la necesidad de que el principio de corresponsabilidad en la protección de los derechos de la población infantil sea una realidad, esto implica reconocer

118 La asistencia escolar de la población de 6 a 15 años de edad aumentó 4 puntos entre 2005 y 2010 al pasar de 91 al 95%, de conformidad con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Profamilia.

119 La tasa neta de asistencia a primaria es del 76% y la de secundaria es del 70%.

que todo lo que afecte las estructuras familiares, limite la oferta institucional e impida la materialización de esta obligación constitucional debe ser atendido adecuadamente. La última Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Profamilia 2010¹²⁰ (ENDS) identificó algunas de estas situaciones:

- La feminización de la jefatura de los hogares, tanto en la zona rural como en la urbana, que llega al 34%.
- Solamente el 56% de los niños vive con sus padres, el 32% con la madre solamente y el 3% con el padre. Llama la atención que el 7% manifiesta no vivir con ninguno de los dos.
- La deserción escolar aumenta con el grado, desde 4% hasta 45% en el grado 11. Casi la mitad de los estudiantes que terminan la secundaria no ingresan a la universidad. La gravedad de esto aumenta con el mayor nivel de pobreza (73%).
- El porcentaje de niños sin registro es del 4% en todo el territorio nacional.
- El 19% de las adolescentes, entre 15 y 19 años, trabajan.
- Un 50% de las adolescentes, entre 15 y 19 años, ya ha tenido relaciones sexuales; el 13% antes de cumplir los 15 años.
- El 88% de las mujeres entre 15 y 19 años de edad, comenzaron el uso de los métodos anticonceptivos antes de tener hijos o hijas.
- En la actualidad una de cada cinco (5) adolescentes, entre 15 y 19 años, ha estado alguna vez embarazada, es decir, el 19.5%.
- La tasa de mortalidad infantil es de 16 por mil nacidos vivos, siendo 20 por mil en niños.
- Un 80% de los niños entre 12 y 23 meses de edad, tiene el esquema completo de vacunación.
- Todavía muchas mujeres desconocen que la posibilidad de la transmisión del VIH/SIDA vía madre hijo se puede reducir notablemente durante el embarazo y en el momento del parto, mediante adecuada atención médica. El aumento en el nivel de acceso a la educación por parte de las mujeres, especialmente aquellas que se encuentran en edad fértil, incide favorablemente en el ejercicio y garantía de los derechos de sus hijos e hijas, entre ellos educación, salud y calidad de vida familiar.
- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) los castigos que implican violencia física contra los niños han disminuido del 41 al 35%, siendo más castigadoras las madres que los padres, pues recurren a los golpes en un 42% y a las palmadas en un 33%.
- A pesar de que formalmente la afiliación de los menores de edad al Sistema General de Seguridad Social en Salud es universal, la ENDS indica que hay todavía un 13% que no están cobijados.

Si bien la Ley 1098 de 2006 representa un avance importante de incorporación de la doctrina de la protección integral que condensa el conjunto de acciones y buenas prácticas que deben implementar los Estados para lograr el mayor nivel de satisfacción de los derechos de la infancia, el Defensor del Pueblo insiste en que es necesario que las

120 http://encuestaprofamilia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9

instituciones que tienen la responsabilidad de lograr la realización, protección y garantía de los derechos humanos de los niños y las niñas coordinen esfuerzos, de tal forma que las diversas actividades logren ser oportunas, eficientes y eficaces.

En este sentido, el Defensor del Pueblo insiste en recordar a las autoridades territoriales que deben asegurar que en los planes de desarrollo se incluyan acciones específicas para lograr la satisfacción de los derechos de los niños. Por la situación expuesta es urgente que los derechos a la salud y a la educación de los menores de edad sean de atención prioritaria.

El reto fundamental del Estado colombiano está en crear una política pública de infancia que responda adecuadamente al principio esencial del establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan prioritariamente a la prevención de situaciones que pongan en riesgo los derechos de la infancia.

Los esfuerzos del Estado deben estar dirigidos a generar oportunidades para que las familias se constituyan en los primeros ejes de protección de sus hijos e hijas, para que la sociedad pueda estar en condiciones de brindar espacios de desarrollo de los derechos de la infancia y para que se diseñen y ejecuten políticas públicas que faciliten que los menores de edad obtengan el mayor nivel posible de realización de sus derechos. De esta manera se logrará que los esfuerzos se concreten en la garantía y realización de los derechos de la niñez y la adolescencia, para avanzar así en el cumplimiento de los fines y principios constitucionales, y en la obtención del cumplimiento de los Objetivos del Milenio como compromiso mundial contra la pobreza y la inequidad al que adhirió Colombia. Todo esto implica promover cambios culturales para que de un reconocimiento formal de derechos plenos se pase al reconocimiento efectivo, en la práctica de estos sujetos de derechos.

2. Garantía de derechos a las mujeres: Una deuda pendiente

Las mujeres en Colombia, al igual que sucede con las mujeres en el mundo entero, han desarrollado múltiples y sistemáticas acciones para ser reconocidas como ciudadanas en igualdad de condiciones con los hombres, con necesidades y propuestas específicas. En estos procesos, se han hecho visibles como un actor social estratégico para el logro de la paz y la superación de la pobreza, reconocimiento que se ha ido reflejando poco a poco en su inclusión en planes y programas de los gobiernos nacional y local y en los avances legislativos, que de manera concreta intentan dar respuesta a las necesidades de las mujeres, para así lograr la erradicación de la violencia y la discriminación que son las causas estructurales de las violaciones a sus derechos.

Los avances normativos de los últimos años, particularmente el conjunto de disposiciones contenidas en la Ley 1257 de 2008 (vigente desde el 4 de diciembre de 2008), representan para las niñas, jóvenes y mujeres colombianas significativos logros en el reconocimiento legal de sus derechos como *derechos humanos*, y en la institucionalización del compromiso del Estado colombiano para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, además del reconocimiento de su participación para influir efectivamente en leyes, políticas y programas que tengan impacto en sus derechos.

El desafío actual, cumplidos dos años desde la entrada en vigencia de la Ley 1257 de 2008, es lograr su real implementación. Se trata de que estos avances formales generen

condiciones institucionales y sociales que garanticen a las mujeres una vida libre de violencias y un trato digno en todas las esferas de la vida privada y pública, ante la grave situación de los derechos de las mujeres que, incluso, en determinadas situaciones de avance, han ocasionado nuevos niveles de discriminación, como ha ocurrido con el Auto 092 y el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹²¹. Desafortunadamente, persisten resistencias para reconocer los derechos de las mujeres como derechos humanos, valorar su participación de la misma forma que se valora la participación masculina, reconocer su liderazgo como defensoras de derechos humanos, y atender de forma efectiva sus necesidades como víctimas específicas de la violencia, dentro y fuera del conflicto armado.

La actual situación de las mujeres evidencia, una vez más, que para que los avances normativos tengan impacto en la vida concreta de las mujeres, deben ser reconocidos y apropiados por quienes trabajan en el servicio público, de manera tal que se transformen las prácticas que discriminan a las mujeres, como condición para que desde la institucionalidad se promuevan los cambios culturales que garanticen a las mujeres la ciudadanía plena. Ciudadanía limitada sobre todo, por los hechos de violencia que afectan de forma directa y desproporcionada a las mujeres. Los registros estadísticos sobre las diversas formas de violencia contra las mujeres son la evidencia contundente de la falta de garantía de sus derechos.

El acento en *las violencias* que afectan en forma particular a las mujeres es fundamental para reconocer la subvaloración y escasa comprensión de los factores que, permiten la discriminación en contra de la mujer, lo que agrava su situación en el contexto del conflicto armado, tanto en el ámbito público como en el privado. Uno de los avances más significativos en políticas y leyes ha sido el de reconocer que la obligación estatal de investigar y sancionar a los responsables de las violencias contra las mujeres es exigible con el mismo rigor que tratándose de hombres. Este reconocimiento ha llevado a que en el último año se hayan desarrollado acciones gubernamentales y de la sociedad civil¹²² orientadas a sensibilizar e informar a la comunidad sobre la necesidad de dimensionar y erradicar los diversos tipos de violencia contra las mujeres.

Son múltiples los obstáculos para lograr lo anterior, uno de ellos es el subregistro estadístico que limita la definición de políticas y programas con indicadores precisos. Hasta la fecha no ha sido posible dimensionar y caracterizar en términos reales las violencias contra las mujeres, dentro y fuera del conflicto armado. Cada entidad del Estado competente tiene su propio registro y no hay coincidencias entre las cifras de las diferentes entidades estatales.

Preocupa al Defensor del Pueblo que la violencia sexual se ha incrementado, conforme a los últimos registros publicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML). Durante el año 2009 se realizó un total de 21.612 informes periciales sexológicos en el país, que evidencian un incremento del 0,74% con respecto al año 2008. Las mayores tasas del presunto delito sexual se concentran en el rango de edad de los 0 a los 17 años, con un incremento significativo para el grupo etario entre 10 y 14 años. Según

121 El 25 de marzo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó al gobierno colombiano adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad física a 14 mujeres, por solicitud de la Corporación Casa de la Mujer.

122 Ver campañas nacionales de Intermón Oxfam.

las circunstancias del hecho: 131 mujeres fueron víctimas de delitos sexuales con ocasión de atracos callejeros; 114 por causa de la violencia sociopolítica (62 durante retenciones ilegales –secuestro–); 15 en enfrentamientos armados; 14 en intervenciones ilegales; 9 en acciones guerrilleras; 7 por la acción de bandas criminales; 4 por acciones militares; 3 por pertenecer a grupos socialmente marginados. Se destaca que 62 mujeres desplazadas, 58 pertenecientes a grupos étnicos, 48 discapacitadas y 29 trabajadoras sexuales (poblaciones en especiales condiciones de vulnerabilidad) fueron víctimas de violencia sexual en el mismo período.

La citada Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2010) profundiza en la caracterización de este fenómeno en el ámbito privado: un 10% de las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) afirma haber sido violada por su esposo o compañero; un 6% adicional reconoce haber sido víctima de esta violencia por parte de otros agresores. El estudio muestra que son las mujeres de 30 a 39 años quienes con mayor frecuencia han sufrido violencia sexual, sobre todo, aquellas que tienen un bajo nivel de educación. Con relación a los violadores, aparte de quienes tuvieron por agresor a su esposo o compañero (35%), en un 16% fueron sujetos desconocidos, el 18% exmaridos, 12% amigos, 10% parientes de la mujer, 6% novios, 5% padrastros, 3% padres de la víctima, 2% hermanos, 2% jefes y 1% parientes del esposo. Los dos departamentos con mayor porcentaje de mujeres violadas son Guaviare y Meta (9%); le siguen Tolima y Casanare (8%); Cundinamarca, Caldas, Valle, Arauca y Putumayo (7%).

La violencia sexual y sus múltiples manifestaciones en el contexto del conflicto armado se han convertido en una de las mayores preocupaciones para las entidades del Estado y las organizaciones de la sociedad civil y su caracterización, prevención, atención y sanción plantea grandes desafíos. A partir de la información fragmentada con la que se cuenta al respecto, se han hecho visibles los niveles de crueldad a los que han sido sometidas las víctimas, su repercusión en la vida privada y en el liderazgo femenino y su uso recurrente como medio de castigo o de intimidación a las mujeres, las organizaciones, las comunidades, etc. Es una de las violaciones a los derechos humanos menos denunciada a las autoridades competentes. Hay evidencias de su sistematicidad y frecuencia en algunas regiones del país y puede estar asociada al incremento de la violencia sexual en el ámbito privado y comunitario. La violencia sexual en el contexto del conflicto armado tiene características particulares que impiden el acceso a la justicia de las víctimas. Se crea así un patrón sistemático de impunidad que contribuye a reproducir los factores que han naturalizado social y culturalmente esta forma de violencia contra las mujeres.

Los principales obstáculos para que las víctimas de la violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, accedan a la justicia son: las amenazas de los violadores y su presencia física, la desconfianza en la institucionalidad, el temor al maltrato y a la exposición de su intimidad, el desgaste sufrido por quienes buscaron justicia y, sobre todo, la ausencia de resultados concretos. La Fiscalía General de la Nación tiene registrados 589 casos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y, en el proceso de la Ley 975, los integrantes de los antiguos grupos paramilitares solo han confesado 42 casos. Reiteradamente, el Estado colombiano ha recibido recomendaciones de expertas y relatores internacionales para que desarrolle acciones concretas, orientadas a garantizar la superación de la impunidad por la violencia contra las mujeres, particularmente, en la violencia sexual. Estas recomendaciones cobran especial importancia en el contexto del conflicto armado, y así ha sido reconocido en la legislación que, para tener efectividad, requiere de una institucionalidad sólida técnicamente y con suficientes recursos para

la atención adecuada de las víctimas de la violencia sexual, que ha sido definida por el Estatuto de Roma como un crimen de lesa humanidad.

Para la Defensoría es importante reconocer los avances en la caracterización de las diferentes formas de violencia contra las mujeres, particularmente los de la Ley 1257 de 2008 en los casos de homicidio en las que son víctimas las mujeres. En virtud de las modificaciones introducidas por esta norma al Código Penal, se tipifica una nueva causal de agravación punitiva en el artículo 26 de la Ley 1257 de 2008, que en el artículo 104 del Código Penal adiciona mayor punibilidad del homicidio cuando este se cometa contra una mujer, *por el hecho de ser mujer*. Se trata de una norma que se ajusta a la conceptualización del *femicidio* (o *feminicidio*) y que aún está en mora de ser implementada por los operadores judiciales, en tanto no se han apropiado criterios uniformes para la aplicación de esta causal de agravación punitiva, y en la mayoría de los casos, se confunden estos homicidios con crímenes pasionales, crímenes de honor o con los comunes actos de violencia doméstica; desconociendo así el contexto de subordinación, dominación y violencia sistemática que, por razón de su posición en la sociedad y sus condiciones particulares de vida, padecen las mujeres. Los operadores judiciales prefieren aun aplicar el tradicional agravante, relativo al parentesco (numeral 1° del artículo 104 del Código Penal).

En cuanto a las violaciones al derecho a la vida de las mujeres, el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) registró, para el período 2002-2009, 11.976 casos de mujeres asesinadas en distintas circunstancias en el territorio nacional. Si bien los casos de homicidio de mujeres registraron un descenso progresivo desde el año 2002, a partir de 2009 un nuevo y considerable incremento se presenta. En efecto, en el 2004 fueron víctimas de esta violación 6,4 mujeres por cada 100.000, mientras que en el 2009 se llegó a una tasa de 6,6 mujeres por 100.000. Este panorama es preocupante y plantea el desafío de avanzar en la comprensión de las causas estructurales que lo generan y reproducen, para combatirlas eficazmente, y es en ese sentido que la real implementación de los cambios introducidos en el Código Penal es absolutamente necesaria.

Al respecto, vale la pena resaltar el esfuerzo hecho por el INML que con la finalidad de establecer bases para una medición más clara y precisa de las muertes violentas de mujeres¹²³, a partir de una cuidadosa compilación y análisis de los diversos desarrollos teóricos existentes, propone un *concepto operativo* para el femicidio, del que se identifican cuatro atributos que lo definen:

- Se trata de la muerte *violenta* de una mujer, es decir, la violencia es el factor *determinante* de la muerte producida a la mujer.
- El perpetrador (por regla general) es un *hombre* que puede tener o no relación con la víctima; se requiere establecer la relación entre la víctima y el presunto agresor.
- No se desconoce aquí la existencia de violencia contra la mujer al interior de relaciones homosexuales; no obstante, “la violencia perpetrada por los hombres contra las mujeres ha mostrado ser más masiva, severa y capaz de generar grandes impactos sociales. Por lo cual la delimitación del sexo del presunto agresor, además

123 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Autor Corporativo). Aproximaciones a los conceptos de femicidio, feminicidio y homicidio en mujeres, Informe Forensis, Bogotá, 2009.

de tener un fin práctico en términos de la caracterización estadística, contribuye a la visibilización del fenómeno femicida donde los principales agresores son los hombres evidenciando las desigualdades y la discriminación estructural hacia las mujeres¹²⁴.

- *La motivación está directamente relacionada con la condición de pertenencia al sexo femenino de la víctima.* De esta manera, se trata de un hecho violento contra una mujer, *por el hecho de ser tal*, “en un contexto social y cultural que las ubica en posiciones, roles o funciones subordinadas, contexto que, por tanto, favorece y las expone a múltiples formas de violencia”¹²⁵. De esta manera, el reconocimiento del femicidio permite comprender que *la violencia basada en la pertenencia al sexo femenino*¹²⁶ afecta desproporcionadamente a las mujeres, razón por la cual constituye a su vez un fenómeno discriminatorio.
- El hecho puede ocurrir en el *ámbito privado o público*. De esta manera, no se restringe al denominado femicidio íntimo, que comprende el cometido por el hombre con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afín.

De acuerdo con los registros del INML (2010), considerando el presunto autor, es un hecho que más mujeres mueren a manos de sus familiares que en hechos de violencia de tipo económico (robos, atracos), lo que permite establecer una diferencia sustancial entre el homicidio que se comete contra las mujeres y el que afecta a los hombres.

Otros estudios (S. Pedro Carreño, 2008¹²⁷) ya evidenciaban que son recurrentes los dictámenes de lesiones producidas por violencia de pareja como antecedente próximo del asesinato, lo que a su vez refleja serias fallas institucionales en cuanto a prevención se refiere. En efecto, si se mira el tiempo transcurrido entre la violencia de pareja no fatal y el homicidio, en los casos en que este último delito se ha materializado, es posible identificar que la diferencia temporal es corta y que cuando una mujer busca ayuda en las entidades para su protección (ejemplo, comisarías de familia) y casas de justicia (ante la ocurrencia de lesiones no fatales y no reducidas a la violencia física), lo hace porque percibe un alto nivel de amenaza para su vida, incluyendo como riesgo previsible el homicidio.

Las fallas no solo pueden tener consecuencias graves para las mujeres sino que también desestimulan la denuncia: de acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, puede inferirse que del total de casos registrados por el INML en el período 2005-2008, relacionados, entre otros, con violencia de pareja, violencia sexual y homicidio, solo el 30% (66.731) es denunciado. El panorama de la judicialización no es mejor: de los casos denunciados, más del 60% se encuentra en la etapa de indagación, el 24,4% ha sido considerado un delito querellable, el 2,2% se encuentra en etapa de juicio y el 4,2% en la etapa de ejecución de penas.

124 *Ibidem*.

125 Ver en tal sentido, Patsilí Toledo Vásquez. “¿Tipificar el Femicidio?”, 2007, publicado en: www.anuariocdh.uchile.cl.

126 <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/women/rapporteur/> La Declaración define la “violencia contra la mujer” como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

127 Citado en Olga Amparo Sánchez. “¿Será que a las mujeres nos matan porque nos aman?”, *Femicidios en Colombia, 2002–2009*, Corporación Casa de la Mujer, 2010, pp. 53 y ss.

Para la Defensoría es preocupante la impunidad y la desprotección que por tal motivo se genera para las mujeres. La Defensoría considera que es urgente poner en marcha estrategias que garanticen el derecho de acceso a la justicia a las mujeres, atendiendo a su naturaleza fundamental y dando materialidad a los derechos específicos consagrados a favor de las mujeres víctimas en el artículo 8° de la Ley 1257 de 2008, dentro de los cuales se incluye el derecho a recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal, servicios que deben ser suministrados por la entidad, desde el momento mismo en que el hecho es conocido por las autoridades y está actuando en concordancia. Sin embargo, la materialización de este derecho requiere que las demás entidades, con responsabilidades de justicia, hagan las adecuaciones necesarias para garantizar lo establecido en la citada ley.

Más de diez años han transcurrido desde la misión a Colombia de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y sus consecuencias, sin que la realidad registrada en su informe se haya transformado, tal como se constata con el registro estadístico que en virtud del esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil, de mujeres y de derechos humanos, se ha hecho hasta la fecha, en contraposición al subregistro oficial que persiste sobre las diversas formas de violencia que afectan a esta población.

La Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las posteriores resoluciones¹²⁸ que la afianzan y complementan son un factor fundamental del reconocimiento de la participación de las mujeres y las niñas en la construcción de la paz, que hacen hincapié en el fenómeno del uso selectivo de la violencia sexual como arma de guerra y como factor desestabilizador de las sociedades en conflicto, y en la obligación de los Estados de adoptar las medidas adecuadas y urgentes para atender adecuadamente este fenómeno, garantizando plenamente el acceso a la justicia y asegurando la superación del patrón sistemático de impunidad en el abordaje de los crímenes sexuales cometidos contra mujeres, niñas y niños; recordando además que la impunidad constituye en sí misma una causa de violencia, tal como en su informe la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y sus Consecuencias, lo refiriera¹²⁹.

Las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH de las que son víctimas las mujeres tienen otros componentes de discriminación que generan *la intersección de múltiples discriminaciones*, tal como se reconoció en la Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, Suráfrica), y mayores niveles de vulnerabilidad, entendida esta como la exposición a situaciones y factores de riesgo y amenazas, y la capacidad propia para enfrentarlos. A las situaciones históricas de discriminación y exclusión social, económica, política y cultural, que han determinado tanto las condiciones materiales de vida de las mujeres como su posición en la sociedad, se suman las condiciones generadas por el conflicto armado. Las mujeres siguen siendo las más afectadas por la pobreza, en la que vive cerca del 45% de la población colombiana y por la indigencia que afecta al 16%¹³⁰ (2009). En estas

128 Las Resoluciones 1325 de 2000 y 1889 de 2009, enfatizan en el liderazgo de las mujeres en la resolución y prevención de los conflictos. A su vez, las Resoluciones 1820 de 2008 y 1888 de 2009 especialmente se ocupan de la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos.

129 Radhika Coomaraswamy, E/CN.4/2002/83/Add.3, 11 de marzo de 2002, sobre la misión a Colombia del 1 al 7 de noviembre de 2001.

130 Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) (DANE y DNP), <http://censat.org/quienes-somos/866-A-2009-Colombia-registro-cerca-de-20-millones-de-pobres-y-7-milones-de-indigentes>

condiciones, el incremento de la jefatura femenina de los hogares permite afirmar que la *feminización de la pobreza* no solo persiste sino que se ha incrementado. De acuerdo con la ENDS 2010: el 34% de los hogares tenían jefatura femenina respecto a un 30% para el 2005; tanto el acceso a la educación como al mundo del trabajo están determinados por las condiciones materiales de vida de las mujeres y sus familias: “el 44 por ciento de las mujeres sin educación trabaja actualmente comparado con el 69 por ciento entre aquellas con educación superior. Con relación al índice de riqueza, apenas trabaja el 36% de las mujeres en el quintil inferior, mientras que en el quintil superior el 63% trabaja.”¹³¹.

En estas condiciones generales de precariedad económica y social, las mujeres víctimas de la violencia sociopolítica son las más afectadas porque se ven forzadas a vincularse a actividades de generación de ingresos informales o en condiciones precarias y de informalidad, percibiendo los ingresos más bajos y sin garantías y derechos. Las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especialmente las indígenas y afrodescendientes, siguen dedicando la totalidad de su tiempo y energía vital en condiciones mínimas para su sobrevivencia y la de su grupo familiar. Estas y la inasistencia institucional se han convertido en los principales obstáculos para que ellas, sus hijos e hijas y demás familiares accedan y permanezcan en el sistema escolar, gocen de una alimentación y vivienda adecuadas, tengan acceso a la salud, derechos sociales fundamentales y necesarios para superar no solo la condición de desplazadas sino para recuperar las condiciones materiales de vida previas al desplazamiento forzado.

Las limitaciones propias que enfrentan las mujeres que buscan protección para sus vidas, las ha llevado a aplazar el ejercicio de otros derechos fundamentales, como son los derechos civiles y políticos, con tal de superar la discriminación y las violencias de carácter sexual. Para estas mujeres, los avances normativos en favor de los derechos de las mujeres no han tenido ni tendrán ningún impacto, hasta tanto no se les garantice efectivamente la atención humanitaria y los procesos de estabilización que les permitan lograr mejores condiciones materiales de vida, retomar sus agendas estratégicas y ejercer plenamente su ciudadanía.

131 Profamilia, Ministerio de la Protección Social, Bienestar Familiar, USAID, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS 2010, Colombia, pág. 81.

C.5. ACTUACIONES DEFENSORIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

1. Análisis de la situación de los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos

La realidad social, política, cultural y económica que afecta a los grupos étnicos de Colombia como son los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palanqueras y rom (gitanos), por una serie de factores y de actores, sufren la transgresión de sus derechos fundamentales individuales y colectivos, lo que afecta sensiblemente la diversidad étnica y cultural en nuestra sociedad y en nuestro ordenamiento político y jurídico.

En efecto, la situación de derechos humanos de los grupos étnicos de Colombia, de acuerdo con los casos de vulneración de los derechos fundamentales, integrales, colectivos e individuales reportados a la Defensoría del Pueblo, tanto a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas como a las Defensorías Regionales en los distintos departamentos del país, permiten advertir que durante el año 2010 las personas y las comunidades que integran los grupos étnicos, especialmente, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales han padecido vulneraciones constantes, principalmente a causa de la violencia generada por los grupos armados ilegales. Estas comunidades y sus integrantes han sido víctimas de amenazas y violaciones del derecho a la vida e integridad personal, así como de sus derechos colectivos territoriales, el ejercicio de su autonomía, consulta previa y concertación, desarrollo propio, también, se han vulnerado sus derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, entre los más significativos). Igualmente, se han afectado sus derechos por factores asociados a la necesidad de formular y consolidar, en términos de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo integral y diferencial en los que los beneficiarios mantengan participación directa y constante.

1.1. Impacto del conflicto armado interno en los grupos étnicos

El impacto de las vulneraciones a los derechos humanos que ha ocasionado el conflicto armado en los diferentes escenarios en los que se desarrolla tiene incidencia directa e indirecta en los pueblos indígenas y en las comunidades negras. Indiscutiblemente el conflicto armado

constituye la principal causa del desplazamiento forzado de estas comunidades y éste, a su vez, representa una de las causas más graves que se opone al goce efectivo del derecho al territorio del cual son titulares los pueblos indígenas y las comunidades negras y afrocolombianas. Además, produce la desintegración de la familia y de la comunidad, así como la disgregación de las organizaciones, a lo que se suma las situaciones de alto riesgo a la que se ven expuestos los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras ante la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, integridad física, a la libertad de circulación, al trabajo, a la seguridad personal, a la vivienda digna, a la paz e igualdad. Asimismo, los derechos a la educación y a la salud se ven seriamente afectados ya que se presenta ocupación de escuelas por parte de actores armados ilegales y muertes violentas o intimidación de maestros y los bloqueos, confinamiento y amenazas dificultan el acceso a la prestación del servicio de salud e impiden la realización de prácticas propias de la medicina tradicional. Igualmente, como consecuencia del conflicto armado, se genera inseguridad alimentaria ante la disminución de la caza y de la pesca siendo imposible el autosostenimiento con prácticas propias, generando desnutrición y muertes por esta causa.

El impacto del conflicto armado generador de desplazamientos individuales y colectivos también vulnera los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades negras en lo que respecta a su autonomía, identidad y territorio, generando desequilibrios o traumas culturales, rupturas étnicas y menoscabando la memoria cultural de los pueblos y comunidades afectadas.

Los casos registrados durante la vigencia del año 2010 indican que los grupos armados ilegales continúan desplegando acciones violentas en zonas urbanas y en áreas rurales apartadas en diferentes entidades territoriales, en las que tradicionalmente habitan pueblos indígenas y comunidades negras. Las situaciones que se describen a continuación constituyen ejemplo de los escenarios de violencia que tuvieron que afrontar las mencionadas comunidades:

- a) Los hechos ocurridos el 29 y el 30 de enero de 2010, cuando efectivos de las Fuerza Área Colombiana realizaron operaciones sobre los territorios de la comunidad indígena embera de Alto Guayabal, pertenecientes al resguardo de Uradá-Jiguamiandó, que provocaron heridas a dos miembros de esa comunidad y daños materiales en viviendas y cultivos. Ante esta situación el Defensor del Pueblo recomendó a la fuerza pública promover de manera urgente un proceso de diálogo y concertación con las autoridades indígenas del resguardo de Uradá, que permita el restablecimiento de los derechos conculcados a la población indígena afectada por estos hechos. Reiteró la ejecución de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en el Auto No. 004 de 2009 de seguimiento a la tutela T-025 de 2004, para garantizar la salvaguarda y supervivencia de los pueblos indígenas y, especialmente, la adopción de la Ruta Étnica para la protección de los territorios colectivos, ancestrales y tradicionales. Requirió que se adelanten las investigaciones que permiten establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos señalados e instó al Ministerio del Interior y de Justicia para que se adopten las acciones de coordinación necesarias para la prevención de posibles desplazamientos que puedan provocarse por los hechos descritos. Finalmente, recordó a la fuerza pública que en las operaciones militares siempre se debe aplicar el principio de la distinción previsto en el derecho internacional humanitario.¹³²

132 Comunicado de prensa 1494 de 1 de febrero de 2010

- b) Desplazamiento masivo de aproximadamente 300 indígenas eperera siapidara que llegaron a la comunidad de Boca de Víbora, ubicada a unos 10 minutos de Bocas de Satinga en la cabecera municipal de Olaya Herrera, Nariño. Según información allegada a la Defensoría del Pueblo, el desplazamiento fue ocasionado por un enfrentamiento entre unidades de la Infantería de Marina e integrantes de las FARC el 31 de enero de 2010; en ese momento, según se informó, se desarrollaba una Asamblea de la Asociación de Cabildos Indígenas Eperera Siapidara de Nariño (ACIESNA). Adicionalmente, se tuvo conocimiento de casos de homicidios selectivos, cerca de 30, en el municipio de Olaya Herrera, por parte de grupos armados ilegales que actúan en esa zona del departamento de Nariño. La Defensoría Regional informó sobre estos hechos a las autoridades regionales, así como de la situación de intimidación en que viven los pobladores de este municipio a causa de los actos de violencia contra las comunidades de los cuales son responsables los grupos armados ilegales. Frente a la situación la Defensoría del Pueblo también requirió de las autoridades regionales, civiles y militares, la adopción de medidas tendientes a brindar protección a la comunidad amenazada, y el Defensor del Pueblo consideró necesario avanzar en el diseño e implementación de acciones y medidas eficaces de prevención y protección para superar el riesgo al que se ven expuestas las comunidades que habitan la costa pacífica nariñense.¹³³
- c) A causa de los hostigamientos perpetrados por integrantes de las FARC a la población civil en los municipios de Caldono, Cajibío y Jambaló se produjo el desplazamiento de 520 integrantes del pueblo nasa que se desplazaron a la vereda El Gualo, desde el 20 de febrero de 2010 y se instalaron en el Centro Rural Mixto Gualo. La comisión de la Defensoría del Pueblo recogió múltiples quejas de la comunidad, como la muerte de animales domésticos debido a los combates, los daños a sus casas y la presencia en su vereda de “morteros artesanales” sin detonar que deben ser desactivados para que puedan retornar a sus hogares. Igualmente, la comunidad manifestó que los menores se encontraban enfermos, con diarrea, tos y gripe, además de la lesión psicológica que produce el temor de regresar a sus casas luego de los hostigamientos. La Defensoría del Pueblo solicitó a Acción Social de la Presidencia de la República, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a las secretarías de Gobierno, Salud y Educación del departamento del Cauca coordinar acciones urgentes para atender a la población desplazada, y el Defensor del Pueblo solicitó a los organismos humanitarios y a las instituciones que tienen a su cargo la ejecución de la política social brindarle el acompañamiento a la comunidad, la cual decidió realizar el 23 de febrero de 2010 una inspección a sus hogares con el propósito de evaluar los daños y determinar si existen condiciones para retornar.¹³⁴
- d) La muerte violenta el 23 de mayo de 2010 de Alexander Quintero, Presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal del Alto Naya,-Cauca-, quien recibió varios impactos de bala de cuatro hombres que se movilizaban en dos motocicletas en momentos en que se encontraba en compañía de su esposa e hija en Santander de Quilichao. Según las organizaciones indígenas, Alexander Quintero era reconocido en la región del Naya como un dirigente social vinculado a los procesos de indemnización colectiva por la masacre ocurrida en abril de 2001 en el alto Naya

133 Comunicado de prensa 1500 de 17 de febrero de 2010

134 Comunicado de prensa 1503 de 23 de febrero de 2010

en la que murieron 33 personas entre miembros de la comunidad nasa, campesinos y afrocolombianos. El Defensor del Pueblo expresó su profunda solidaridad con los familiares de Alexander Quintero e instó a los organismos de investigación del Estado a realizar una exhaustiva investigación sobre los móviles de la muerte violenta de que fue objeto y solicitó sanciones ejemplarizantes para los responsables de este crimen repudiable. Igualmente, la Defensoría del Pueblo solicitó de las autoridades garantías de protección para la comunidad del alto Naya y para los miembros de la directiva de la Asociación de Juntas Comunales de esa región.¹³⁵

- e) El secuestro de dos asesores de la Asociación de Cabildos Indígenas Eperera Siapidara de Nariño (ACIESNA). Según la información recibida por la Defensoría del Pueblo, el secuestro de los dos asesores de ACIESNA ocurrió el 18 de agosto de 2010 cuando se desplazaban en una lancha de transporte de pasajeros desde Tumaco hacia El Charco (departamento de Nariño) y en el sector conocido como Salahonda (municipio de Francisco Pizarro), en donde cinco hombres armados, presuntamente integrantes de la estructura armada ilegal autodenominada Nueva Generación, interceptaron la embarcación y procedieron a secuestrarlos. Funcionarios de la Defensoría del Pueblo brindaron asesoría y apoyo a los familiares de los secuestrados en las gestiones institucionales necesarias para su pronta liberación. El Defensor del Pueblo exhortó al grupo armado ilegal y presunto responsable del secuestro a respetar la vida y la integridad de los dos asesores de ACIESNA, que adelantaban actividades de capacitación con las comunidades indígenas eperera siapidara en el departamento de Nariño y reclamó a los captores la liberación inmediata y sin condiciones de los secuestrados.¹³⁶
- f) El riesgo de desplazamiento de 150 integrantes de la comunidad indígena jiw o guayabero, entre ellos 75 menores, perteneciente al resguardo de Mocuare que se dirigían a Mapiripán, la Isla y caño Yamu, entre el departamento del Meta y San José del Guaviare, por la presencia de un frente de las FARC que ha tenido enfrentamientos con unidades de la fuerza pública. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- en Colombia conformaron el 30 de agosto de 2010 una Comisión Humanitaria para evaluar el riesgo de desplazamiento y ofrecer ayuda humanitaria a la comunidad indígena confinada en el resguardo Mocuare y preparar un plan de contingencia para ofrecer alimentación, albergue, atención médica y el acompañamiento que requieren los integrantes del pueblo jiw o guayabero, el cual ha sido víctima de la violencia de los grupos armados ilegales en el departamento del Guaviare, que ha afectado sus territorios. La Defensoría del Pueblo ha informado en varias oportunidades sobre el desplazamiento forzado que ha venido afectando a los indígenas guayaberos como consecuencia de las acciones violentas que han provocado el confinamiento, las restricciones en la movilidad, el reclutamiento forzado, el minado y los asesinatos selectivos de líderes y miembros de la comunidad, lo que requiere de una acción efectiva de las autoridades competentes del Estado y de los organismos humanitarios.¹³⁷

Igualmente, de conformidad con las denuncias recibidas por la entidad durante la vigencia de 2010, la Defensoría tuvo conocimiento de graves violaciones contra el derecho

135 Comunicado de prensa 1545 de 25 de mayo de 2010

136 Comunicado de prensa 1578 de 27 de agosto de 2010

137 Comunicado de prensa 1580 de 30 de agosto de 2010

a la vida e integridad personal, muertes, amenazas, desapariciones, lesiones personales en territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades negras y afrocolombianas. Situaciones como las señaladas fueron registradas en los reportes suministrados por los defensores comunitarios que acompañan a las comunidades, en los cuales también se observan situaciones de desplazamiento, como las siguientes:

Fecha	Lugar	Resguardo /Pueblo	Vulneración/ Autor	Hechos
04/08/2010	Valle del Cauca, Guayacán	Resguardo Santa Rosa	Desplazamiento Forzado (Actor armado no identificado)	Se denunció el desplazamiento forzado de 22 familias / 94 personas del resguardo hacia la ciudad de Buenaventura por causa de amenazas contra la vida e integridad perpetradas por actores armados no identificados que tienen presencia en los ríos San Juan y Calima de esa jurisdicción. Este hecho produjo el desarraigo de esta comunidad de su territorio, el abandono de cultivos, canoas, motores y demás elementos necesarios para su pervivencia cultural.
13-08-2010	Arauca / Saravena	Resguardo San Miguel	Homicidio (Actor armado no identificado)	Se denunció el homicidio de la indígena Carmen Elisa Mora Uncasías, funcionaria de asuntos indígenas de la alcaldía de Saravena, persona que se encontraba en estado de gestación (cuatro meses). Los hechos fueron perpetrados por hombres armados que en horas de la noche entraron a la residencia de la víctima y, en presencia de sus dos hijos menores de edad y de su esposo, la asesinaron.
14-08-2010	Arauca / Tame	Resguardo La Esperanza	Homicidio (Actor armado no identificado)	Se denunció el homicidio de Jaime Reyes Santier, líder indígena reconocido, perteneciente al resguardo La Esperanza, persona que se encontraba en situación de desplazamiento forzado. Los hechos fueron perpetrados por sujetos armados encapuchados que lo increparon de ladrón y le dispararon causando heridas mortales. La víctima realizaba en ese momento labor de carga de plátanos en un camión.
26-08-2010	Chocó / San Juan	Resguardo Puerto Pizarro	Amenazas (riesgo desplazamiento forzado) (Actor armado no identificado)	Se denunció la situación de riesgo de desplazamiento forzado de la comunidad del resguardo Puerto Pizarro, debido a la presencia de diferentes actores armados en su territorio. Se indica que el cabildo gobernador de este resguardo informó mediante oficio dirigido a autoridades estatales locales y nacionales la situación que los afecta.
17-09-2010	Guaviare / Mapiripán	Caño Mina	Desplazamiento masivo. FARC	Grupo de pescadores del pueblo jiw (guayabero) de Caño Mina que se encontraban en prácticas de pesca, recibieron mensaje verbal de las FARC (frente 44) indicando que estaban buscando al excapitán (autoridad indígena) del resguardo Barranco Colorado. Esta situación obligó la salida de la comunidad que se encontraba en el asentamiento hacia Mapiripán, el 18 y 19 de septiembre. Un grupo de las Farc interceptó las tres canoas en el sitio Isla de Caño Tigre, advirtiéndoles que no se movilizaran por el río porque ya los tenían identificados como "sapos del Ejército". Por las amenazas 16 familias conformadas por 79 personas se desplazaron a Mapiripán.

Fecha	Lugar	Resguardo /Pueblo	Vulneración/ Autor	Hechos
02/11/2010	Chocó / Chigorodó	Chigorodó - Memba	Desplazamiento Masivo Águilas Negras (grupos postdesmovilización)	Se denunció que desde el 1° de noviembre, en Puerto Meluk - medio Baudó, cincuenta y un personas (51) indígenas emberá provenientes de la comunidad de Chigorodó, Memba, se encuentran en condición de desplazamiento forzado a causa de las amenazas de grupos armados ilegales identificados como Águilas Negras; sujetos que llegaron en la búsqueda de algunos líderes de esa comunidad .
02/11/2010	Chocó / Puerto Libre	El Limón Trapiche	Confinamiento Águilas Negras y Rastrojos (grupos post-desmovilizados)	Se denunció confinamiento de cuatro comunidades indígenas de la zona del Medio Baudó, Limón Trapiche, debido a enfrentamientos entre actores armados ilegales postdesmovilización Águilas Negras y Rastrojos.
03/11/2010	Cauca / Timbiquí	Resguardo Calle Santa Rosa	Desplazamiento Masivo FARC / Fuerza Pública	Se denunció el desplazamiento masivo de 17 familias, aproximadamente 77 personas del pueblo eperara siapidara del resguardo Calle de Santa Rosa, en hechos ocurridos el 26 de octubre por causa de los enfrentamientos entre tropas del Ejército Nacional y las Farc. Situación que adquiere mayor riesgo porque a este grupo de desplazados se suman 60 familias más (302 personas) de la comunidad receptora, así como por la existencia de otras 80 familias (380 personas) del mismo pueblo ubicadas en la zona conocida como Cierpe en posible riesgo de desplazamiento. Este pueblo fue afectado por un desplazamiento en el año 2002. Se reportó igualmente que Acción Social aportó a la población desplazada apoyo humanitario (alimentos y estuche de aseo).
04-11-2010	Cauca Ricaurte	Pueblo awa	Masacre	Se denunció la masacre perpetrada por actores armados no identificados de cuatro personas, dentro de ellas tres (3) indígenas de la organización awa CAMAWARI, en hechos ocurridos el 4 de noviembre en horas de la noche en un sitio denominado El Barro, ubicado en la vía de la carretera que conduce de Pasto a Tumaco.

Fuente: Archivo Coordinación para la Atención de la Población Desplazada y de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas

Asimismo, en la perspectiva de presentar ante el Congreso de la República el estado actual de la delicada situación de derechos humanos que continúa afectando a los pueblos indígenas en diferentes departamentos del país, por causa de hechos relacionados con el conflicto armado, la Defensoría del Pueblo considera pertinente hacer referencia a los diferentes informes de riesgo elaborados en el segundo semestre del año 2010 por el Sistema de Alertas Tempranas, en los cuales se han hecho advertencias oportunas ante los organismos competentes, instando la adopción de las medidas y acciones para garantizar efectivamente los derechos humanos, fundamentales, colectivos e integrales reconocidos a los pueblos indígenas afectados, con el fin de prevenir los riesgos identificados en los informes.

Número Inf-Riesgo	Fecha	Departamento	Municipio	Territorios colectivos y comunidades
007-10	07/06/2010	La Guajira	Uribia	Resguardo de La Alta y Media Guajira: pueblo wayúu
008-10	10/06/2010	Putumayo	Puerto Asís	Comunidades indígenas kiwnas cxhab (pueblo páez), nasa fiwe (pueblo páez). Vega Santa Ana, Buena Vista, Santa Elena Piñuña Blanco (pueblo siona)
010-10	05/08/2010	Chocó	El Litoral Del San Juan	Comunidades indígenas wounaan
012-10	09/08/2010	Córdoba	La Apartada	Cabildo Local Indígena Zenú "Tierra Santa"
013-10	16/08/2010	Putumayo	San Miguel	Resguardo Yarinal, San Marcelino, (Pueblos kofán e inga)
015-10	20/09/2010	Antioquia	Vigía Del Fuerte	Resguardos de Jengadó Apartadó, El Salado, Paracucundó, Río Jarapeto
		Chocó	Bojaya	Resguardos: Alto Río Bojayá, Alto Río Cuía, Buchadó Amparradó, Opogadó-Dogoadó, Ríos Uva Pogue, Quebrada Taparal, Pichicora, Chicue, Puerto Alegre, Napipí, Puerto Antioquia, Tungina y Apartadó.
			Medio Atrato	Resguardos: El Paso del Río Salado, Chimiridó-Chirrinchao-Chorito Engoró-El Salado- Guadualito Beté-la Pava-Paina-Remolino
017-10	01/10/2010	Cauca	Guapi	Resguardos Comunidad Indígena Emberá Eperara Siapidara,
			Timbiquí	Resguardos San Miguel de Infí y Guangüí. TC: Consejos comunitarios Renacer Negro, Zona Baja Puerto Saija
018-10	08/10/2010	Vichada	Cumaribo	Resguardos Caños cuna Tsepajivo-warracaña, Caño Cavasi, Saracure y Río Cadá, Cali, Barranquilla, Chocón, Concordia, Flores sombra, Río Siare, Guaco Alto y Bajo, Únuma

Fuente: Archivo de la Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado.

Se anota que en el marco del conflicto armado que vive el país, las Defensorías Regionales solicitan ante las entidades competentes la verificación de los hechos y hacen las recomendaciones pertinentes para salvaguardar los derechos humanos de los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades negras afectados por las acciones violentas de que son responsables los grupos armados ilegales. Igualmente, reclaman a los actores armados ilegales el respeto a los derechos fundamentales y el cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario. A nivel regional, también, se participa en reuniones con las autoridades civiles y militares donde se firman acuerdos y compromisos para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de los miembros de los grupos étnicos. La actuación de la Defensoría en algunos espacios ha contribuido a la creación de comisiones de mediación entre la fuerza pública y las demás autoridades regionales para evitar la vulneración de los derechos a los pueblos indígenas y las comunidades negras afectadas, así como impedir una crisis humanitaria de salud, educación y locomoción. Igualmente, se presta asesoría a indígenas cobijados por el programa de protección y asistencia de testigos de la Fiscalía General de la Nación y se requiere al ente investigador para que brinde la protección necesaria de conformidad con lo previsto en las normas jurídicas que regulan tal situación.

1.2. Situación del derecho al territorio

El derecho fundamental al territorio para los grupos étnicos está garantizado constitucional y legalmente de manera especial, dado que desde la perspectiva cultural,

su efectiva protección asegura a los pueblos indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras la vigencia de la integralidad e interdependencia de los demás derechos colectivos fundamentales de los cuales son titulares; se debe tener en cuenta los estrechos vínculos que para los grupos étnicos existen entre territorio, identidad, autonomía y, en general, la interdependencia que guarda el territorio con la cosmovisión cultural, las diversas prácticas, usos, costumbres y conocimientos que han sustentado la forma de desarrollo humano y cultural de estas sociedades.

Con fundamento en las quejas, denuncias y solicitudes de intervención de las organizaciones, líderes y autoridades de los mencionados grupos étnicos presentados a la entidad, durante la vigencia de 2010, se observa que el derecho fundamental al territorio ha sido uno de los más vulnerados, tanto por los actores armados ilegales como por la omisión de las autoridades competentes para garantizar la integridad de los territorios ya reconocidos y, especialmente, por la falta de atención de las distintas solicitudes de constitución, saneamiento o ampliación de los mismos, de conformidad con los procedimientos legales que así lo establecen. En relación con el factor conflicto armado, continúa la presión ejercida por los grupos ilegales en los territorios de pueblos indígenas y comunidades negras, ya sea por su presencia en ellos o por la utilización indebida de los mismos como corredores de tráfico de insumos de carácter ilícito con fines ilegales. Igualmente, se puede vulnerar este derecho con la implementación de proyectos de cultivo de tardío rendimiento como los de palma, caucho y especies maderables, en territorios de pueblos indígenas y comunidades negras, con el agravante de no tener en cuenta el derecho a la consulta previa.

Las regiones de mayor vulneración del derecho al territorio son las localizadas en el Andén Pacífico, en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño; en la Orinoquía, el departamento de Vichada; en la Amazonía, el Predio Putumayo y Chorrera; en Putumayo, el eje territorial denominado Puerto Vega y Teteyé.

La Defensoría del Pueblo, con el fin de atender las solicitudes de líderes y autoridades de pueblos indígenas y comunidades negras y afrocolombianas relacionadas con el ejercicio del derecho al territorio ha adelantado acciones múltiples empezando por los continuos requerimientos dirigidos a coadyuvar las solicitudes de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas. Igualmente, ha acompañado a las organizaciones y autoridades indígenas ante la Mesa Nacional de Concertación, con el objeto de impulsar la adecuada atención de peticiones presentadas con años de antelación por las autoridades indígenas al INCODER y respecto de las cuales no se ha dado respuesta a los trámites, realizados. Ante esta situación, en dicho espacio y en reuniones interinstitucionales, la Defensoría del Pueblo recomendó adoptar las medidas a que haya lugar para que se posibilite el incremento de los recursos presupuestales de las entidades concernidas para que se brinde de manera efectiva la atención adecuada, integral y diferencial de los derechos territoriales de los grupos étnicos afectados.

1.3. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales

En relación con los derechos a la salud, la educación propia, la seguridad alimentaria, al saneamiento básico, y a la vivienda digna, la Defensoría del Pueblo, por conducto de la DIME y de las Defensorías Regionales, durante la vigencia 2010, recibió quejas a nivel individual y

colectivo. Igualmente, se registraron solicitudes de asesoría, atención e intervención en casos de vulneración al derecho a la salud por la deficiencia en la atención por parte de las autoridades territoriales y las empresas prestadoras de los servicios de salud. A nivel regional, la Defensoría asesoró en varias oportunidades la interposición del mecanismo de amparo para la protección del derecho a la salud de miembros de grupos étnicos, ante la negativa de la prestación del servicio o de la realización de exámenes médicos y, posteriormente, ante los fallos de tutela protectores, verificó su cumplimiento. Asimismo, ante la grave situación de desnutrición que han venido padeciendo los niños indígenas de diferentes regiones del país, las Defensorías Regionales presentaron solicitudes ante las diferentes entidades competentes (Superintendencia de Salud, alcaldías, gobernaciones, ICBF) para que se verifique la situación, se adopten las medidas pertinentes para conjurarla y se garantice el ejercicio pleno del derecho a la salud. Del mismo modo, se realizaron visitas a las comunidades para verificar la situación y el cabal cumplimiento de las políticas públicas alimentarias.

Es pertinente destacar la denuncia presentada por la ONIC y ASOREWA sobre la grave situación de salud que tuvieron que afrontar las comunidades indígenas del pueblo embera del norte del departamento de Chocó, a quienes no se les prestaba una atención médica adecuada y eficiente debido a que la empresa de salud EMDISALUD no les suministraba los medicamentos recetados para el tratamiento de sus enfermedades. Igualmente, la situación de los miembros de las comunidades indígenas del resguardo de Juradó y Nussipurru, municipio de Juradó Chocó, quienes padecían graves problemas de gripe, y requerían atención oportuna, adecuada y eficiente, por parte de la empresa CAPRECOM. Ante esta situación, la DIME solicitó al Grupo Equidad y Género del Programa de Salud Indígena del Ministerio de la Protección Social adelantar las acciones que estime pertinentes, de acuerdo a su competencia, para proteger el derecho fundamental a la salud de las comunidades indígenas embera del norte del Chocó, así como a los miembros del resguardo Juradó y Nussipurru. Así mismo, la DIME solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud su intervención para que investigue las eventuales irregularidades que se presentaban en la empresa EMDISALUD y puso en conocimiento de la Defensoría Regional del Chocó, que, a su vez, adelantó las acciones pertinentes a nivel regional para efectos de contribuir a solucionar la situación de salud que afrontaban los miembros de las comunidades indígenas antes mencionadas.

De otra parte, la Defensoría Regional del Casanare, ante el incumplimiento por parte de Red Salud Casanare y Capresoca en la prestación del servicio médico a las comunidades indígenas de Caño Mochuelo, solicitó urgentemente el restablecimiento del servicio en el puesto de salud de Hato Corozal y en el resguardo indígena de Caño Mochuelo, e hizo el correspondiente seguimiento a la situación hasta comprobar una prestación adecuada del servicio. Igualmente, se destaca que ante la crisis de la ESE departamental Hospital Manuel Elkin Patarrollo, que afectó gravemente a las comunidades indígenas del Guainía, la Defensoría Regional realizó labores de asesoría, mediación, acompañamiento y requirió la intervención de la Superintendencia de Salud, en beneficio de toda la población indígena del Guainía, para la protección de sus derechos a la salud, la vida y la seguridad social.

En relación con el goce efectivo del derecho a la educación, en la vigencia 2010, las quejas reportan falencias en el cumplimiento de las normas especiales que garantizan este derecho, especialmente en lo que hace al nombramiento de docentes indígenas y afrocolombianos, situaciones que repercuten en la vulneración de los derechos de los niños y niñas y adolescentes de poblaciones de estos grupos étnicos, que ven limitado el acceso a la educación en

condiciones de equidad. La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, participó de manera permanente en los espacios de concertación nacional: Comisión Pedagógica de Comunidades Negras y la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas, CONTCEPI, creados por decreto para la elaboración de la política pública orientada a la implementación de los programas y proyectos etnoeducativos diferenciales con esta población.

Es preciso destacar la interposición por parte de la Defensoría del Pueblo, a través de la Regional Tolima, de la acción de tutela en representación de niños y niñas del resguardo indígena Lomas de Ilarco de las comunidades lomas de Guaguarco que tenían que desplazarse diariamente caminando alrededor de 14 kilómetros para llegar a la escuela ubicada en el municipio de Natagaima. Se solicitó al juez constitucional ordenar a la alcaldía cancelar el transporte de los menores, como lo hacía con otros estudiantes. En segunda instancia, se protegieron los derechos vulnerados y se ordenó a la alcaldía y a la gobernación subsidiar el transporte de tres comunidades indígenas de Natagaima. Igualmente, es pertinente destacar las gestiones defensoriales de la Regional Guajira ante la toma por vía de hecho de los docentes de ese departamento, debido a las irregularidades en la contratación de docentes en etnoeducación. La Defensoría Regional, por solicitud de las partes, hizo presencia en la mesa de negociación para mediar y coordinar entre gobernación y docentes una posición favorable y justa para ambas partes. Luego de doce horas de mediación y diálogo, la Secretaría de Educación se comprometió a revisar lo pertinente y los docentes a desalojar. La Defensoría se comprometió a realizar el seguimiento a los acuerdos suscritos.

1.4. Situación de indígenas reclutados por el Ejército Nacional

La Ley 48 de 1993 reglamentó el servicio de reclutamiento y movilización de personas por parte de la fuerza pública y precisó la obligación de todo colombiano de definir su situación militar, lo cual puede conllevar la prestación del servicio militar obligatorio o el pago de la cuota de compensación militar. No obstante, la misma ley creó una exención en todo tiempo, tanto para prestar el servicio militar, como para pagar la cuota de compensación a “los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica”. -Art. 27 lit. b. Las Defensorías Regionales durante la vigencia 2010 atendieron quejas relacionadas con traslados y reintegros a la comunidad de indígenas reclutados por el Ejército Nacional, otorgamiento de libretas militares, desacuartelamiento y asistencia técnica en procesos penales. Para efectos de prestar la atención requerida las Defensorías hicieron requerimientos a las brigadas correspondientes para que atendieran las peticiones de traslados y reintegros presentadas por gobernadores indígenas. A través de derechos de petición y mediación, se logró en varios casos que el Ejército otorgará la libreta militar a los indígenas, así como la protección del derecho al debido proceso cuando los sujetos del derecho han sido desvinculados del Ejército sin conocerse el motivo, caso en el cual se ha ordenado su reintegro a las fuerzas militares y se ha iniciado el proceso disciplinario interno. Igualmente, a nivel regional, se interpuso acción de tutela en representación de indígenas para obtener el desacuartelamiento ante su decisión de no continuar prestando el servicio militar. Así mismo, se destaca la asistencia técnica prestada por un defensor público a un indígena wayúu sindicado por el presunto delito de desertión del Ejército Nacional, proceso en el cual se argumentó el desconocimiento de las normas que establecen las excepciones a la prestación del servicio militar que, unido a la plena identificación del indígena, sirvieron de fundamento para lograr su absolución por parte del juzgado penal militar y su retorno a su comunidad.

1.5. Acompañamiento a la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo vigencia 2010 – 2014

La consulta previa es un derecho fundamental y colectivo de los grupos étnicos que se hace efectivo a través del ejercicio del derecho a la participación de las comunidades en los casos en que autoridades estatales decidan adoptar alguna medida administrativa o legislativa susceptible de afectar directamente las formas o sistemas de vida, integridad étnica, cultural, social y económica de esta población. Y también cuando empresas privadas o entidades estatales emprendan obras, proyectos o actividades que también puedan afectar su forma de vida, cultura e integridad social y económica.

En los procesos de consulta previa, la Defensoría del Pueblo, como integrante del Ministerio Público, vigila la legalidad y transparencia del proceso de consulta previa, libre e informada. Así mismo, la Defensoría en cumplimiento de su misión constitucional y legal de velar por la protección de los derechos fundamentales de los grupos étnicos, de acuerdo a su capacidad institucional, participa, asesora y acompaña a los sujetos del derecho en los mencionados procesos.

Específicamente, en el proceso de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con los grupos étnicos, la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, en desarrollo de la responsabilidad de brindar asesoría y acompañamiento, participó en cada una de las reuniones de concertación con pueblos indígenas y comunidades negras, representados en la Mesa Nacional de Concertación de Pueblos Indígenas y en la Comisión Consultiva Nacional de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, conforme a la metodología acordada con cada uno de estos grupos étnicos.

En el Proyecto de Ley 179 de 2011, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, PROSPERIDAD PARA TODOS en el documento base para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que se incluye como anexo y se incorpora al proyecto, se encuentra la protocolización de la consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con los grupos étnicos, la cual contiene los temas, lineamientos y acuerdos sometidos a concertación con los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y el pueblo rom.

En el citado proyecto de ley se establecen funciones específicas a la Defensoría del Pueblo de acompañamiento y asesoría. En la Mesa Nacional de Concertación de los Pueblos Indígenas, la entidad, por conducto de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, atendió la solicitud de los pueblos indígenas en el sentido de hacer el seguimiento de las actividades y compromisos concertados por este grupo étnico con el Gobierno, plasmado en el contenido del anexo “Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”, capítulo para pueblos indígenas. Respecto de las comunidades negras, en el mencionado anexo se previó como función de la Defensoría del Pueblo participar en la Mesa Nacional de Protección Social para comunidades negras, que será creada por el Gobierno nacional; continuar con la función de asesoría y acompañamiento a la Comisión Pedagógica Nacional y a las actividades precisas del sector minero y energético

C.6. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE: Situación de la minería en Colombia

Durante el año 2010 la Defensoría del Pueblo, por medio de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, en cumplimiento de su misión de promover y defender los derechos de los sujetos colectivos, adelantó diferentes estudios y diagnósticos con el propósito de que el Defensor del Pueblo, en ejercicio de la magistratura moral, hiciera las recomendaciones y observaciones a las autoridades y particulares, en particular a través de las resoluciones, informes, audiencias y publicaciones, que se describen en la segunda parte de gestión de este Informe al Congreso:

Resoluciones Defensoriales: 1. Resolución Defensorial No. 58: “Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba” 2. Resolución Defensorial No. 59: “Violación de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de la comunidad de Alto Mira y Frontera – Tumaco (Nariño)” 3. Resolución Defensorial No. 60: “Situación ambiental y de tierras en los territorios de la Comunidad Indígena Barí en Norte de Santander”. 4. Resolución Defensorial N° 61: “Aprovechamiento de residuos sólidos y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana”. 5. Resolución Defensorial N° 62: “Situación actual de la gestión de residuos sólidos: plantas de aprovechamiento y disposición final en Cundinamarca”.

Informes de seguimiento a las resoluciones defensoriales: 1. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 29: “Inadecuada prestación del servicio domiciliario de energía eléctrica en siete departamentos de la Costa Atlántica”. 2. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 44. 3. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 45. 4. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 54: “Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena”.

Audiencias defensoriales: 1. Isla de San Andrés. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 44: “Prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la isla de San Andrés”. Marzo 25 de 2010. 2. Isla de Providencia. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N° 45: “Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las Islas de Providencia y Santa Catalina”. Marzo 26 de 2010. 3. Santa Marta, Magdalena. Informe de seguimiento a la Resolución Defensorial N°. 54: “Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena”. Julio 23 de 2010. 4. Bogotá. Resolución Defensorial N°. 58: “Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de

la tierra en el departamento de Córdoba”. Septiembre 17 de 2010. 5. San Andrés de Tumaco, Nariño. Resolución Defensorial N° 59: “Violación de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de la comunidad de Alto Mira y Frontera”. Agosto 27 de 2010. 6. Cúcuta, Norte de Santander”. Resolución Defensorial N° 60: “Situación ambiental y de tierras en los territorios de la Comunidad indígena Barí en Norte de Santander”. Septiembre 28 de 2010. 7. Bogotá, localidad de Usme. Resolución Defensorial N° 61: “Aprovechamiento de residuos sólidos y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana”. Octubre 9 de 2010. 8. Bogotá. Resolución Defensorial N° 62: “Situación actual de la gestión de residuos sólidos: Plantas de aprovechamiento y disposición final en Cundinamarca”. Noviembre 25 de 2010.

Otras actuaciones: 1. Publicación del estudio titulado Minería de hecho en Colombia. 2. Trabajo con entidades y comunidad respecto al acueducto veredal de Mochuelo Bajo, localidad de Ciudad Bolívar.

De otra parte, a través del Programa de Seguimiento de Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (PROSEDHER), se propone incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en la materia, con el fin de que el diseño y la gestión de las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho humano al agua, con las siguientes actuaciones, que de igual manera se reportan en la segunda parte de este Informe al Congreso: 1. Informe sobre la calidad del agua para consumo humano. 2. Informe sobre accesibilidad económica y acceso a la información; una evaluación de las obligaciones del Estado en relación con el derecho humano al agua. 3. Ocho foros regionales sobre “el derecho humano al agua y los planes departamentales de agua”.

Para esta primera parte del informe, destacamos la problemática de la minería de hecho en Colombia, que incluye la minería tradicional y la denominada minería ilegal¹³⁸.

Por sus características geomorfológicas, Colombia cuenta con una variada oferta de productos mineros que son extraídos por dos grandes grupos: el primero, practica una actividad minera formal y de gran escala. El segundo, ejecuta una actividad minera que se desarrolla a escalas menores en forma tradicional y artesanal, con una reconocida carencia de tecnología adecuada y definida.

Según Ingeominas¹³⁹, en Colombia existen 9.000 títulos mineros otorgados por la autoridad minera debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional, y, concomitantemente, de acuerdo con las cifras del programa de legalización de la Ley 685 de 2001, existen al menos 3.600 explotaciones mineras que operan sin el respectivo título¹⁴⁰.

En la actualidad, la minería es la actividad de origen antrópico que mayor impacto causa en los recursos naturales del país. Al menos en cinco Parques nacionales naturales

138 Estos tres términos tienen en común que son actividades mineras desarrolladas sin estar inscritas en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero; si bien es cierto que la minería de hecho y la minería ilegal, desde el punto de vista jurídico, tienen el mismo significado; desde el punto de vista social, consideramos que el concepto de “minería de hecho” va más acorde con la realidad de miles de familias que desde tiempos ancestrales desarrollan esta actividad como medio de subsistencia.

139 Colombia. Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas. (Oficio No. 20104130185291, 7 de septiembre, 2010). Remitido al Ministro de Minas y Energía.

140 Colombia. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME. (2007). *Plan Nacional Desarrollo Minero para el periodo 2007- 2010*. Bogotá: Scripto Ltda.

y un Santuario de flora y fauna se explotan de manera ilegal recursos mineros¹⁴¹. De igual forma, se realizan exploraciones y explotaciones en las zonas de páramo, y se usan de manera antitécnica y desmedida agentes químicos como el mercurio y el cianuro para la recuperación del oro que contaminan las fuentes hídricas, con nocivas e irreversibles consecuencias para la salud humana y al ambiente. Adicionalmente, en algunas zonas se presentan importantes focos de contaminación atmosférica por causa de las explotaciones mineras y el transporte de sus productos.

1. Aspectos socioeconómicos de la minería

Durante la última década la actividad minera colombiana ha registrado un importante crecimiento en el volumen y el valor de la producción, así como en su cuota de exportaciones. Consecuentemente, su aporte al crecimiento global de la economía colombiana ha sido sostenido gracias principalmente al creciente desarrollo de la minería del carbón¹⁴² y, en menor proporción, a la de los metales preciosos y el ferróníquel.¹⁴³

Las regalías, como contraprestación económica que se genera por la explotación de recursos naturales no renovables, están destinadas en su mayor parte a los entes territoriales donde se encuentran las minas causantes de dicha contraprestación.¹⁴⁴ El recaudo y la distribución de las regalías generadas por los principales productos mineros del país (carbón, metales preciosos, ferróníquel y esmeraldas) los realiza Ingeominas. Las regalías de los materiales de construcción (gravas, arenas, agregados pétreos, recebo y arcillas) y de otros productos de la minería (tales como la roca fosfórica, las calizas y el mármol) son recaudadas y distribuidas por las alcaldías municipales en cuya jurisdicción fueron producidos. Por diversas circunstancias, no se cuenta con un consolidado de las regalías correspondientes a los productos cuyo recaudo está a cargo de los municipios. Tampoco se tienen estimativos confiables de las regalías dejadas de pagar por la subvaloración de los volúmenes de explotación o por la explotación de minerales realizada sin las correspondientes autorizaciones mineras y ambientales.¹⁴⁵

Según un estudio de la Defensoría del Pueblo¹⁴⁶, la minería de hecho o explotación minera sin las correspondientes autorizaciones, se desarrolla en el 45% de los municipios del país, siendo los departamentos de Córdoba (86%)¹⁴⁷, Risaralda (71%), Quindío (62%) y Valle del Cauca (52%) los que tienen el mayor porcentaje de municipios en esta situación. Se estima que aproximadamente 15.000 familias dependen exclusivamente de esta actividad.

Al respecto, el Gobierno ha ofrecido en los últimos 15 años tres oportunidades de legalización de las actividades mineras de hecho, que no han tenido éxito, debido a las

141 Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia. (Oficio DG-GJU 008447, 23 de septiembre 2010). Dirigido a la Defensoría del Pueblo.

142 Colombia es el primer productor de carbón de América Latina y el decimosegundo del mundo.

143 Colombia. Unidad de Planeación Minero Energética. *Plan Nacional de Desarrollo Minero Visión 2019*. Bogotá, 2006.

144 *Ibid.*

145 *Ibid.*

146 Defensoría del Pueblo. *La Minería de Hecho en Colombia*. Diciembre de 2010.

147 De los 28 municipios del departamento de Córdoba, sólo cuatro municipios, Cereté, Cotorra, Las Córdoba y Momil, reportan no tener minería de hecho en el área de sus jurisdicciones.

cuantiosas inversiones realizadas y el bajo número de unidades de explotación minera legalizadas: hasta el año 2007, de 3.631 solicitudes de legalización sólo se perfeccionaron 23 contratos de concesión¹⁴⁸.

2. Los impactos ambientales sobre el recurso hídrico

Entre los impactos ambientales más relevantes provocados por la minería encontramos: el deterioro de los páramos, la contaminación con mercurio y con cianuro, la eliminación directa de relaves y efluentes en los ríos, el daño en los ríos en áreas aluviales, los ríos convertidos en cienos, el daño por erosión y deforestación, y la destrucción del paisaje.¹⁴⁹

a) Los páramos y la minería

Los páramos son ecosistemas ubicados entre los 3.100 y los 4.000 metros sobre el nivel del mar, por ello reciben luz solar todo el año con una calidad y cantidad única por su ubicación en la zona ecuatorial, lo que les permite desarrollar su vegetación. Además, son lugares de carácter estratégico por la regulación hídrica que proveen, dada su baja temperatura al disminuir la evaporación y retener agua a través de su vegetación.¹⁵⁰ Colombia posee el 49% de los páramos del planeta con una superficie aproximada de 1'932.987 hectáreas, el 1.7% de su territorio continental, distribuidos en 34 sistemas identificados¹⁵¹.

La Constitución Política de 1991 establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, entre las que se encuentran los páramos. Así mismo, el artículo 34 del actual Código de Minas establece que estos ecosistemas deben ser delimitados geográficamente por la autoridad correspondiente con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, toda vez que se prohíbe ejecutar trabajos y obras de exploración y explotación minera en tales áreas¹⁵².

148 Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno. Programa de Legalización de Minas. En: <http://www.sigob.gov.co/met/meta.hist.aspx?m=122> (Consultado el 4 de octubre de 2010).

149 International Institute for Environment and Development (IIED). Proyecto minería, minerales y desarrollo sustentable. Abriendo brecha. *Minería artesanal y en pequeña escala*. Londres, 2002, *Capítulo 13*, pp. 430-458.

150 Luis A. Ortiz & Mauro A Reyes B. *Páramos en Colombia: Un Ecosistema Vulnerable*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda - Escuela de Economía, Observatorio de Medio Ambiente, 2009.

151 Otero J Morales M., T.Van Der Hammen, Torres A., Cadena C., Pedraza C., et al. *Atlas de páramos de Colombia*. Bogotá DC.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2007, p.208

152 Ley 685 de 2001. Artículo 34. ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERÍA. Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1382 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: “No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales”.

Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt.

(...)

PARÁGRAFO 1o. En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de

Antes de la reforma del citado artículo 34, el ordenamiento jurídico colombiano ya había previsto su protección. Por ejemplo, la Ley 99 de 1993 consagró que los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos deben ser objeto de protección especial y que la biodiversidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

Así mismo, en la Sentencia C-443 de 2009, la Corte Constitucional “(...) *exhorta al Ministerio de Ambiente, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que (...) adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos... aplicando el principio de precaución... de manera tal que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada, la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente*”.

De acuerdo con las citadas prescripciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, se observa una clara incompatibilidad en nuestro ordenamiento jurídico entre la actividad minera y los ecosistemas de páramo. Pese a lo anterior, del área total de páramos en Colombia, 108.972 hectáreas se encuentran concesionadas en un total de 391 títulos mineros. Esto hace necesario concretar los esfuerzos conjuntos para cumplir con los preceptos legales, garantizar la protección de los páramos y conservar su importante función ambiental.

Por lo anterior, se considera que cualquier actividad minera que se pretenda adelantar en los páramos de Colombia podría vulnerar, además del ordenamiento jurídico interno, los Tratados internacionales de Derechos Humanos relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el derecho humano al agua¹⁵³, el goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la conservación de áreas de especial importancia ecológica.

b) El uso de químicos para explotaciones auríferas

Los métodos de recuperación del oro fino más difundidos son precisamente los más contaminantes. Esto se debe a varios factores: el uso de agentes químicos tiene gran efectividad en la recuperación del oro, sus costos no son muy altos, no es necesaria la creación de una gran infraestructura para realizar el montaje del proceso, se adapta fácilmente a la infraestructura montada para el beneficio del metal y no es necesario un conocimiento científico ni tecnológico de alta complejidad para realizar el proceso. Los efectos contaminantes no son perceptibles de manera inmediata por el hombre, lo cual hace que la conciencia sobre su peligrosidad para las comunidades sea difícil de alcanzar.

construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga.

(...)

PARÁGRAFO 3o. Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía.”.

153 Respecto al componente de disponibilidad del Derecho Humano al Agua, la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados deben reducir la disminución de recursos hídricos, propender por la eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas, vigilar de las reservas de agua, examinar las repercusiones que puedan tener ciertas medidas en la disponibilidad del agua tales como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad.

Cabe resaltar que, según un informe de las Naciones Unidas¹⁵⁴, Colombia es el lugar del mundo con mayor contaminación de mercurio en el aire y en el agua, teniendo en cuenta que cada año ingresan al ambiente, en promedio, entre 50 y 100 toneladas anuales de mercurio durante el proceso de extracción del oro, por lo cual el país ocupa el deshonroso lugar del mayor contaminador con mercurio per cápita del mundo. Por su parte, el cianuro es una sustancia potencialmente letal que puede existir en diversas formas; respirar gas de cianuro causa parálisis respiratoria, dilatación de la pupila y convulsiones, tras lo cual sobreviene una muerte dolorosa. Por lo general, la lixiviación con cianuro es aplicada a las colas de procesos gravimétricos en la pequeña minería, cuando estas colas presentan aún buenos contenidos de oro. Vale la pena resaltar que mediante la Resolución del 5 de mayo de 2010, el Parlamento Europeo determinó la prohibición completa de las tecnologías mineras, con base en cianuro, antes de que termine el año 2011.

3. Impactos ambientales sobre la atmósfera

Con respecto a la minería, las principales fuentes de contaminación de la atmósfera son las emisiones de partículas en el caso de la minería de carbón, arcilla y cal; los vapores tóxicos en el caso de la utilización de mercurio y cianuro para la amalgamación del oro; y el ruido y las vibraciones producidas por la utilización de maquinaria, equipos y explosivos.

En Colombia, los índices de contaminación atmosférica de varios de los municipios que en mayor grado presentan este problema, se encuentran relacionados con actividades mineras, como es el caso de los municipios de Ráquira, Sogamoso y Segovia. Según un informe de mortalidad general realizado en el municipio de Sogamoso, la segunda causa de muerte durante el 2007 fue la enfermedad obstructiva crónica, con un número de 40 casos.¹⁵⁵ Por su parte, el municipio de Ráquira, en donde se explota principalmente carbón y arcillas para la industria artesanal, ocupa el cuarto lugar con el aire más contaminado del país.¹⁵⁶ Entre las enfermedades más frecuentes que se presentan en este municipio figuran, en primera instancia, la infección respiratoria aguda (IRA), que es resultado, en parte, de la contaminación atmosférica proveniente del sector minero.¹⁵⁷

4. Los impactos negativos sobre los bosques naturales protegidos

En Colombia, los bosques naturales se encuentran protegidos principalmente por la declaración de áreas protegidas¹⁵⁸. Con la declaración de zonas de protección ambiental, se

154 Marcello VEIGA, PhD., *Antioquia, Colombia: El lugar más contaminado con mercurio en el mundo: impresiones de dos visitas de campo*. ONUDI. enero de 2010.

155 Información Minera de Colombia. *Ráquira y Sogamoso en el Top 5 de los más contaminados de Colombia*. 10 de marzo de 2008. En: <http://www.imcportal.com/newsfiles/20080316002006.pdf>. Consultado el día 19 de noviembre de 2010.

156 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM. Informe Anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos renovables: Calidad del Aire. 2008.

157 Información Minera de Colombia. Op cit.

158 La legislación colombiana es abundante en normas sobre áreas protegidas y plantea diferentes categorías para las mismas:

Áreas de manejo especial (Decreto 2811 de 1974 o Código de los Recursos Naturales)

- Reservas forestales de la Ley 2 de 1959

restringen los usos del suelo e inclusive limitan el derecho a la propiedad de los particulares con el objeto de proteger y preservar los recursos naturales allí contenidos.

Según Parques Nacionales Naturales¹⁵⁹, en los últimos dos años, se han detectado 11 casos de explotaciones mineras ilegales en inmediación de los parques naturales de Tatamá, Puracé, Farallones de Cali, Puinawai, Selva de Florencia y, el Santuario de flora y fauna Los Flamencos. Los principales minerales extraídos allí, son el oro y los materiales de construcción. Tan sólo en 6 de estos casos, se comunicó la noticia *criminis* a la Fiscalía.

-
- Territorios fáunicos (Decreto 1608 de 1978)
 - Paisajes protegidos (Decreto 1715 de 1978)
 - Ley 99 de 1993, artículo 31 en parques naturales regionales
 - Ley 99 de 1993, artículo primero “Protección especial de páramos, subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos y del paisaje”.

159 Parques Nacionales Naturales de Colombia. Oficio DG-GJU 008447 del 23 de septiembre de 2010, dirigido a la Defensoría del Pueblo.

D. EL ACCESO A LA JUSTICIA

D.1. RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES: La Constitución de 1991 y la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales en sus 20 años de existencia

La Constitución de 1991 que en el año 2011 cumple 20 años de vigencia¹⁶⁰, adoptó como fórmula política el Estado social de derecho, concepto que, además de definir la estructura del Estado¹⁶¹, propende a la efectiva protección de los derechos¹⁶² y para ello consagró varios mecanismos judiciales de protección, erigiendo como columna vertebral del armazón estatal la tutela jurisdiccional de los derechos. En palabras de la Corte Constitucional:

Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica¹⁶³.

Esta tendencia de nuestro sistema jurídico se acompasa con las exigencias planteadas por la comunidad internacional que ha consagrado en diversos instrumentos la obligación de los Estados Parte, de introducir en sus sistemas jurídicos, recursos efectivos para la protección de los derechos.

Así, conforme al artículo 8° de La Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁶⁴ de las Naciones Unidas: *“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”*.

160 El 4 de julio entró en vigencia la Constitución Política de 1991, texto elaborado en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente conformada en el gobierno de César Gaviria Trujillo, la cual sesionó durante 150 días, con el objeto de producir el nuevo texto constitucional.

161 “Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, (...)”.

162 Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: (...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...).”.

163 Corte Constitucional. T-406/92.

164 Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Los sistemas regionales, igualmente, han adoptado similares disposiciones. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José¹⁶⁵, el artículo 25 impone al Estado la obligación de suministrar a toda persona que se vea afectada en sus derechos fundamentales reconocidos en el derecho interno o en la Convención, debido a actos de autoridades que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales, recursos judiciales efectivos ante las autoridades competentes.

Los tribunales internacionales han definido, a través de su jurisprudencia, las condiciones en las cuales se debe poner a disposición un recurso efectivo en el sistema legal interno, así como el contenido del derecho a un recurso interno efectivo. En este sentido, desde sus primeras sentencias¹⁶⁶, la Corte Interamericana estableció que “[l]os Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”. Tal pronunciamiento sirvió de base para que, en posteriores desarrollos jurisprudenciales, la Corte manifestara que el artículo 25.1 de la Convención “incorpora el principio de la efectividad de los instrumentos o mecanismos procesales de protección destinados a garantizar los derechos humanos”¹⁶⁷.

En los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz¹⁶⁸, la Corte expresó que para cumplir con la debida protección dispuesta por el artículo 25 no es suficiente con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para conjurar la violación de los derechos humanos, so pena de que el Estado sea declarado responsable de vulnerar el artículo 25.

Se impone, entonces, que en este aniversario de nuestra Carta Política se haga una aproximación a la evolución del recurso efectivo por excelencia en nuestro sistema jurídico constituido por la acción de tutela, el cual ha desarrollado tanto por reglamentaciones normativas como por virtud de pronunciamientos judiciales vertidos en casos concretos.

En primer término, se señala que este mecanismo se encuentra consagrado en el artículo 86 superior y fue desarrollado posteriormente por los Decretos 2591 de 1991, 302 de 1992 y 1382 de 2000¹⁶⁹. De los actos producidos para su reglamentación se destaca que la normativa que hacía viable la acción de tutela contra providencias judiciales fue declarada inexecutable¹⁷⁰; no obstante, se abrió toda una vasta línea jurisprudencial sobre la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones y decisiones judiciales que entrañen

165 Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.

166 *Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3.

167 *Caso Las Palmeras vs. Colombia*. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90. *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.

168 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte IDH., *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

169 La normatividad de este decreto relacionada con las reglas de reparto fue declarada ajustada a derecho por el Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 18 de julio de 2002. Expedientes acumulados 6414, 6424, 6447, 6452, 6453, 6522, 6523, 6693, 6714 y 7057.

170 Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992. M. P. José Gregorio Hernández.

las denominadas vías de hecho¹⁷¹; es decir, cuando el juzgador falla ostensiblemente por fuera del ordenamiento jurídico y luego dicha tesis evolucionó para dar paso a las causales genéricas y específicas de procedencia del amparo tutelar en tratándose de providencias judiciales¹⁷², con lo cual se sistematizan y compilan las posibles variantes de viabilidad del mecanismo excepcional contra los pronunciamientos en sede judicial.

La acción de tutela y la jurisdicción constitucional constituyen los aspectos más innovadores de la actual Constitución y a los que acuden personas provenientes de diversos sectores. Así, sujetos de especial protección como los niños, las madres cabeza de familia, las personas pertenecientes a la tercera edad, los enfermos, los privados de la libertad, las personas con discapacidad, los desplazados, los sindicalistas, entre otros, han hecho uso de la acción de tutela en busca del amparo de sus derechos invocados.

Igualmente, temas relacionados con los derechos a la salud, las pensiones, el trabajo, la igualdad, la educación y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, han merecido un copioso desarrollo jurisprudencial que, no solo ha prohijado la efectivización de los derechos consagrados en la Carta, en casos concretos, sino que ha obligado al Estado a cambiar sus políticas públicas para superar problemas críticos y estructurales que vulneran derechos fundamentales a través de la implementación de la figura del “estado de cosas inconstitucional”¹⁷³. Tal es el caso de la inequitativa distribución del situado fiscal en materia educativa¹⁷⁴, el hacinamiento en las cárceles¹⁷⁵, la grave situación de personas en condición de desplazamiento¹⁷⁶, la ineficiencia administrativa de Cajanal¹⁷⁷, la falta de presupuesto para pagar acreencias laborales en la Fundación San Juan de Dios¹⁷⁸ y la falta de cobertura universal del Sistema de Atención en Salud¹⁷⁹.

171 La Corte Constitucional ha abordado el tema de la tutela contra providencias judiciales en un gran número de pronunciamientos, pudiendo destacarse entre muchas otras las Sentencias T-079 y T-173 de 1993, T-231 de 1994, T-492 y T-518 de 1995, T-008 de 1998, T-260 de 1999, T-1072 de 2000, T-1009 y SU-1184 de 2001, SU-132 y SU-159 de 2002.

172 Corte Constitucional. Sentencias C-590 y SU-881 de 2005; T-088, T-196, T-332, T-539, T-590, T-591, T-643, T-780 y T-840 de 2006; T-001, T-147, T-247, T-364, T-502A, T-680, T-794, T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-240, T-350, T-402, T-417, T-436, T-831, T-871, T-891, T-925, T-945, T-1029 y T-1263 de 2008; T-093, T-095, T-199 y T-249 de 2009.

173 La Corte Constitucional ha hecho uso de la figura del ‘estado de cosas inconstitucional’, con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general –en tanto que afectan a multitud de personas–, y cuyas causas sean de naturaleza estructural, es decir, que por lo regular no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la Administración de Justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.

174 Corte Constitucional. Sentencia SU-559/97. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

175 Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

176 Corte Constitucional. Sentencias T-025-04. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-068/10 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

177 Corte Constitucional. Sentencias T-068/98. M. P. Alejandro Martínez Caballero y T-300/10 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

178 Corte Constitucional. Sentencia SU-484 de 2008. M. P. Jaime Araújo Rentería.

179 Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. A pesar de que no existe

En otras ocasiones, así no haya apelado a la figura del estado de cosas inconstitucional, se acudió a sentencias de unificación¹⁸⁰ como en los casos de Telecom para hacer valer el denominado “retén social” como límite a la supresión de cargos ocupados por personas próximas a pensionarse, en condición de discapacidad y padres y madres cabeza de hogar¹⁸¹, la consulta previa a los pueblos indígenas cuando se trata de explotación de recursos naturales en tierras ancestrales¹⁸², la vía de hecho prospectiva e inviolabilidad del voto parlamentario¹⁸³, el principio *no reformatio in pejus*¹⁸⁴, la terminación de procesos ejecutivos con título hipotecario basados en crédito UPAC¹⁸⁵, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios sin potestad sancionatoria¹⁸⁶, el reconocimiento oportuno del derecho a la pensión¹⁸⁷, el derecho a la salud del niño¹⁸⁸, entre otros.

En este sentido, la unificación de jurisprudencia por la Corte Constitucional ha servido de fundamento para la tutela efectiva de los derechos, asegurando así la vigencia de la Constitución. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 241 de la Constitución Política, se confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En desarrollo de esta competencia y de la prevista en el artículo 86 de la Carta, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional tiene la función de revisar, de manera eventual, las decisiones judiciales relacionadas con la tutela de los derechos constitucionales fundamentales.

Al respecto, señaló la Corte en la Sentencia T-269 de 1995 que *“El objetivo primordial de la revisión eventual, mucho más allá de la resolución específica del caso escogido, es el análisis de fondo sobre la manera como se ha interpretado y aplicado por los jueces la preceptiva constitucional y la definición que hace la Corte, en el plano doctrinal, acerca de cómo debe entenderse y aplicarse en casos posteriores en los que surja el mismo debate, a propósito de hechos o circunstancias regidas por idénticos preceptos”*.

Esta arquitectura constitucional alrededor de la acción de tutela se ha complementado con la facultad de insistencia que tiene el Defensor del Pueblo, respecto de los fallos de tutela excluidos por la Sala de Selección en turno de la Corte Constitucional, facultad que la ejerce cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar

una declaración formal del estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional ordena adoptar medidas para que progresivamente se alcance la cobertura universal del Sistema antes de enero de 2010.

180 La Corte Constitucional resuelve casos en sede de revisión de tutelas mediante sentencias de unificación en aquellos casos en que: i. La trascendencia del tema amerite su estudio por parte de la Sala Plena en los términos del artículo 54A del reglamento de la Corte. ii. Sea necesario unificar jurisprudencia respecto de fallos de tutela o iii. Sea necesario, por seguridad jurídica, unificar jurisprudencia respecto de fallos judiciales proferidos por diferentes jurisdicciones, como resultado de diferentes acciones judiciales, en aquellos casos en que a partir de supuestos fácticos idénticos se produzcan fallos que originen discrepancias capaces de impedir la vigencia o realización de un derecho fundamental.

181 Corte Constitucional. Sentencia SU-389 de 2005. M. P. Jaime Araújo Rentería.

182 Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

183 Corte Constitucional. Sentencia SU-047 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz - Alejandro Martínez Caballero.

184 Corte Constitucional. Sentencia SU-1299 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

185 Corte Constitucional. Sentencia SU-813 de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería.

186 Corte Constitucional. Sentencia SU-1010/08. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

187 Corte Constitucional. Sentencia SU-430 de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

188 Corte Constitucional. Sentencia SU-225/98. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

un perjuicio grave¹⁸⁹. No obstante, hay que anotar que *“la negativa a presentar insistencia en un proceso no constituye un pronunciamiento de fondo acerca de la validez del fallo de segunda instancia, sino el ejercicio de una facultad discrecional”*¹⁹⁰.

La Alta Corporación al momento de determinar si acoge o no una insistencia ha sido muy enfática en manifestar que *“ni la petición de un Magistrado ni la del Defensor del Pueblo para que se revise un proceso de tutela obliga a la Sala de Selección, la cual autónomamente decide ‘sin motivación expresa y según su criterio’”*¹⁹¹.

La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales insiste con criterio motivado y responsable en la revisión de fallos que considera necesario someter a la Corte Constitucional.

Mediante la Resolución 638 de junio 6 de 2008¹⁹², se reglamenta de manera detallada la facultad de Insistencia del Defensor del Pueblo, se establecen los requisitos para que proceda el estudio de la solicitud de insistencia e instaura su trámite; se articula la función de las Defensorías Regionales con la Dirección Nacional de Recursos Judiciales, haciendo énfasis en la oportunidad de la presentación de la solicitud, los requisitos y correspondientes anexos a la petición, el trámite, los requisitos de procedibilidad y los criterios sustanciales de improcedencia, entre otros aspectos.

Para la Defensoría del Pueblo, el número de insistencias que se eleven a la Corte Constitucional no depende de la discrecionalidad, sino de que el caso amerite la insistencia, con fundamento en las causales para insistir.

En el siguiente cuadro se puede observar el número de insistencias que el Defensor del Pueblo y la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales han elevado ante la Corte Constitucional durante los últimos 10 años de actividad.

Cuadro N° 1. Comparativo de las peticiones en revisión de acciones de tutela

Insistencias ante la Corte Constitucional									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
160	105	104	182	189	162	167	297	350	279

Total Nacional acumulado: 1995- Año 2001 - 2010

Fuente: Defensoría del Pueblo – Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

189 Artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

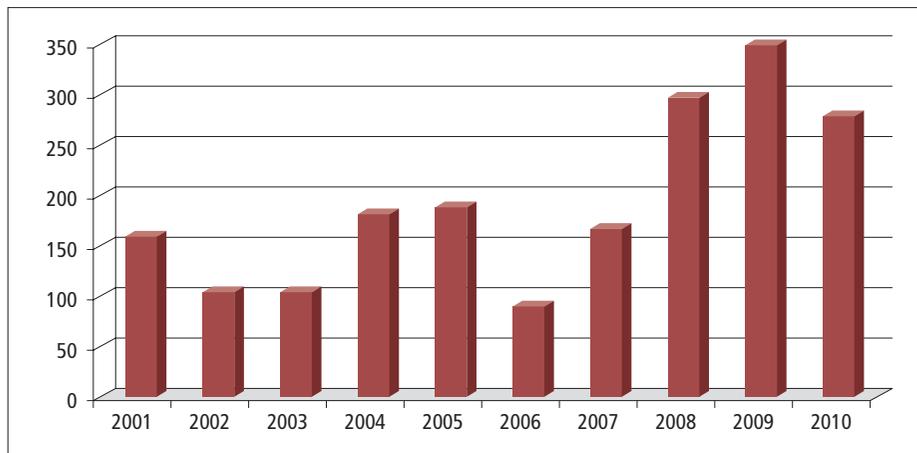
190 Corte Constitucional. Auto 005 de 2008. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

191 Corte Constitucional. Sentencia T-424 de 1995. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

192 *Diario Oficial* 47.110 del 12 de septiembre de 2008.

Lo anterior, se puede graficar de la siguiente forma:

Gráfico N° 1. Comparativo de las peticiones en revisión de acciones de tutelas



Fuente: Defensoría del Pueblo – Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

Durante los últimos diez (10) años, se observa una tendencia estable y ascendente en la presentación de insistencias ante la Corte Constitucional, lo que consolida la función de la Defensoría del Pueblo, en cuanto a la defensa y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos al tiempo que se adelanta una gestión pedagógica en cuanto a impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

A partir de la vigencia 2008, hay un marcado incremento en el número de solicitudes de insistencias presentadas por la entidad ante la Corte Constitucional, este impacto se asocia a la promulgación, divulgación y aplicación de la reglamentación en la Resolución 638 de 2008, la cual facilita a los ciudadanos interesados, la presentación de peticiones documentadas completas y su radicación oportuna; además de existir certeza respecto al trámite y requisitos de procedibilidad de la petición.

Se destaca el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo con la articulación entre la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y las Defensorías Regionales, desde la perspectiva de la presentación de insistencias en revisión con un marcado avance en el reconocimiento, confianza y credibilidad que el ciudadano reposa en la entidad.

Los resultados de los diez (10) años presentados son altamente satisfactorios al evidenciar el comportamiento de crecimiento, por cuanto al contrastar las insistencias presentadas durante los primeros tres años 2001-2003 resulta un promedio simple de 123¹⁹³ insistencias/año, mientras que las presentadas durante los tres últimos años 2008-2010 dan un promedio simple mayor de 308¹⁹⁴ insistencias/año.

193 Suma (160+105+104)= Divide 369/3=123.

194 Suma (297+350+279)= Divide 926/3=308.

Es de resaltar la constante labor pedagógica que desarrolla la Dirección Nacional de Recursos y Acciones judiciales con la ciudadanía, cuando pronuncia respuestas negativas de las peticiones de insistencia, lo cual hace en forma debidamente motivada y luego de ser estudiadas y discutidas, mediante comunicaciones personalizadas y con la utilización de canales alternos en medios electrónicos.

La motivación de las respuestas negativas aporta un importante saldo pedagógico a la ciudadanía y la academia, susceptible de ser material de estudio. Estas negativas explican si la decisión de los jueces de instancia se encuentra ajustada a la Constitución y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Si el fallo del juez constitucional no afecta los derechos fundamentales del solicitante; si los derechos involucrados en la acción de tutela han sido suficientemente abordados por la Corte Constitucional y sobre los mismos existe una sólida jurisprudencia –la cual se estima adecuada para la efectividad de los derechos– y, si no se configura ninguna de las causales legales para insistir o se debaten aspectos meramente legales o reglamentarios.

Lo anterior según la interpretación que la Corte ha hecho de la Constitución y del decreto legislativo que reglamentó la tutela, dichas finalidades son:

[...] asegurar que, por parte del tribunal que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, se unifiquen los criterios con base en los cuales ella se interpreta y aplica en materia de derechos, se elabore la doctrina constitucional y se tracen las pautas de la jurisprudencia, a propósito de casos paradigmáticos, sobre el alcance de los principios, postulados, preceptos y reglas de la Constitución, corrigiendo de paso, si hay lugar a ello, las desviaciones y errores provenientes de equivocadas interpretaciones y decisiones judiciales¹⁹⁵.

Pero lo antes planteado sobre la insistencia de revisión no ha sido el único aporte de la Defensoría del Pueblo. En efecto, también se ha coadyuvado en diversas peticiones durante los últimos años. Se destaca el año 2004, cuando se dirigió a la Corte Constitucional, a fin de que esa Alta Corporación solicitara los respectivos expedientes a la Corte Suprema de Justicia, puesto que las Salas de Casación de dicha Corporación optaron por no resolver de fondo las tutelas que les fueron presentadas contra sus propias decisiones y no enviaron los expedientes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Inicialmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en auto del tres 3 de febrero de 2004, expresó que en los casos en que las personas perseguían la protección de un derecho fundamental, a su juicio amenazado o violado con la actuación de una Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia, estas podrían acudir en tutela ante cualquier juez, incluyendo corporaciones de jerarquía nacional; y en cuanto a los efectos del fallo, advirtió que los mismos se extendían a otros casos en los que exista idéntica situación, violatoria del derecho de acceso a la justicia.

La decisión de la Corte Constitucional fue una primera solución ante la negativa reiterada de ciertas corporaciones judiciales a dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias y al precedente jurisprudencial. Sin embargo, la práctica judicial

195 Universidad de los Andes. *Revista Colombia Internacional*. “El problema del procesamiento de información en la selección de tutelas por la Corte Constitucional, con especial atención al papel de las insistencias”. Isabel Cristina Jaramillo Sierra, Antonio Barreto Rozo, julio - diciembre 2010, pp. 53-86.

de rechazar las acciones de tutela contra providencias judiciales se siguió extendiendo en despachos judiciales distintos a las corporaciones judiciales de nivel nacional.

Fue así como, en un nuevo pronunciamiento, la Corte Constitucional, mediante Auto 100 de 2008, reiteró la procedencia de la acción de tutela contra cualquier providencia judicial, con ocasión de la situación planteada ante dicha Corporación, con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de acceso a la justicia que le fue conculcado a una persona por varios despachos judiciales¹⁹⁶, los cuales se negaron sucesivamente a conocer y proferir una decisión de fondo acerca de la acción de tutela que instauró contra la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal y cuyo recorrido entre los despachos judiciales fue de aproximadamente 19 meses, en consecutivos rechazos de plano o *in limine*.

Para remediar dicha situación, en el mencionado auto, la Corte Constitucional expresó que, en adelante, cuando se presente una situación semejante, el tutelante tendrá las siguientes opciones: (i) interponer otra acción de tutela ante cualquier juez de la República (Auto 004 del 3 de febrero de 2004); o (ii) radicar ante la Secretaría General de la Corte Constitucional la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia, con el fin de que se surta el proceso de selección.

Las pautas estipuladas en los Autos 004 de 2004 y 100 de 2008, por sí mismas, no tienen la virtualidad de remediar, en todos los casos, el perjuicio *iusfundamental* ocasionado por la posición de resistencia de algunos jueces a resolver de fondo la tutela interpuesta contra autoridad judicial. A juicio de la Defensoría del Pueblo, dicha conducta omisiva, que vulnera gravemente la tutela jurisdiccional efectiva de los derechos, va en contra del espíritu garantista del artículo 86 de la Constitución Política, del Decreto 2591 de 1991, del Decreto 1382 de 2000 y de la doctrina constitucional que, a través de sentencias de constitucionalidad y de tutela, había admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones de las autoridades judiciales.

Estos son, en esencia, algunos de los avances, de los alcances y de los obstáculos que han hecho del mecanismo de amparo, el recurso judicial efectivo para obtener la tutela judicial de los derechos fundamentales, con lo cual se cumple con uno de los fines esenciales del Estado social de derecho consistente en el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de asegurar su integridad.

196 La Defensoría del Pueblo dirigió un escrito a la Corte Constitucional en el que expresó su total desacuerdo con el rechazo de plano de las acciones de tutela promovidas contra las Salas de la Corte Suprema de Justicia y solicitó a esa Alta Corporación adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos al debido proceso y acceso a la Administración de Justicia del actor.

D.2. ESTADO DEL SERVICIO DE LA DEFENSA PÚBLICA

La Constitución Política le otorgó al Defensor del Pueblo la facultad de organizar y dirigir a la Defensoría Pública en los términos que señale la ley. En desarrollo de ese mandato, las Leyes 24 de 1992 y 941 de 2005 establecieron el marco legal dentro del cual funciona el servicio de defensoría pública, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

El Defensor del Pueblo, en desarrollo de ese mandato constitucional y legal, a través de la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y su cuatro Unidades Operativas (Registro y Selección, Capacitación e Investigación, Control de Gestión y Estadísticas e Investigación Criminal), ha organizado la prestación del servicio de defensoría pública, de manera eficiente y eficaz, garantizando el acceso a la justicia y a una defensa técnica, en favor de las personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentra en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos.

Desde la selección de los operadores, su formación y capacitación, el control de gestión y las actividades de técnicos y peritos en criminalística para el apoyo de la gestión defensorial, la Defensoría Pública se ha posicionado dentro de los operadores del Sistema Penal Acusatorio, tal como lo ha reconocido la Corporación Excelencia de la Justicia, cuando al referirse a los logros del Sistema Nacional de Defensoría Pública afirma: “Las exigencias que la Ley 906 de 2004 impuso en cabeza de la defensa (y con ella a los defensores públicos) han sido el motivo y fundamento de los cambios normativos y organizacionales de la Dirección Nacional de Defensoría Pública”, concluyendo:

A modo de conclusión, y a pesar de que la evolución de la defensa pública tiene sus bases en la Constitución de 1991, es gracias a la introducción del SPA y los nuevos desafíos que este le plantea a la defensa que hoy día existe el SNDP, y con él, el esquema sistemático de la Defensoría Pública en Colombia. Así –pese a las dificultades mencionadas–, Colombia cuenta hoy con una estructura de defensa pública organizada cuyos esfuerzos se han orientado, en mayor medida, a la capacitación y ampliación de cobertura del servicio. Esta estructura no ha venido a reemplazar la defensa de confianza –como se afirmaba en los primeros años de implementación del SPA–, sino a suplir el deficiente papel que cumplían los defensores de oficio, que en el anterior sistema ejercían la representación de los procesados en más de un 80% de las causas principalmente en delitos menores ocurridos en flagrancia.

La defensa pública es un derecho que se involucra con las expectativas del Estado liberal, en cuanto es considerado una garantía judicial, estrechamente vinculada con el acceso a la administración de justicia, pero que además comparte los presupuestos del Estado social de derecho, toda vez que le corresponde garantizar la asistencia jurídica a las personas desfavorecidas para la satisfacción de sus derechos, cuyo ejercicio supone capacidad económica, esto es, recursos suficientes para contratar a un abogado defensor.

La Defensoría del Pueblo identifica en la defensa pública una de sus principales herramientas para lograr esa ardua tarea constitucional de defensa de los derechos humanos, de aquellos a los que el Estado social y democrático de derecho dirige su mirada protectora: las personas de escasos recursos y los que se encuentran en especial situación de desventaja. La implementación del Sistema Penal Acusatorio le dio la oportunidad a la Defensoría del Pueblo de mostrar sus fortalezas en lo que concierne a la promoción y defensa efectiva de los derechos humanos, de reiterar su misión constitucional, su visión y su permanente vocación de servicio en favor de las personas que, por sus condiciones económicas y sociales, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Es precisamente esa visión que ha proyectado la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, la que le ha permitido fortalecerse institucionalmente en estos cuatro años, para lo cual ha contado con recursos del Gobierno Nacional y el apoyo decidido de agencias de cooperación internacional como USAID y la Unión Europea.

Con el Acto Legislativo 03 de 2002, el legislador estableció en la Constitución que nuestro Sistema Penal debía mutar a un proceso de corte o tendencia acusatoria, en donde la condición *sine qua non* para concluir que existe igualdad de partes se debía cimentar en el fortalecimiento y potenciación de la defensa pública, todo lo cual generó la necesidad de emprender la organización del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Fue así como, a través de la Ley 906 de 2004, el legislador vinculó al Sistema Nacional de Defensoría Pública con la defensa de quien no puede, y en algunos casos, de quien no quiere contratar defensor, a efectos de dinamizar un sistema de justicia penal diferente, que fundamentándose en la dinámica, en la contundencia, en la equidad y en la oralidad, es mejor que el que teníamos, en el que ahora la defensa pública, que era residual en el sistema mixto de tendencia inquisitiva, pasó a ser protagonista en el nuevo régimen, actor de primer orden en la escena judicial del país.

Dentro de los retos de esa nueva concepción de la defensa pública, vista ahora como todo un Sistema Nacional, el legislador se propuso garantizar, ahora sí de manera efectiva y no meramente formal, el derecho a la defensa técnica en los procesos penales.

Con este escenario en la defensa pública, el Sistema Nacional de Defensoría Pública ha venido desbrozando su camino en pos de la realización de sus objetivos, un camino para cuyo recorrido ha exigido una defensa pública libre, beligerante, pensante, proyectiva, crítica y autocrítica, de avanzada, con fuertes vínculos con la justicia material y con una clara y digna presencia en el contexto de la administración de justicia.

Los desarrollos legislativos posteriores a la Ley 906 de 2004, como la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz); la Ley 1098 de 2006 que adopta el Código de la Infancia y la Adolescencia y le asigna al Sistema Nacional de Defensoría Pública funciones, tanto de garantía de la

defensa técnica de los adolescentes procesados por el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes, como la representación de los adolescentes víctimas de delitos; la Ley 1257 de 2008 sobre violencia de sexual contra las mujeres y la reciente Ley de Víctimas del Conflicto Armado aprobada por el Congreso de la República que colocan en el Sistema Nacional de Defensoría Pública la representación judicial de las víctimas, representan un nuevo desafío para la Defensoría del Pueblo dentro de su misión de garantizar el acceso a la justicia y al Sistema Nacional de Defensoría Pública; de proveer la defensa de los derechos de indiciados, imputados y acusados, pero también la de los menores víctimas de delitos, de las mujeres víctimas de violencia sexual y de las víctimas del conflicto armado; todo lo que hace necesario pensar en la urgencia de reestructurar el Sistema Nacional de la Defensoría Pública.

E. CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. Visión general del proceso de promoción

En el año 2010 culminó la elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), con lo que se aspira a que el país tenga una política pública de educación en derechos humanos y se afiance el acatamiento a las normas del Derecho Internacional Humanitario. Sólo resta que el Gobierno Nacional adopte los actos jurídicos y las actuaciones administrativas que le den viabilidad al PLANEDH.

Al tiempo que se avanzaba en la redacción del PLANEDH, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos avanzó en la formulación de una propuesta pedagógica que sirva de modelo a la capacitación, formación, educación, difusión y promoción de los derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, en las distintas dependencias, programas y oficinas de la Defensoría del Pueblo que realizan tales labores.

Como se ha consignado en informes anteriores, esta labor ha estado apoyada por expertos pedagogos. Especial contribución han hecho la Universidad Pedagógica Nacional y el consultor Elkin Agudelo, cuyos aportes serán publicados una vez se haya terminado el proceso de consulta con otras dependencias de la entidad, particularmente con las defensorías delegadas.

Desde la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo adelanta esfuerzos para reactivar la red de promotores de derechos humanos, tomando como apoyos conceptuales, pedagógicos y metodológicos el PLANEDH y el modelo pedagógico institucional que se espera esté terminado en el periodo 2011.

Desde la perspectiva de la Resolución 753 del 8 de junio del 2009 (Plan Estratégico Interinstitucional 2009-2012), la línea estratégica seis (6) en el año inmediatamente anterior avanzó en la consecución de las siguientes metas:

- Culminó la redacción del PLANEDH y puso su texto como base para la formulación de la política pública de educación en derechos humanos para el país.

- Prosigue el desarrollo de la cátedra *Ciro Angarita Barón*, como un escenario en el que se estudian temas de interés nacional en relación con el ejercicio de los derechos fundamentales.
- Se trabaja en la recomposición de la Red de Promotores de Derechos Humanos, para que en una primera etapa se pueda contar con siete departamentos en los que se activen estas formas de participación social y ciudadana.
- Continúa la Defensoría del Pueblo promoviendo la ejecución del “Currículo académico del proceso de capacitación al Ejército Nacional. Convenio interadministrativo de cooperación N° 192 de 2009. Defensoría del Pueblo - Ejército Nacional. Propuesta de fase inicial. Defensoría del Pueblo (DNPDH)”, cuyo texto se anexa en el presente informe, como parte fundamental para el desarrollo de un modelo educativo de la fuerza pública (p. 240).
- Avanza, así mismo, el proceso de información, capacitación y organización de las redes de veedores ciudadanos, dentro de la meta de instruir a la ciudadanía y a sus organizaciones en las dinámicas de control social a la gestión pública. Esta tarea ha sido acometida, de manera interinstitucional, con entidades públicas administrativas y de control del orden municipal, departamental y nacional, así como privadas de la sociedad civil.
- Se fortalece la Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos (UPEIDH), que regularmente entrega publicaciones de derechos humanos, derecho internacional humanitario y temas relacionados con estas áreas. En su informe de gestión, se incluyeron las publicaciones entregadas, la atención al público en biblioteca, las actualizaciones realizadas y la ampliación del servicio bibliográfico, informativo y documental que se ofrece a los distintos usuarios.
- Así mismo, se procura establecer una línea de coordinación con las diferentes dependencias de la Defensoría en el campo de la promoción y difusión de los derechos humanos con la puesta en escena de un modelo pedagógico institucional.
- Se prosigue, por parte de las defensorías regionales, en la labor de capacitación y promoción de los derechos humanos, dentro de una dinámica corriente en el contexto de sus actividades cotidianas, especialmente, a partir de las demandas o solicitudes que realizan las personas y organizaciones interesadas en ejercer sus derechos fundamentales.

2. Aspectos especiales en el proceso de promoción

2.1. Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH)

En el contexto antes descrito, particular atención merece el proceso de constitución del PLANEDH, cuyo texto es el resultado de una prolongada e intensa labor interinstitucional de las entidades concernidas: Ministerio de Educación, Defensoría del Pueblo, Vicepresidencia de la República y el apoyo de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNHDH) y las organizaciones de cooperación Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID.

Pasos de significativa importancia en el proceso de adopción de dicho plan:

- a) El lanzamiento público de la versión oficial el 22 de noviembre de 2009, con lo cual la Comisión Interinstitucional y la Comisión Redactora del PLANEDH hacían la entrega formal de la labor de redacción que se les encomendó.
- b) Durante el 2010 se procedió a los ajustes normales y de actualización del Plan Operativo del PLANEDH, particularmente en cuanto a las estrategias y las líneas de acción, de modo que las mismas respondieran a las funciones y potestades de cada uno de los organismos responsables de su desarrollo.
- c) En este mismo periodo se elaboró un proyecto de decreto que le diera soporte institucional a la política pública nacional de educación en derechos humanos, objetivo central del PLANEDH, proyecto que fue sometido a consideración de todas las entidades comprometidas con la elaboración y ejecución de dicha política.
- d) Habiéndose acogido el texto final del PLANEDH, la Vicepresidencia de la República hizo la respectiva publicación, de modo que se diera cumplimiento a la responsabilidad de socializarlo y darlo a conocer, tanto a las instituciones y servidores del Estado como a todas las organizaciones académicas, sociales y gremiales de la sociedad civil. No obstante, este paso no se ha dado en plenitud hasta tanto pueda contarse con el soporte jurídico que permita su presentación como una política oficial del Estado.
- e) A su vez, la Defensoría del Pueblo asumió el PLANEDH como parte de su estrategia de formulación de un modelo pedagógico y de promoción de los derechos humanos. Ello significa que las acciones de la Defensoría del Pueblo en este campo están inscritas dentro del marco conceptual, político y estratégico allí estructurado.
- f) En el tramo final de adopción institucional del PLANEDH, se espera desde el año anterior una reunión del Vicepresidente de la República, la Ministra de Educación y el Defensor del Pueblo, con el acompañamiento del Comisionado en Colombia de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para que sancionen el decreto que institucionalice la estructura organizativa para desarrollar el plan y se lleven a cabo los lineamientos que hagan posible la realización del plan operativo del mismo.

2.2. El control social a la gestión pública.

El derecho a la participación implica para el Estado el deber de respeto y garantía, en observancia de lo dispuesto en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que se traduce en una serie de obligaciones estatales respecto de la promoción y facilitación de canales para la realización del derecho a la participación.

La acción de la Defensoría del Pueblo es plural e incluyente. Previo estudio de la situación de los derechos humanos, convoca a los actores sociales, agentes estatales y organizaciones internacionales, con el fin de evaluar su contexto y formular estrategias y recomendaciones orientadas a la realización efectiva de los derechos y al respeto del Derecho Internacional Humanitario.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo, con base en el plan estratégico institucional, adelanta programas educativos y de capacitación dirigidos a personas, servidores públicos y comunidades sobre sus derechos y orienta y fortalece la intervención de personas y actores sociales en los espacios democráticos de participación ciudadana. Por eso, en desarrollo de estos preceptos institucionales y sociales, las organizaciones sociales, las entidades del Estado y las autoridades departamentales y locales han desarrollado diversos programas para promover una ciudadanía participante que pueda incidir en la toma de decisiones sobre asuntos que las afectan o benefician en la vida política, social, cultural, administrativa y económica de su entorno y, así mismo, ejercer un activo control social de la gestión pública.

2.3. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos (PAR)

Con el auspicio de la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI) se adelanta este programa que tiene como objetivo la formación de las comunidades para que participen e incidan en la generación y vigilancia de las políticas públicas, en la perspectiva de que se les restituyan y garanticen sus derechos.

Para este propósito se impulsa una estrategia educativa en la institución en las defensorías regionales para la promoción y divulgación de derechos con visión de mediano y largo plazo. Así mismo, se hace una labor de educación hacia las comunidades, dentro de un proceso que comprende cuatro momentos:

- a) Formación con un enfoque pedagógico diferencial y de género.
- b) Formación en derechos humanos con el mismo enfoque diferencial y de género.
- c) Formación en derecho a la participación para incidir en las políticas públicas, y
- d) Formación para el control social y las veedurías ciudadanas.

El programa comprende una estrategia de acompañamiento dirigida a fortalecer la participación de las organizaciones y líderes sociales en la elaboración, seguimiento y control de las políticas públicas. Para ello, se promueve el acercamiento entre las autoridades locales (alcalde, concejales y ediles) y las organizaciones y autoridades sociales (JAC, OPD, ONG) y étnicas (cabildos y consejos comunitarios). De igual manera, se estimula la apertura de espacios participativos y se persuade a las autoridades respecto de su obligación de promoverlos y facilitarlos.

Además de lo anterior, se desarrolla una estrategia de formación para la participación e incidencia tanto en la generación de políticas públicas como en el control de su ejecución. Se reseñan las experiencias representativas en distintas regiones de Colombia, seleccionadas por la diversidad poblacional y las complejidades que les toca afrontar a las comunidades. Entre ellas las adelantadas en la zona pacífico, en el Cesar, Montes de María, Magdalena Medio, Cauca (cordillera), Caldas, Putumayo, Huila, Cundinamarca, Bogotá y Ocaña.

2.4. Cátedra Ciro Angarita Barón

La Cátedra Ciro Angarita Barón y el Seminario de Educación en Derechos Humanos constituyen escenarios de formación de la Defensoría del Pueblo, adelantados con el apoyo

permanente de la Fundación Konrad Adenauer. Estos proyectos están encaminados a la capacitación y formación en temas de derechos humanos de diversos grupos poblacionales, especialmente, de funcionarios públicos y miembros de organizaciones no gubernamentales.

La Cátedra Giro Angarita Barón consiste en ciclos de conferencias que permiten a sus asistentes, funcionarios públicos e integrantes de organizaciones sociales, profundizar en el conocimiento de temas específicos en materia de derechos humanos, para que en el trabajo práctico que desarrollan se tengan en cuenta los avances y perspectivas de la investigación académica. Las temáticas de cada uno de los ciclos anuales que se realizan están definidas por dos criterios principales: a) actualidad y pertinencia de la materia, de manera que las circunstancias del país requieran un análisis y estudio especial, y b) el ámbito de trabajo de alguna de las dependencias de la Defensoría.

2.5. Concurso universitario de derechos humanos

El Concurso Universitario de Derechos Humanos, proyecto desarrollado por la Defensoría del Pueblo y el Programa de Derechos Humanos de USAID, operado por Management Sciences for Development (MSD-Colombia), es un certamen en el que participan universidades de todo el país, con una metodología en la que se simula la discusión de un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su objeto fundamental es impulsar y fomentar la incorporación de contenidos de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en los planes de estudio y en los diseños curriculares de las carreras de pregrado de las instituciones educativas del nivel superior. El desarrollo habitual del certamen se hace a través de dos etapas: la primera, oral, en la que cada universidad inscrita, previa conformación de un equipo compuesto por un profesor o tutor y dos estudiantes y la asignación del papel de Estado o de la Comisión Interamericana, presenta un memorial con argumentos en defensa del papel asignado.

El Concurso Universitario de Derechos Humanos busca impulsar el estudio de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en las instituciones de educación superior, y promover el compromiso de las mismas, en torno a su respeto, vigencia y garantía. Se trata de una competencia académica entre las universidades del país, que emplea la técnica de entrenamiento en cortes, a partir de un caso hipotético relevante, con la cual los estudiantes mejoran su capacidad de investigación y preparación para la sustentación escrita y oral de sus argumentos en audiencias simuladas ante una corte o tribunal, en este caso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.6. Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos

La gestión de la Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos (UPEIDH), durante el año 2010, tuvo como principales resultados la consolidación de la base de datos Winisis con información que fue adquirida por compra, canje o donación, ampliación en la distribución de publicaciones institucionales y el mejoramiento de los servicios de información, labor que se adelantó con el desarrollo de las siguientes actividades:

En los procesos de catalogación y descripción bibliográfica, análisis y sistematización de las colecciones, se registró un ingreso total de mil cuarenta y uno (1.041) nuevos títulos; se hizo la actualización del sistema, lo cual permitió la normalización de la base de datos en seis mil treinta y cuatro (6.034) registros; se aplicaron procedimientos y criterios para

la selección y descarte de material no pertinente en la Sección de Biblioteca a dos mil quinientos sesenta y siete (2.567) documentos.

Uno de los productos de información relevantes en la gestión del conocimiento durante el 2010 fue la actualización del Tesoro de Derechos Humanos. Este importante instrumento constituye una fuente de consulta para la normalización y recuperación de la información, a través de la definición de un vocabulario especializado en derechos humanos y derecho internacional humanitario, útil no solo para la labor de procesamiento técnico de la Unidad de Información de la Defensoría del Pueblo, sino para las entidades y organizaciones que trabajan temas afines o complementarios en Colombia y en cualquier lugar de habla hispana.

En resumen, la Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos avanza en el mejoramiento de la enseñanza de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y de la Constitución Política, para lo cual asume el PLANEDH como parte de su política, adopta su propio modelo pedagógico y mejora los demás instrumentos estudiados en la cátedra Ciro Angarita, promueve el concurso universitario y la ampliación de la Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos y la continuidad en la producción y edición de materiales y publicaciones apoyo a todo el proceso de formación, difusión y promoción.

Anexo. Currículo académico del proceso de capacitación al Ejército Nacional. Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 192 de 2009. Defensoría del Pueblo - Ejército Nacional. Propuesta de fase inicial. Defensoría del Pueblo Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDDH).

1. Justificación

Finalidad. Al considerarse la educación *en y para* los derechos humanos como *el proceso educativo mediante el cual se forman sujetos titulares de derechos y servidores públicos responsables de los derechos de las personas*¹⁹⁷, los respectivos procesos de formación pueden contribuir significativamente al debido cumplimiento de la misión institucional del Estado de afianzar la legitimidad de sus instituciones en la “defensa de la dignidad humana, de la libertad, de la igualdad, de la solidaridad, de la justicia, de la democracia y de la paz”¹⁹⁸, y, especialmente, en impedir amenazas y violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), tanto individuales, como las masivas de que trata el Sistema de alertas tempranas (SAT).

Fundamento normativo. Esta propuesta de *Currículo académico del proceso de capacitación al Ejército* en su fase inicial que aquí presenta la DNPDDH, tiene fundamento en la atribución constitucional de la Defensoría del Pueblo de velar por la promoción, la divulgación y el ejercicio

197 Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH). Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo y Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, con la asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de Derechos Humanos de USAID operado por MSD Colombia. Bogotá, diciembre de 2009, documento. En: La educación en y para los derechos humanos, Capítulo III: Marco conceptual, pp. 67-68.

198 *Ibid.*

de los derechos humanos y lo contenido en la Ley 24 de 1992, que atribuye a la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos la función de *coordinar con los directores de las escuelas de formación de los miembros de la Fuerza Pública la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos*; normativa que es refrendada en el ordinal 170 de la Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa¹⁹⁹. Su justificación convencional es la de cumplir con los compromisos acordados en el Convenio interadministrativo de cooperación N° 192 de 2009, celebrado entre la Defensoría del Pueblo y el Ejército Nacional, por parte de la Defensoría.

2. Objetivos

a) Objetivo general

Apoyar y acompañar el buen desarrollo de programas de educación superior y del nivel posgrado que ofrezcan los centros de educación militar, aunando esfuerzos en el proceso de capacitación y formación del personal militar y civil perteneciente al Ejército Nacional, para su capacitación en temas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, por parte de la Defensoría del Pueblo, especialmente, en la línea de formación de formadores.

b) Objetivos específicos

1. Iniciar jornadas de capacitación en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en apoyo de los programas de especialización del Ejército en las veinticinco (25) escuelas y centros de instrucción y entrenamiento del Ejército Nacional de Colombia, con cincuenta (50) instructores (formadores).
2. Posibilitar el fortalecimiento del equipo de instructores que forman el personal militar que acude a los centros de instrucción, con el apoyo de los defensores regionales y expertos académicos y la supervisión, coordinación y seguimiento conjunto de la DNPD-Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ejército Nacional (EDH-DIH-EN).
3. Desarrollar metodológicamente el proceso a partir de los casos-problema relevantes de la Justicia constitucional colombiana (Anexo 1. Casos relevantes de la justicia constitucional) para su selección en conjunto con las entidades participantes.

Igualmente, apoyarse en los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estudiados y seleccionados en el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo: disponible en http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=18&_es=0.

4. Evaluar y tener en cuenta antecedentes, procesos y currículos educativos con los cuales se ha venido impulsando este tipo de programas, en especial, lo aportado por la OACNUDH en la materia, según lo ejecutado en el Convenio Marco de Cooperación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005. Proyecto: “Estudio sobre la integración de la enseñanza sistemática del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la Fuerza Pública” y demás asuntos concernidos.

199 En:http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/9527_Ver_documento.pdf. p. 63.

5. Desarrollar *habilidades* “tales como el análisis, síntesis y evaluación de la información. Posibilita también el desarrollo del pensamiento crítico, el trabajo en equipo y la toma de decisiones, además de otras actitudes y valores como la innovación y la creatividad”²⁰⁰, propias del proceso de aprendizaje PBL, que a continuación se describe:

3. Metodología. *Proceso de aprendizaje basado en casos- problema* PBL²⁰¹

- a) *Actividad preliminar.* Presentación del curso, de los miembros del curso, del listado de casos del Anexo 1. Casos relevantes de la justicia constitucional; la metodología para la postulación y selección de veinticinco casos de justicia constitucional: 1 (sujetos titulares), 2 (servidores públicos responsables) y 3 (otros) y conformación de los grupos y del estudio de casos de la CIDH.

Los grupos elegirán los respectivos moderadores(as) y relatores (as).

- b) *Estudio, postulación y selección de casos. Momentos, tipos y términos:*

Los grupos organizados estudiarán y postularán cada uno dos (2) casos, justificándolos con los respectivo(s) aspectos relevantes y problema(s), para ser compartidos en plenaria.

b.1. Los momentos de estudio de los casos-problema.

Primer momento.

- Estudio y postulación por los grupos de los casos relevantes de la justicia constitucional. Primera jornada semanal.
- Estudio de los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁰² estudiados y seleccionados en el Observatorio de Justicia Constitucional de la defensoría del Pueblo (<http://www.defensoria.org.co/?s=ojc&a=18&es=0>)
- Estudio y postulación por los grupos de los casos de interés interinstitucional a partir de los postulados por la dependencia del Ejército.

200 Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo Vicerrectoría Académica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. *Las estrategias y técnicas didácticas en el rediseño.* El estudio de casos como técnica didáctica <http://www.sistema.itesm.mx/va/dide/inf-doc/estrategias/> Curso de didácticas. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2009. p. 2.

201 Proceso basado en: Manual para el aprendizaje orientado por problemas-PBL (Problem-Based Learning). Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Versión enero de 1999, fotocopias. Curso de capacitación a profesores de DD. HH. American University - Universidad de los Andes, 2001.

Este proceso sigue en lo metodológico el constructivismo y en lo pedagógico es crítico, conforme a lo pautado en el PLANEDH, p. 75 y ss.

En cuanto a los casos:

- OGLIASTRI, Enrique (Comp.). Monografías. Casos sobre casos: experiencias con métodos de discusión en clase. Fotocopias Curso de didácticas. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2009.
- Ob. cit. Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo Vicerrectoría Académica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. *Las estrategias y técnicas didácticas en el rediseño.* El estudio de casos como técnica didáctica <http://www.sistema.itesm.mx/va/dide/inf-doc/estrategias/> Curso de didácticas. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2009.

202 Ver por ejemplo: Defensoría del Pueblo. Concurso Universitario: casos hipotéticos CIDH.

- Estudio y aplicación de lo pertinente de la compilación de lo aportado por la OACNUDH en la materia, según lo ejecutado en el Convenio Marco de Cooperación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005. En el Proyecto: “Estudio sobre la integración de la enseñanza sistemática del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la Fuerza Pública” y demás asuntos concernidos.

Los casos. Las actividades pedagógicas amplias que se deban desarrollar en el periodo se tomarán con base en los casos estudiados, seleccionados y diseñados. Todos los casos jurídicos tendrán que tener la condición jurídica de cosa juzgada.

Segundo momento. Estudio y postulación por los grupos de los casos referidos al Ejército-FF. MM., sobre relatores especiales y grupos de trabajo de ONU, Comisión Interamericana, Justicia Penal Ordinaria, Justicia Penal militar, Contencioso Administrativo, Procuraduría General de la Nación, Control Interno Disciplinario.

Segundo semestre. Corresponde al momento de ejecución y apoyo, supervisión, coordinación y seguimiento en los ámbitos regionales. Se formulará en el primer trimestre del año.

b.2. Momento de estudio y selección de los casos postulados por parte del equipo coordinador y los estudiantes que participan del curso.

- Criterios para la selección y estudio de casos:

Los casos se seleccionarán según el contexto relevante de la situación de los derechos, los contenidos-problemas, las conductas violatorias o infractoras²⁰³ y las respectivas recomendaciones y acciones generadoras de solución.

Los asuntos temáticos y los problemas o núcleos relevantes a estudiar. Se postularán por los participantes previa investigación y apropiación de los casos relevantes de la justicia constitucional, así como por su importancia en materia de derechos humanos e infracciones al DIH en relación con los delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra (Estatuto de la Corte Penal Internacional) y los casos de la CIDH, según núcleos temáticos y problemas a estudiar.

Seguirán los criterios generales que establece la Constitución y los instrumentos internacionales; el diagnóstico nacional de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, atribuidos a miembros de las Fuerzas Militares y, particularmente, el Ejército, con las siguientes fuentes: información organismos internacionales y nacionales; jurisprudencia internacional y nacional, pronunciamientos de otras dependencias internacionales –relatores especiales, Comités, grupos de trabajo, Comisión Interamericana, fallos disciplinarios; el diagnóstico de necesidades de los beneficiarios y los perfiles y funciones de quienes requieren la formación–.

203 Ver por ejemplo: OACNUDH-Defensoría del Pueblo. Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2004.

Son objetivos académicos directos, por ejemplo, la capacitación de los instructores de las escuelas y centros del Ejército y de quienes van a ser instruidos por estos.

c) *Momento de diseño de los casos seleccionados y de la implementación metodológica del proceso de aprendizaje en casos-problemas:*

Estudio de los diferentes casos seleccionados por núcleos o problemas temáticos.

Se diseñará y desarrollará el proceso, con los siguientes aspectos:

- Eje temático y título del caso
- Enunciación de los hechos del caso y valoración preliminar de su relevancia.
- Preguntas para el análisis, resolución y conclusiones de casos.
- Identificación de las variables del caso:
 - Hechos relevantes
 - Derechos e intereses en tensión
 - Normas nacionales e internacionales relevantes.

Y, los siguientes pasos:

- *Formulación del problema.* A partir del caso, centrados en el núcleo temático o problema relevante, se planteará la pregunta que surge del análisis, la cual debe contener los elementos antes mencionados: Hecho y otras circunstancias fácticas y jurídicas relevantes; la tensión descrita en el enunciado –sin que en la formulación del problema se dé la solución–.
 - *Identificación de las diferentes posiciones* de los involucrados en el caso y sus argumentos.
 - Ponderación de los argumentos, solución y conclusiones de aprendizaje que en perspectiva de derechos humanos y derecho internacional humanitario, se presenten sobre el caso.
4. *Apoyo del Ejército Nacional.* El Ejército dispondrá de los recursos y acciones necesarias para la movilización y permanencia del personal que participará en los cursos: coordinadores, capacitadores, estudiantes y asistentes (ordinal 1.b, cláusula tercera. Convenio).
5. **Criterios de evaluación (casos, jurado, aprendizaje y proceso) y otros (para elaborar conjuntamente).**
6. **PROGRAMACIÓN. Primer nivel.**

Actividades -Momentos	Descripción	Participantes	Fecha Días por determinar
1. Iniciar y contextualizar el curso	a. Estudio, ajustes y aprobación de la propuesta del currículo de la fase inicial. b. Ejercicio de contextualización con los miembros del curso.	Coordinación del curso, instructores, defensores regionales y asesores docentes.	Enero a. Primera (1ª) jornada semanal.

Actividades -Momentos	Descripción	Participantes	Fecha Días por determinar
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del listado de casos del Anexo 1 Casos relevantes de la justicia constitucional. • Metodología para: el estudio, postulación y selección de veinticinco casos de justicia constitucional por parte de los estudiantes 1 (sujetos titulares), 2 (servidores públicos responsables) y 3 (otros) y conformación de los grupos. El estudio de los casos de la CIDH seleccionados en el OJC-DP. • Conformación de grupos de hasta cinco integrantes, quienes elegirán los respectivos moderadores(as) y relatores (as); estudiarán y postularán por cada grupo dos casos, justificándolos con los respectivo(s) problema(s), para ser compartidos en plenaria. 		b. Segunda jornada semanal.
2. Estudio y postulación de casos	<p>a. Estudio de los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estudiados y seleccionados en el Observatorio de Justicia Constitucional de la defensoría del Pueblo (http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=18&_es=0)</p> <p>b. Estudio y postulación por los grupos de los casos relevantes de la justicia constitucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por parte de la Coordinación: Compilación de lo aportado por la OACNUDH en la materia, según lo ejecutado en el Convenio marco de Cooperación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2005. En el Proyecto: "Estudio sobre la integración de la enseñanza sistemática del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la Fuerza Pública" y demás asuntos concernidos. 		Febrero <p>a. Tercera jornada semanal.</p> <p>b. Cuarta jornada semanal.</p>
3. Estudio y selección de los casos postulados	<p>a. Los casos se seleccionarán según el contexto relevante de la situación de los derechos, los contenidos-problemas, las conductas violatorias o infractoras y las respectivas recomendaciones y acciones generadoras de solución.</p> <p>b. Continuación del estudio de los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estudiados y seleccionados en el Observatorio de Justicia Constitucional de la defensoría del Pueblo (http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=18&_es=0)</p> <p>Por parte de la Coordinación: Inicia el estudio de la compilación de lo aportado por la OACNUDH en la materia, según lo ejecutado en el Convenio Marco de Cooperación.</p>	Equipo coordinador y los estudiantes que participan del curso.	Marzo <p>a. Quinta jornada semanal</p> <p>b. Sexta jornada semanal</p>
4. Diseño de los casos seleccionados y de la implementación me-	a. Continuación del estudio de los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estudiados y seleccionados en el	Equipo coordinador y los estudiantes que participan del curso.	Abril <p>a. Séptima jornada semanal.</p>

Actividades -Momentos	Descripción	Participantes	Fecha Días por determinar
<p>metodológica del proceso de aprendizaje en casos-problemas en las Regiones, CIE y Escuelas de formación.</p>	<p>Observatorio de Justicia Constitucional de la defensoría del Pueblo (http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=18&_es=0)</p> <p>b. Se diseñará y desarrollará el proceso, con los siguientes aspectos:</p> <p>Eje temático y título del caso. Enunciación de los hechos del caso y valoración preliminar de su relevancia. Preguntas para el análisis, resolución y conclusiones de casos. Identificación de las variables del caso: Hechos relevantes, derechos e intereses en tensión, normas nacionales e internacionales relevantes.</p> <p>Formulación del problema. A partir del caso y centrados en el núcleo temático o problema relevante, se planteará la pregunta que surge del análisis, la cual debe contener los elementos antes mencionados: Hecho y otras circunstancias fácticas y jurídicas relevantes; la tensión descrita en el enunciado –sin que en la formulación del problema se dé la solución–.</p> <p>Identificación de las diferentes posiciones de los involucrados en el caso y sus argumentos.</p> <p>Ponderación de los argumentos, solución y conclusiones de aprendizaje que en perspectiva de derechos humanos y derecho internacional humanitario, se presenten sobre el caso.</p> <p>Por parte de la Coordinación: Continúa el estudio de la compilación de lo aportado por la OACNUDH en la materia, según lo ejecutado en el Convenio Marco de Cooperación.</p>		<p>b. Octava jornada semanal.</p>
<p>5. Evaluación de antecedentes, procesos y currículos educativos e implementación de las recomendaciones viables surgidas del estudio del proyecto.</p>	<p>a. Conclusiones y evaluación del estudio de los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estudiados y seleccionados en el Observatorio de Justicia Constitucional de la defensoría del Pueblo (http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=18&_es=0). Evaluación del avance del curso</p> <p>b. Por parte de la Coordinación Concluye el estudio de lo aportado por la OACNUDH en la materia, según lo ejecutado en el Convenio Marco de Cooperación.</p>	<p>Participantes del curso -Coordinación del proceso</p>	<p>Mayo</p> <p>a. Novena jornada semanal.</p> <p>b. Décima jornada semanal</p>

Nivel segundo. Para elaborar en el primer trimestre.

ANEXOS DE APOYO

Apoyo 1. Casos relevantes de la justicia constitucional

a) Como sujetos titulares de derecho

2 ACCIÓN DE TUTELA-Orden a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional de suministrar jeringas para la aplicación de insulina para el control de la diabetes mellitus (S. T-770/08)

3 ACCIÓN DE TUTELA-Orden a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional de suministrar las tirillas para glucómetro que serán pagadas por partes iguales con el Fosyga (S. T-770/08)
4 ACCIÓN DE TUTELA-Reanudación por el Ejército del tratamiento físico, psíquico y social del actor y seguimiento para que pueda integrarse nuevamente a su vida normal (S. T-854/08)
5 CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Comando del Ejército (A. 020/96)
6 DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA-Tratamiento médico a ex combatiente del Ejército (S. T-1555/00)
7 DERECHO A LA SALUD DE EX SOLDADO-Caso en que salió del Ejército con esquizofrenia paranoide (S. T-568/08)
8 DERECHO A LA SALUD DEL DISCAPACITADO MENTAL-Desafiliado por la Dirección de Sanidad del Ejército por tener más de 18 años (S. T-157/06)
9 DERECHO A LA SALUD DEL SOLDADO-Cubrimiento por el régimen especial a que pertenecen los miembros del ejército nacional (S. T-596/04)
10 DERECHO A LA SALUD DEL SOLDADO-Dirección de sanidad del Ejército Nacional se niega a prestar atención médica (S. T-1000/06)
11 DERECHO A LA SALUD DEL SOLDADO-Puede cambiar de institución hospitalaria pero limitada a las instituciones de salud del ejército nacional (S. T-596/04)
12 DERECHO A LA SALUD-Suministro de medicamentos excluidos del vademécum oficial del Ejército (S. T-540/02)
13 DERECHO AL BUEN NOMBRE Y A LA HONRA-Falta de individualización o identificación en comunicado de prensa de operativo militar difundido por el Ejército Nacional (S. T-040/05)
14 DERECHOS FUNDAMENTALES DE MUJER EMBARAZADA-Suspensión de atención médica por falta de pago a clínica particular por dispensario del Ejército (S. T-706/98)
16 ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL-Responsabilidad de jefes militares de ejército regular o grupo armado irregular (S. C-578/02)
17 EXAMEN DE RETIRO DE LA FUERZA PUBLICA-Ejército Nacional está obligado a practicarlo al actor detenido (S. T-020/08)
18 EXAMEN DE RETIRO DE LA FUERZA PÚBLICA-Obligación del Ejército Nacional de practicarlo (S. T-1170/08)
19 EXAMEN DE RETIRO DE LA FUERZA PÚBLICA-Vulneración de derechos fundamentales del actor por cuanto él no podía presentarse al Ejército para la práctica del examen de retiro por encontrarse privado de la libertad (S. T-020/08)
20 INAPLICACIÓN DE NORMAS EN MATERIA MILITAR Y DE POLICÍA-Tratamiento médico a excombatiente del ejército (S. T-1555/00)
21 LIBERTAD DE CONCIENCIA DE EMPLEADOS CIVILES DEL MINISTERIO DE DEFENSA-No vulneración por exigencia de asistir a formación semanal y mensual en la Brigada del Ejército (S. T-332/04)
22 LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-No vulneración por exigencia de asistir a formación semanal y mensual en la Brigada del Ejército (S. T-332/04)
23 MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Prestación económica a excombatiente del ejército (S. T-1555/00)
24 NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-Desconocimiento por la exclusión de personas distintas de los combatientes, pero que participaron en el conflicto sin pertenecer a un ejército regular (S.V. C-291/07)
25 RETIRO DISCRECIONAL POR RAZONES DEL SERVICIO DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Orden al Ejército Nacional motivar el acto administrativo de retiro y señalar las razones que condujeron a la decisión (S. T-1173/08)
26 SENTENCIA DE TUTELA A FAVOR DE PERSONA QUE RESULTÓ LESIONADA EN OPERATIVO DEL EJÉRCITO NACIONAL-Orden para que la Dirección de Sanidad del Ejército apropie los recursos necesarios para sufragar los gastos que res [...].

b) Como servidores públicos responsables de derechos

1 ACCIÓN DE TUTELA EN ZONA DE CONFLICTO-Procedencia al ubicarse barricadas por Ejército (SU.257/97)
16 ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL-Responsabilidad de jefes militares de Ejército regular o grupo armado irregular (S. C-578/02)

15 EJÉRCITO NACIONAL-No vulnera el derecho de protección especial que tienen los indígenas de no prestar el servicio militar obligatorio, cuando permite que voluntariamente se incorpore a las filas del Ejército (S. T-113/09)
24 NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-Desconocimiento por la exclusión de personas distintas de los combatientes, pero que participaron en el conflicto sin pertenecer a un ejército regular (S.V. C-291/07)
26 SENTENCIA DE TUTELA A FAVOR DE PERSONA QUE RESULTÓ LESIONADA EN OPERATIVO DEL EJÉRCITO NACIONAL-Orden para que la Dirección de Sanidad del Ejército apropie los recursos necesarios para sufragar los gastos que res [...].

c) Como Fuerzas Militares

94 FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN Y PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN CONMOCIÓN INTERIOR-Delegación para actividades determinadas con unidades operativas de Fuerzas Militares (S. C-1024/02)
96 FUERZAS MILITARES EN MATERIA DE CONFLICTO ARMADO-No gozan de imparcialidad cuando investigan penalmente a sus enemigos (S. C-251/02)
97 FUERZAS MILITARES EN MATERIA DE POLICÍA JUDICIAL DE LEY DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL-Inconstitucionalidad de asignación de funciones (S. C-251/02)
98 FUERZAS MILITARES EN MATERIA DE POLICÍA JUDICIAL-Carencia de competencia (S. C-251/02) 99 FUERZAS MILITARES EN MATERIA DE POLICÍA JUDICIAL-Disfuncionalidad inconstitucional (S. C-251/02)
100 FUERZAS MILITARES EN MATERIA DE POLICÍA JUDICIAL-Otorgamiento de labores vulnera dependencia funcional para con el fiscal (S. C-251/02)
101 FUERZAS MILITARES Y POLICÍA JUDICIAL-Disfuncionalidad inconstitucional (S. C-251/02)
109 FUERZAS MILITARES Y POLICÍA NACIONAL-Distinción en funciones (S. C-740/01)
122 FUERZAS MILITARES Y SERVIDOR PÚBLICO CIVIL-Funciones distintas (S. C-1024/02)
123 FUERZAS MILITARES, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN-Funciones precisas y diferentes (S. C-1024/02)
124 FUERZAS MILITARES, POLICÍA NACIONAL Y ORGANISMOS DE SEGURIDAD-Colaboración armónica y coordinación (S.V. C-251/02)
126 FUERZAS MILITARES-Acción preventiva (S. T-651/96)
146 FUERZAS MILITARES-Finalidad (S. C-407/03)
147 FUERZAS MILITARES-Finalidad primordial (S. C-1149/01, C-709/02, C-234/03)
163 FUERZAS MILITARES-Posición de garante para el respeto de los derechos fundamentales (S. T-327/04)
213 POLICÍA JUDICIAL EN CONMOCIÓN INTERIOR-No otorgamiento de facultades a Fuerzas Militares (S.V. C-1024/02)
217 POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES EN CONMOCIÓN INTERIOR-Presencia en todas las zonas (S. C-940/02)
220 POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Diferencias institucionales (S. C-421/02)
221 POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Diferente naturaleza jurídica (S. C-421/02)
222 POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Distinción no tajante (S.V. C-421/02)
223 POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Estructura de juzgamiento diferentes (S. C-421/02)
224 POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Iguals fines y principios (S.V. C-421/02)

d) Otros

87 FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reglamento de régimen disciplinario para las fuerzas militares y la Policía Nacional (S. C-879/03)
142 FUERZAS MILITARES-Escuelas de formación en disciplinas castrenses (S. C-1293/01)
251 PROCURADOR DELEGADO PARA LAS FUERZAS MILITARES (S. C-047/96)

252 PROCURADURÍA DELEGADA PARA LAS FUERZAS MILITARES-Posible alteración de documentos (S. T-142/99)
260 RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES (S. T-1087/05)
261 RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES-Adopción de procedimientos (S.V. C-713/01)
262 RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES-Contenido sustancial y procedimental (S.V. C-713/01)
263 RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES-Desconocimiento de reserva del reglamento (S.P.V. C-713/01)
264 RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES-Especialidad (S.V. C-713/01)
265 RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES-Modificación de CDU (S. C-713/01) 266 REGIMEN DISCIPLINARIO EN POLICIA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Distinción (S. C-421/02)
267 RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN POLICIA NACIONAL Y FUERZAS MILITARES-Distinción no suficientemente nítida en sanción disciplinaria (S.V. C-421/02)
268 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES (S. C-431/04)
269 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Aspecto sustancial es lo esencial (S. C-431/04)
270 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Autonomía del legislador para establecerlo (S. C-1079/05)
271 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Competencia (S.V. C-1079/05)
272 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Competencia del jefe inmediato (S. C-1079/05)
273 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Competencia del superior específico del sujeto disciplinado (S. C-1079/05)
274 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Competencia residual (S. C-1079/05)
275 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Concepto y límites del legislador en diseño (S. C-431/04)
276 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Diferencia específica frente al régimen general (S. C-431/04, C-1079/05)
277 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Distinción del Estatuto disciplinario general (S. C-713/01)
278 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Faltas que comprende (S. C-431/04)
279 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Indeterminación sobre funcionario competente para imponer sanción (S.P.V. C-1079/05)
280 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Necesidad de valorar afectación del servicio (S. C-431/04)
281 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-No impide sujeción al régimen general (S. C-431/04)
282 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Significado (S. C-713/01, C-1079/05)
283 RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES-Sólo puede incluir faltas relacionadas directamente con la militar (S. C-1079/05)
284 RÉGIMEN ESPECIAL CARRERA DE FUERZAS MILITARES Y POLICÍA NACIONAL-Admite cierta flexibilidad (S. C-179/06, T-199/08, T-1173/08)
285 RÉGIMEN ESPECIAL CARRERA DE FUERZAS MILITARES Y POLICÍA NACIONAL-Distinción con régimen general de carrera del personal civil (S. C-757/01)
286 RÉGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE LAS FUERZAS MILITARES-Regulación por legislador extraordinario (S. C-1493/00, T-871/08)

Apoyo 2. Convenio Marco de Cooperación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005. 1.1 Título del Proyecto: “Estudio

sobre la integración de la enseñanza sistemática del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la Fuerza Pública”.

Apoyo 3. OGLIASTRI, Enrique (Comp.). Monografías. Casos sobre experiencias con métodos de discusión en clase. Fotocopias Curso de didácticas. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2009 (pdf).

Etapas del método del caso: Hechos, análisis, problema, alternativas, valoración (extracto)

(...)

- **Cómo comenzar la discusión.**

Probablemente con una pregunta sobre el caso. Puede estar relacionada con un aspecto general de análisis o puede versar sobre alternativas de acción, etc. A veces en la clase anterior proponemos algunas preguntas específicas y con ellas comenzamos la discusión.

- **Cómo tomar decisiones en los casos.**

Hay todo un universo de maneras que van desde la simple corazonada hasta las formas más sofisticadas de Teoría de la Decisión.

Nosotros empleamos un pequeño esquema (ver Figura 3) que nos ha dado muy buenos resultados. En las primeras clases hacemos énfasis en la enumeración de los **hechos {1}** con el objeto de aclarar algunos aspectos semánticos y así evitar que entorpezcan las discusiones posteriores.

En la etapa de **análisis {2}** tratamos de interrelacionar los eventos anotados con anterioridad y de ahí pasar a definir los problemas o el **problema {3}**, si es posible su síntesis en uno solo. Generalmente, empujamos al estudiante a que desarrolle así su capacidad de síntesis.

A continuación ponemos a prueba su imaginación creadora en la búsqueda de **alternativas {4}** de solución.

- **El proceso que se propone no pretende ser la solución** ni mucho menos que se haya de seguir rígidamente paso a paso.

La valoración {5} de estas alternativas puede hacerse de varias formas; una de ellas es tratar de prever los nuevos acontecimientos consecuentes a la puesta en marcha de cada alternativa y de acuerdo con esto escoger la que nos parece óptima.

Habitualmente presionamos a los alumnos para que especifiquen en detalle cómo van a poner en ejecución la alternativa que han escogido y qué labor de seguimiento van a hacer.

Es de esperar que en las cuatro primeras etapas haya un grado razonable de consenso; si hay diferencias tratamos de aclarar las suposiciones que las sustentan. En las etapas posteriores es lógico que se presenten grandes diferencias debido a que se incluye la escala de valores individual, de aquí que una vez más evitemos calificar las opiniones de los alumnos como buenas o malas, acertadas o equivocadas, verdaderas o falsas.

Algunos casos están diseñados para finalizar en la etapa de análisis, otros llegan hasta la toma de decisión mientras, que algunos casos secuenciales dan varias vueltas al ciclo.

- **Participación obligatoria o voluntaria**

No hay una respuesta, pero creemos que es interesante comentar algunos aspectos relacionados con este punto. Debe informarse en un principio claramente a los alumnos si la participación va a ser obligatoria o voluntaria y si a lo largo del curso se cambia de sistema también debe informarse. Ya se mencionó al principio la alternativa de hacer **discusiones {6}** en grupos pequeños antes de la sesión general. Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes; nosotros seguimos casi exclusivamente el de participación voluntaria, teniendo en cuenta la participación únicamente para efectos de aumentar la calificación final.

- **Discutir el caso como un todo o profundizar en alguno de sus aspectos**

Como en la situación anterior la decisión es muy personal y depende de lo que se crea que va a ser más provechoso. No obstante, los estudiantes pueden sentirse frustrados si muchas discusiones de casos se limitan a considerar aspectos parciales del conjunto.

Nota: Los corchetes son fuera de texto y corresponden a la enumeración de las etapas referidas en la figura 3, que no se incluye.

En: OGLIASTRI, Enrique (Comp.). Monografías. Op. cit.

- Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo Vicerrectoría Académica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. *Las estrategias y técnicas didácticas en el rediseño*. El estudio de casos como técnica didáctica. Disponible en <http://www.sistema.itesm.mx/va/dide/inf-doc/estrategias/> Curso de didácticas. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2009. (pdf)

Apoyo 4. Extracto sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia en sus casos o sentencias:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados concernientes al mismo asunto y fue establecida en 1979. Está formada por juristas de la más alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos elegidos a título personal²⁰⁴.

La Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH o Corte Interamericana) ejerce dos principales competencias: la consultiva y la contenciosa. En la función consultiva los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los órganos de la misma, enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA; en lo que les compete, pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención (CADH Convención Americana de Derechos Humanos) o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Además, la competencia consultiva también faculta a la Corte a emitir, a solicitud de

204 Introducción tomada del portal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la siguiente dirección: <http://www.corteidh.or.cr/>.

un Estado miembro de la OEA, opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

De conformidad con la función contenciosa, la Corte IDH tramita y resuelve casos concretos en que se alegue que uno de los Estados Partes ha violado un derecho o libertad protegidos por la Convención, siempre y cuando se hayan agotado los procedimientos previstos en la misma. Por medio del ejercicio de esta función, la Corte IDH puede conocer de cualquier caso, siempre que dicha competencia haya sido reconocida expresamente, por declaración especial o por convención especial.

Los Estados que hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH y de la Comisión están legitimados para actuar ante la Corte Interamericana. Las personas, grupos o entidades que no son Estados no tienen capacidad de presentar casos ante la Corte, pero sí pueden recurrir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, la presunta víctima y los familiares o sus representantes tienen participación autónoma en el proceso ante la Corte, luego de la aceptación de la demanda por parte del presidente de esta.

El procedimiento ante la Corte es de carácter litigioso o contradictorio y culmina con una sentencia definitiva que constituye el enjuiciamiento interamericano sobre derechos humanos, dotada de fuerza vinculante para las partes y cuyas determinaciones deben ser cumplidas por estas.

Concomitante al surgimiento del deber de cumplimiento a cargo del Estado, aparece la potestad de supervisión por parte de la Corte, relacionada con la ejecución de las resoluciones emitidas por esta. Tal tarea descansa sobre el deber de la Corte de informar a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos sobre los casos en que no se haya dado cumplimiento a los fallos de esa Corporación.

La sentencia se compone de una parte motiva en la que se fija la existencia o inexistencia de las violaciones aducidas en el proceso y otra dispositiva que contempla la declaración de la responsabilidad del Estado involucrado y las condenas en su contra, constituidas por las reparaciones. No obstante, en caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes.

Las sentencias dictadas por la Corte IDH en ejercicio de la función contenciosa son objeto de estudio y análisis por medio del Observatorio de Justicia Constitucional (OJC) de la Defensoría del Pueblo. Específicamente, las subreglas que se extraen de dicha jurisprudencia versan sobre los derechos convencionales a partir de los cuales la Corte evalúa la responsabilidad de un Estado. La base de datos no contempla las medidas provisionales, sentencias de interpretación y fallos de cumplimiento o ejecución.

La información contenida en la base de datos del OJC acerca de la jurisprudencia de la Corte IDH mantiene, en líneas generales, el orden establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos con una estructura autónoma respecto de los sujetos de protección y los derechos protegidos, las dos formas de presentar la información a los usuarios de la base de datos en la Defensoría. Ello obedece a que cada sentencia de la Corte IDH contiene una gran riqueza temática y jurisprudencial que involucra diversos artículos de la Convención. Así, la forma de presentar la jurisprudencia de la Corte IDH combina cuatro criterios:

- *Importancia de la temática (caso de la desaparición forzada que involucra una múltiple violación de derechos)*

- *Obligaciones estatales (artículos 1 y 2 de la CADH)*
- *Derechos convencionales tratados en las diversas sentencias (presentados consecutivamente en el orden de los artículos de la CADH)*
- *Deberes estatales especiales (artículos 25 y 63.1 de la CADH).*

El presente informe pretende conservar en líneas generales la presentación autónoma y especial de la información sobre la Corte IDH recogida en las entradas de la base de datos del Observatorio. Para efectos de claridad expositiva se divide en tres acápite:

- I. *Obligaciones y deberes de los Estados.*
- II. *Derechos convencionales.*
- III. *Criterios decisorios.*

En: Defensoría del Pueblo. Tres lustros de jurisprudencia constitucional. Marzo 1992 - febrero 2007. Primer Informe del Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo. Tomo 2, diciembre de 2009. pp. 216-218. Disponible en: <http://www.defensoria.org.co/pdf/observatorio/tomo2.pdf>

Cordialmente,


VOLMAR PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo.

Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

**Informe
Administrativo
y Financiero**

INFORME ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Esta parte del informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República comprende dos capítulos: 1. La Entidad y 2. La Modernización y la Cualificación de la Gestión Defensorial. Consolidado de Rendición de Cuentas 2010.

Suministra la información sobre la estructura orgánica y funcional, el Plan Estratégico Institucional, el desarrollo financiero y administrativo, la cooperación internacional, el talento humano y las actividades que se adelantaron para alcanzar la modernización y la cualificación de la gestión defensorial.

III. LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL. Consolidado de rendición de cuentas 2010

Consolidar una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno.

Fomentar el desarrollo integral del talento humano, mediante su formación y bienestar.

Mejorar el modelo de gestión adecuando las responsabilidades y competencias, para fortalecer la gestión regional y el trabajo en equipo.

Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional para fortalecer la autonomía y mejorar la eficiencia y eficacia institucional²⁰⁵.

205 Defensoría del Pueblo. Plan Estratégico Institucional 2009-2012. Resolución No. 753 del 8 de junio de 2009.

1. LA ENTIDAD

1.1. Presentación de la entidad

La Defensoría del Pueblo tiene la misión constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el marco de un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista. Para desarrollar esta misión cuenta con una estructura orgánica que le permite ejercer las funciones que le asignan la Constitución Política y las leyes.

Le corresponde también a la Defensoría del Pueblo adelantar una tarea de formación de la opinión pública sobre los derechos humanos, a través de actos, reportes, posiciones defensoriales, pronunciamientos y declaraciones, que permitan interpretar los acontecimientos del devenir nacional, desde la perspectiva del respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos. Esto contribuye a la formación de los ciudadanos para que sean conscientes de sus derechos y deberes y participen efectivamente en la defensa de los derechos humanos y en la vida democrática del país.

1.1.1. Estructura orgánica. Ley 24 de 1992, artículo 18

La Ley 24 de 1992, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política, establece la estructura de la Defensoría del Pueblo. Ver organigrama N° 1.

1.1.2. Estructura funcional

Para cumplir con su gestión, la Ley 24 de 1992 le asigna a la Defensoría del Pueblo cinco grandes funciones:

1. La promoción y divulgación de los derechos humanos en la sociedad y en las entidades estatales, en los términos establecidos por la ley.
2. La mediación entre las organizaciones cívicas y populares y la administración pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que prestan servicios públicos.
3. El control a las entidades públicas y a los particulares a quienes se les haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, para velar por la defensa de los derechos humanos.
4. El servicio de defensoría pública, para garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de quienes no tengan la posibilidad económica o social de proveerse por sí mismos la defensa de sus derechos.
5. La protección judicial, cuando se requiera acudir a las vías judiciales para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

1.1.3. Otras funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo

Además de las funciones a cargo del Defensor del Pueblo señaladas por la Constitución y el Estatuto de la Defensoría del Pueblo contenido en la Ley 24 de 1992, el legislador ha venido adicionando el amplio catálogo de atribuciones, funciones y actividades de la entidad con otras nuevas, sobre asuntos a favor de determinados sujetos o determinados derechos. Adicionalmente a ello, el ejecutivo, en desarrollo de la potestad reglamentaria de la ley, ha invitado al Defensor del Pueblo a integrar diversos comités o comisiones especiales que tienen a su cargo temas relacionados con derechos humanos. Dado que se trata de una normatividad algo dispersa, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales realizó el acopio y sistematización de tales funciones según las temáticas principales y resultó de ello una lista con cerca de 50 actividades y atribuciones, que se pueden consultar en el XVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República²⁰⁶.

1.2. La planeación estratégica

En el Plan Estratégico 2009 - 2012 se establecieron objetivos concretos, se señalaron metas y se construyeron indicadores, todo ello basado en la metodología de Balance Score Card.

Esta metodología permitió garantizar unidad y enfoque en los esfuerzos de los directivos, por periodos anuales y a largo plazo, visualizar la correspondencia entre los objetivos y los procedimientos, identificar necesidades críticas en cuanto al desarrollo de habilidades y cualificación de las mismas, brindar atención especializada con enfoque

206 Consultar en Defensoría del Pueblo: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/16_informe_congreso.pdf

de género y facilitar la cuantificación de necesidades de recursos, tanto humanos como financieros, para lograr transformar los propósitos en realidades.

Este proceso se llevó a cabo con la participación de los directores nacionales y los delegados para la defensa de los derechos, y contó con el acompañamiento del equipo de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ).

1.2.1. El plan estratégico y sus énfasis

El plan hace énfasis en los criterios de género y sujetos de especial protección, de territorialidad, de articulación y de participación, tal como se observa a continuación:

Género y sujetos de especial protección

La acción defensorial se orienta a formar a los y las habitantes del territorio nacional y a los colombianos y colombianas en el exterior en la promoción, protección y divulgación de los derechos humanos de hombres y mujeres sin distinción de edad, raza o condición para que gocen plenamente de los mismos y tengan una vida digna.

La Defensoría del Pueblo protege, defiende y brinda atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad o exclusión tales como: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, reclusos y grupos étnicos, con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos.

La defensoría del Pueblo valora y acoge el lenguaje incluyente. Así lo refleja y manifiesta en todo documento y expresión institucional.

Gestión defensorial

La Defensoría del Pueblo atiende a los habitantes del territorio nacional, teniendo en cuenta las particularidades regionales y locales, su contexto social, económico, político, ambiental, cultural e institucional, para incidir en la realización y exigibilidad de sus derechos humanos y en el respeto del derecho internacional humanitario.

Articulación

La articulación se desarrolla a nivel interno y externo de la Defensoría del Pueblo.

1. A nivel interno, asegura la unidad en la acción de la Defensoría y desarrolla mecanismos de coordinación y de participación intrainstitucional respecto de políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas.
2. A nivel externo, genera alianzas y apoyos estratégicos con todos los entes territoriales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito nacional e internacional, que contribuyan de manera eficaz a la promoción, prevención, divulgación, protección y defensa de los derechos humanos, así como al respeto del derecho internacional humanitario, preservando la autonomía, la independencia y la imparcialidad de la Defensoría del Pueblo.

Participación

La acción de la Defensoría del Pueblo es plural e incluyente. Previo estudio de la situación de derechos humanos, convoca a los actores sociales, agentes estatales y organizaciones internacionales con el fin de evaluar su contexto y formular estrategias y recomendaciones orientadas a la realización efectiva de los derechos humanos y al respeto del derecho internacional humanitario.

Víctimas del conflicto armado interno

Las víctimas del conflicto armado interno son sujetos de derechos y, en esa condición, la Defensoría del Pueblo impulsa la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

1.2.2. Misión y visión de la Defensoría del Pueblo

a) La misión

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:

- Promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos.
- Prevención, protección y defensa de los derechos humanos.
- Fomento del respeto al derecho internacional humanitario.

b) La visión

En el 2012, la Defensoría del Pueblo es reconocida en el ámbito nacional e internacional por el impulso a la realización efectiva de los derechos humanos, por su incidencia en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos, y por contribuir al avance en la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que promueva la convivencia pacífica.

1.2.3. Las líneas de visión²⁰⁷

Las líneas de visión representan las rutas estratégicas, a través de las cuales se busca cumplir con los propósitos misionales. Ellas son:

a) Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

El Defensor del Pueblo, con su autoridad, prestancia e influencia, orienta el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los y las habitantes del territorio nacional y de los colombianos y colombianas en el exterior.

Sus pronunciamientos suscitan confianza, credibilidad y legitimidad en la comunidad en general, las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, fijando directrices

207 Defensoría del Pueblo, Plan Estratégico Institucional 2009-2012. Resolución 753 del 8 de junio de 2009.

y promoviendo la participación de los distintos agentes involucrados en la realización de los derechos humanos.

b) **Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública**

La Defensoría del Pueblo asume una posición proactiva respecto del ejercicio de los derechos humanos en el país, de manera que las acciones defensoriales contribuyan a adoptar políticas públicas que aseguren la plena efectividad de los derechos humanos.

La Defensoría evalúa la forma como las instituciones del Estado actúan e inciden en el grado de realización efectiva de los derechos humanos; y promueve entre las autoridades públicas la incorporación de procesos idóneos de análisis y medición.

c) **Línea de visión 3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial**

Brinda atención oportuna a las personas, mediante la orientación, asistencia y asesoría, para contribuir a la realización de sus derechos con el fin de que cese la amenaza o la vulneración de los derechos humanos y se restablezca su ejercicio.

d) **Línea de visión 4. Acceso a la justicia**

La acción defensorial, de acuerdo con la ley, promueve el acceso a la justicia de los habitantes del territorio nacional e impulsa la realización de este derecho de los colombianos y colombianas en el exterior.

Realiza, de oficio o a instancia de parte, acciones públicas en defensa de la Constitución Política y de los derechos fundamentales y colectivos.

e) **Línea de visión 5. Prevención y protección de los derechos humanos**

La Defensoría del Pueblo promueve la adopción de medidas de prevención ante las amenazas de vulneración de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y contribuye a que se desarrollen acciones de protección por parte de las autoridades competentes del Estado.

f) **Línea de visión 6. Construcción de una cultura de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario**

La Defensoría del Pueblo adelanta programas educativos y de capacitación dirigidos a personas, servidores públicos y comunidades sobre sus derechos, políticas públicas y mecanismos constitucionales para hacerlos efectivos.

La Defensoría del Pueblo orienta y fortalece la intervención de personas y actores sociales en los espacios democráticos de participación ciudadana.

g) **Línea de visión 7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial**

La Defensoría del Pueblo desarrolla un sistema de gestión integral para:

- Consolidar una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno.

-
- Fomentar el desarrollo integral del talento humano, mediante su formación y bienestar.
 - Mejorar el modelo de gestión, adecuando las responsabilidades y competencias, para fortalecer la gestión regional y el trabajo en equipo.
 - Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional para fortalecer la autonomía y mejorar la eficiencia y eficacia institucional.

2. LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL. Consolidado de rendición de cuentas 2010²⁰⁸

2.1. El plan estratégico institucional

La Defensoría del Pueblo adoptó el Plan Estratégico Institucional 2009-2012, mediante la Resolución No. 753 del 8 de junio de 2009. El plan comprende siete líneas de visión, que se desarrollan a través de productos estratégicos.

El plan se diseñó con la participación de directores nacionales, defensores delegados, coordinadores de programas y proyectos y la secretaria general. El plan es producto de la concertación en cuanto a las necesidades de los usuarios; de esta forma, se generaron dos vectores: *víctimas del conflicto armado y otros sujetos de derechos*.

Con el fin de obtener las metas propuestas, el plan fue divulgado mediante la publicación de una cartilla y a través de la intranet de la Defensoría del Pueblo, a los funcionarios y contratistas que conforman el equipo de trabajo de la entidad, de tal forma que la situación de las víctimas del conflicto armado interno es componente del quehacer de la gestión defensorial y contribuye al logro de la verdad, justicia y reparación de los derechos de las víctimas.

Mediante la Resolución No. 349 del 15 de marzo de 2010 se adoptó el Sistema de Control de Gestión “Strategos” para el seguimiento y control del Plan Estratégico Institucional, del Plan Operativo Estratégico (POE) y del Plan de Acción Funcional (PAF), de cada una de las dependencias de la Defensoría del Pueblo.

Mediante la Resolución 1991 del 30 diciembre de 2010 se adoptó el Manual de Indicadores para el Plan Operativo Estratégico y para el Plan de Acción Funcional con el objetivo de que directivos, funcionarios, cooperantes y ciudadanos puedan hacer seguimiento a la planeación institucional y verificar la gestión de la entidad.

Los indicadores se publican mediante reportes mensuales en el aplicativo Strategos para brindar información oportuna, confiable y práctica. Los resultados también son publicados en la página web de la entidad.

El cuadro N° 1 permite visualizar por línea de visión el porcentaje de cumplimiento de las actividades propuestas para el año 2010, el cual fue de 93%, de un total de 58 productos estratégicos, mientras que durante 2009 la ejecución fue del 81% de un total de 83 actividades planeadas.

208 http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0210&_secc=02&ts=1

Durante la vigencia del 2010 la línea de visión de *Magistratura moral* logró una ejecución del 91%, realizando 27 actividades de las 58 programadas en el plan general.

Las líneas 2 y 3 *Incidencia en la formulación y gestión de la política pública* y *Asistencia, asesoría y orientación defensorial*, lograron una ejecución del 94% cada una, con 11 y 8 actividades planeadas, respectivamente. Las líneas 4 y 5, *Acceso a la justicia* y *Prevención y protección de los derechos humanos*, programaron 4 actividades cada una y lograron un cumplimiento del 100%. La línea 6 *Construcción de una cultura de los derechos humanos y derecho internacional humanitario*, programó 4 actividades con un cumplimiento del 81%.

El consolidado de ejecución del Plan Estratégico registra la mejor ejecución en la línea 5, con un porcentaje de 98% y un total de 8 actividades cumplidas.

Es de anotar que en el año 2010, en el marco de la línea 7, *modernización y cualificación de la gestión defensorial*, no fueron señaladas acciones; sin embargo, se registraron productos como adquisición de cinco (5) sedes regionales²⁰⁹, se adelantó la licitación y el contrato para la adecuación del bloque C, se avanzó en el sistema de gestión documental, se concluyó la fase de nombramientos del Séptimo Concurso de Méritos, se implementó el programa de estímulos e incentivos para todos los servidores de la Defensoría del Pueblo, se adelantaron capacitaciones a los funcionarios y se digitalizaron 1.750 historias laborales, con lo cual la entidad dispone del trámite de consulta en línea, contribuye a que perdure la conservación física de los documentos y mejora la seguridad de los archivos de historias laborales.

Cuadro N° 1. Ejecución Plan estratégico 2009 - 2010

Líneas de visión	2009		2010	
	Actividades programadas	% de cumplimiento	Actividades programadas	% de cumplimiento
1. Ejercicio de la magistratura moral	25	78	27	91
2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública	9	81	11	94
3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial	3	82	8	94
4. Acceso a la justicia	3	86	4	100
5. Prevención y protección de los derechos humanos	4	96	4	100
6. Construcción de una cultura de los derechos humanos y derecho internacional humanitario	14	76	4	81
7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial	25	68	–	–
Totales	83	81	58	93

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2010.

209 Ver en este informe, numeral 2.3.2. Proyectos de apoyo, 3. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes.

2.2. Fortalecimiento financiero

2.2.1. Análisis de la apropiación presupuestal en precios constantes

El total del presupuesto de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2010, con respecto al 2009, en pesos constantes, tuvo un incremento de 0.4%, al pasar de \$134.532 a \$135.110 millones de pesos.

En cuanto al funcionamiento, los gastos de personal se redujeron en -5,3% al pasar de \$44.038 a \$41.698 millones; los gastos generales se mantiene similares a los del 2009, si se observa el cambio de \$8.567 a \$8.593 millones y en cuanto a transferencias, la variación fue del 4.4% del año 2009 al año 2010, variación que se concentra en el rubro de defensoría pública, el cual pasa de \$68.533 a \$76.854 millones de pesos. Ver cuadro N° 2.

En conclusión, se observa que la apropiación para 2010 en pesos constantes con respecto a la de 2009, no alcanzó un (1) punto porcentual pese a que a la Defensoría del Pueblo se le han asignado nuevas funciones, las cuales quedan desprovistas de recursos para su cumplimiento. En cuanto a inversión, la apropiación presupuestal para el año 2010 se redujo en -4.8%: pasó de \$7.361 en 2009, a \$7.006 millones en 2010.

Cuadro N° 2. Evolución apropiación presupuestal 2005-2010
(millones de pesos constantes de 2004)

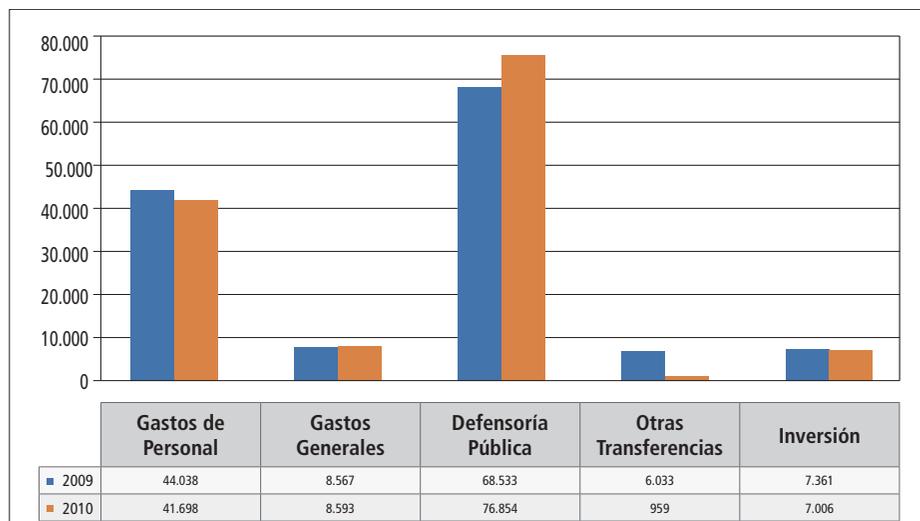
Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deflactor	0,954	0,913	0,869	0,828	0,789	0,751
Total presupuesto	61.592	77.424	103.118	128.890	134.532	135.110
Funcionamiento	59.238	74.594	98.297	122.982	127.171	128.104
Gastos de personal	19.323	23.592	32.506	40.554	44.038	41.698
Gastos generales	4.937	6.827	8.259	9.650	8.567	8.593
Transferencias corrientes	34.978	44.174	57.532	72.778	74.566	77.813
Defensoría Pública	29.776	38.563	51.128	66.767	68.533	76.854
Otras transferencias	5.202	5.611	6.404	6.011	6.033	959
Inversión	2.354	2.831	4.821	5.908	7.361	7.006

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

En el año 2010, la apropiación presupuestal se concentró en los rubros de: gastos de personal 30,86% y de transferencias para la contratación de defensores públicos 56,88%.

Al comparar las cifras de 2009 con las de 2010 se observa que el rubro de defensoría pública presentó un incremento de 6 puntos porcentuales, mientras que los gastos de personal, gastos generales, otras transferencias e inversión, se redujeron. Ver gráfico N° 1.

Gráfico N° 1. Apropriación presupuestal por rubros
(precios constantes de 2004)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

2.2.2. Análisis de la apropiación presupuestal en precios corrientes

En la vigencia 2010, a la Defensoría del Pueblo le fue asignado un presupuesto total de \$227.979 millones, distribuidos así: \$216.331 millones para funcionamiento y \$11.648 millones para inversión. Su composición porcentual fue: 95,2% para funcionamiento y 4,8% para inversión.

La apropiación de recursos de la nación para el presupuesto de funcionamiento, en la vigencia de 2010, fue de \$220.454.004.172; sin embargo, la apropiación se vio reducida por orden del Ministerio de Hacienda en \$4.122.835.283, recursos que fueron destinados a atender los gastos ocasionados por la ola invernal y quedó la entidad con una apropiación definitiva para gastos de funcionamiento de \$216.331.168.889. Ver cuadro N° 3.

Los gastos de funcionamiento fueron distribuidos de la siguiente forma: 25% para gastos de personal, 5,29% para gastos generales y 69,04% para transferencias.

Cuadro N° 3. Evolución de la apropiación presupuestal 2005 - 2010
(millones de pesos corrientes)

Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total presupuesto	64.579	84.802	118.663	152.172	170.509	227.979
Funcionamiento	62.111	81.702	113.115	145.197	161.180	216.331
Gastos de personal	20.260	25.840	37.406	47.879	55.815	55.523
Gastos generales	5.177	7.478	9.504	11.393	10.858	11.442

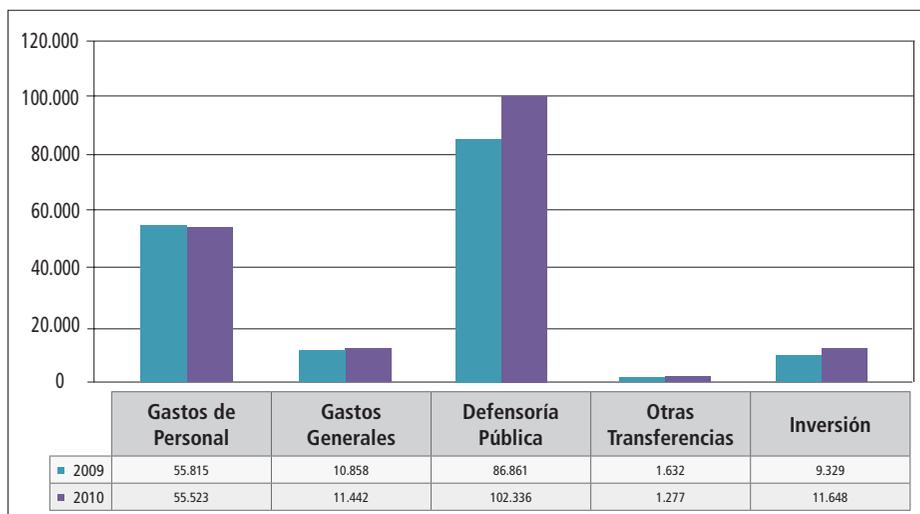
Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias corrientes	36.674	48.384	66.205	85.925	94.507	149.366
Defensoría pública	31.220	42.238	58.836	78.828	86.861	102.336
Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Ley 472 de 1998	5.000	5.000	5.225	5.434	5.679	45.117
Comisión de búsqueda de personas desaparecidas. Ley 589 de 2000	200	284	328	341	335	636
Otras transferencias	254	862	1.816	1.322	1.632	1.277
Inversión	2.468	3.100	5.548	6.975	9.329	11.648

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

Para efectos de análisis de la gestión de la entidad, es preciso descontar del rubro de transferencias, los recursos sin situación de fondos asignados al Fondo Especial para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, por cuanto dicho monto, según la Ley 472 de 1998, es asignado mediante órdenes judiciales, que señala a las entidades accionadas el monto por consignar para que la Defensoría del Pueblo realice los pagos a los demandantes en procesos en los cuales resultaron afectados sus intereses y derechos colectivos. Similar situación ocurre con el Fondo Especial para la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, por cuanto no constituyen recursos para la gestión de la Defensoría del Pueblo.

El gráfico N° 2 muestra los recursos de apropiación de la Defensoría del Pueblo 2009-2010 sin incluir los recursos de los fondos especiales.

Gráfico N° 2. Evolución de la apropiación presupuestal 2009 - 2010
(no incluye Fondos Especiales - millones de pesos corrientes)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

Durante 2010, es notorio el incremento de 1782% de defensoría pública, el cual pasó de \$86.861 a \$102.336 millones, el rubro de gastos generales se incrementó en 5,38%, de \$10.858

a \$11.442 millones, mientras que los gastos de personal se redujeron en -0,52%, de \$55.815 a \$55.523, y el rubro de otras transferencias se redujo en -21,75%, de \$1.632 a \$1.277 millones. La apropiación de inversión se incrementó en 24,86%: pasó de \$9.329 a \$11.648 millones.

El rubro de defensoría pública en transferencias corrientes supera el total de recursos de gastos de personal debido a que con estos recursos se financia la totalidad de los defensores públicos, de representantes judiciales de víctimas y de representantes judiciales para la defensa de menores, de conformidad con la ley.

En consecuencia, el incremento del presupuesto de apropiación para 2010 fue de \$10,78%, de \$164.495 a \$182.226 millones.

La apropiación para transferencias durante 2010 fue de \$104.249 millones, valor que al compararlo con el asignado para 2009 refleja un incremento del 10,94%.

2.2.3. Análisis de la ejecución presupuestal de 2010 en pesos corrientes

La ejecución del rubro de funcionamiento en 2010 fue del 80,5%, menor a la alcanzada en el año 2009 que fue de 85,7%; situación diferente ocurrió con el rubro de inversión, que pasó de una ejecución de 79,8% en 2009 a 94,5% en 2010, debido a que todos los proyectos de inversión fueron ejecutados. Ver cuadro N° 4.

Cuadro N° 4. Comparativo de la ejecución presupuestal 2009 - 2010
(millones de pesos corrientes)

Rubros	2009		2010		2009	2010
	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejecutado	% Ejecutado
Presupuesto						
Funcionamiento	161.180	138.155	216.331	174.104	85,71	80,48
Gastos de personal	55.815	40.241	55.523	46.028	72,10	82,90
Gastos generales	10.858	9.661	11.442	10.563	88,98	92,32
Transferencias corrientes	94.507	88.253	149.366	117.512	93,38	78,67
Defensoría Pública	86.862	83.118	102.336	91.747	95,69	89,65
Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.	5.679	3.939	45.117	24.692	69,36	54,73
Comisión de búsqueda de personas desaparecidas. Ley 589 de 2000	335	183	636	0	54,63	0,00
Otras transferencias	1.631	1.013	1.277	1.073	62,11	84,03
Inversión	9.329	7.440	11.648	11.010	79,75	94,52
Totales	170.509	145.595	227.979	185.114	85,39	81,20

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

Como se indicó en el análisis de apropiación presupuestal, los recursos de los fondos especiales no constituyen presupuesto para la gestión defensorial; por lo tanto, se registra por separado la ejecución de los recursos de la Defensoría del Pueblo y se excluye la

ejecución del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y el Fondo de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Ver cuadro N° 5.

Excluyendo los recursos de los fondos especiales, la ejecución durante el año 2010 fue de 88,03%. Se logró eficiencia en la ejecución de gastos de personal, que pasó del 72,1% al 82,9% en el 2010 por efecto del ajuste en la planta de personal, como resultado del concurso de méritos. Situación contraria se presenta en la ejecución de defensoría pública, que bajó del 95,7% en 2009 al 89,65% en 2010.

Durante el 2010, la mayor parte de los procesos sólo pudieron adelantarse en el segundo semestre a partir del mes de agosto, debido a las limitaciones impuestas por la ley de garantías, de una parte, y de otra, porque la necesaria aprobación de vigencias futuras sólo se impartió desde el mes de septiembre, debido al cambio de gobierno.

En materia de defensoría pública y por las mismas razones expuestas, durante la vigencia de la ley de garantías no se pudo adelantar el proceso de contratación de defensores públicos, lo cual tuvo incidencia directa en la ejecución total del rubro correspondiente.

En cuanto a inversión, el porcentaje de ejecución del 2010 con respecto al 2009 se incrementó del 79,75% al 94,5%.

Cuadro N° 5. Ejecución presupuestal por rubros 2009 - 2010
(no incluye recursos de Fondos Especiales - millones de pesos corrientes)

Rubros	2009		2010		2009	2010
	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejecutado	% Ejecutado
Presupuesto	155.166	134.033	170.578	149.406	86,38	87,59
Funcionamiento	155.166	134.033	170.578	149.406	86,38	87,59
Gastos de personal	55.815	40.241	55.523	46.028	72,10	82,90
Gastos generales	10.858	9.661	11.442	10.563	88,98	92,32
Transferencias corrientes	88.493	84.131	103.613	92.815	95,07	89,58
Defensoría pública	86.862	83.118	102.336	91.742	95,69	89,65
Otras transferencias	1.631	1.013	1.277	1.073	62,11	84,03
Inversión	9.329	7.440	11.648	11.010	79,75	94,52
Totales	164.495	141.473	182.226	160.416	86,00	88,03

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

2.2.4. Análisis de apropiación y ejecución presupuestal en el período 2001 - 2010

El cuadro N° 6 permite observar que el crecimiento presupuestal durante la década fue de 490%. Excluidos los recursos de los fondos para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos y de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el monto pasó de \$37.224 millones en 2001 a \$182.226 millones en 2010.

Cuadro N° 6. Evolución de la apropiación presupuestal 2001 - 2010
(no incluye apropiación de Fondos especiales - millones de pesos corrientes)

Rubro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total presupuesto	37.224	39.494	43.625	43.114	59.379	79.518	113.110	146.397	164.495	182.226
Funcionamiento	36.524	39.073	42.990	42.423	56.911	76.418	107.562	139.422	155.166	170.578
Gastos de personal	14.765	15.892	16.341	17.456	20.260	25.840	37.406	47.879	55.815	55.523
Gastos generales	3.230	3.056	2.905	3.111	5.177	7.478	9.504	11.393	10.858	11.442
Transferencias corrientes	18.529	20.125	23.745	21.856	31.474	43.100	60.652	80.150	88.493	103.613
Defensoría Pública	18.322	19.972	19.362	18.974	31.220	42.238	58.836	78.828	86.861	102.336
Otras transferencias	207	153	4.383	2.882	254	862	1.816	1.322	1.632	1.277
Inversión	700	422	635	690	2.468	3.100	5.548	6.975	9.329	11.648

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

Durante la década, la ejecución de gastos de personal registró un incremento de 140%, de gastos generales 344% y de transferencias – defensoría pública 1.210%, el que se explica por la implementación del sistema penal acusatorio y la ley de representación de víctimas. La inversión presentó un crecimiento de 1.591%, pasó de un (1) proyecto de inversión a diez (10). Ver cuadro N° 7.

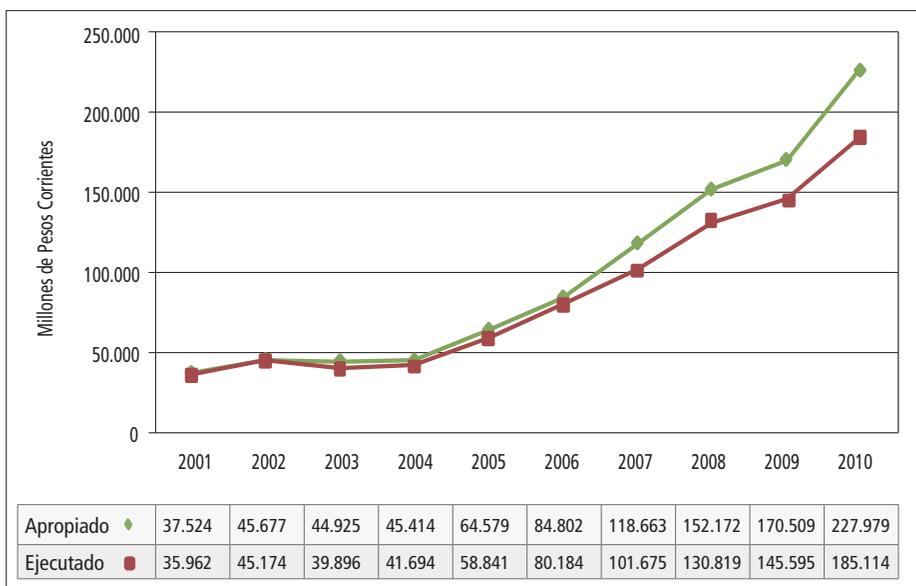
Cuadro N° 7. Evolución de la ejecución presupuestal 2001 - 2010
(no incluye ejecución de Fondos especiales - millones de pesos corrientes)

Rubro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total presupuesto	35.949	39.263	39.187	39.910	57.584	75.309	101.197	125.779	141.473	160.422
Funcionamiento	35.256	38.841	38.554	39.220	55.346	72.441	96.114	120.110	134.033	149.412
Gastos de personal	13.779	15.692	16.304	16.992	19.230	22.820	29.457	35.944	40.241	46.028
Gastos generales	3.066	3.033	2.844	3.108	4.956	6.875	8.443	8.502	9.661	10.563
Transferencias corrientes	18.411	20.116	19.406	19.121	31.161	42.747	58.214	75.664	84.131	92.820
Defensoría Pública	18.220	19.964	19.243	18.942	30.954	41.952	56.961	75.250	83.118	91.747
Otras transferencias	191	151	163	178	207	795	1.253	414	1.013	1.073
Inversión	692	422	633	690	2.238	2.868	5.083	5.669	7.440	11.010

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

En el gráfico N° 3, en relación con la asignación presupuestal se observa una tendencia constante hasta el año 2004, y a partir del año 2005, con la implementación del sistema penal acusatorio, se presenta un crecimiento sostenido.

Gráfico N° 3. Evolución apropiación vs. ejecución 2001-2010
(incluidos Fondos Especiales)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera. 2010.

2.3. Análisis de la ejecución del presupuesto de inversión

La ejecución presupuestal promedio, por proyectos en la vigencia de 2010, fue de 94,52%. El porcentaje de ejecución resultó superior al año 2009, que fue de 79,75%.

El cuadro N° 8 ilustra la ejecución de los diez (10) proyectos de inversión de la Defensoría del Pueblo durante 2010, por un valor total de \$11.010 millones de pesos.

La mayoría de los proyectos fueron ejecutados en un porcentaje superior al 90%.

Cuadro N° 8. Proyectos de Inversión 2010
(millones de pesos)

Nombre del Proyecto	Apropiación Definitiva	Compromisos	% Ejecución sobre compromisos
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de defensoría pública	600.000.000	553.318.495	92,22

Nombre del Proyecto	Apropiación Definitiva	Compromisos	% Ejecución sobre compromisos
Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos	3.000.000.000	2.943.676.439	98,12
Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucional para la cualificación	100.000.000	99.921.835	99,92
Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia	800.000.000	400.133.611	50,02
Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos	450.000.000	431.648.110	95,92
Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia	2.370.000.000	2.306.712.547	97,33
Protección, fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado	1.100.000.000	1.051.015.762	95,55
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes	1.828.000.000	1.823.904.938	99,78
Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo	400.000.000	399.750.000	99,94
Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento	1.000.000.000	1.000.000.000	100,00
Total	11.648.000.000	11.010.081.737	94,52

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2010.

La ejecución presupuestal del proyecto de inversión de Divulgación y Promoción de Derechos Humanos en Colombia no se hizo en su totalidad, principalmente, porque el programa de formación de personeros no se implementó, ya que está en proceso de reestructuración, dada su articulación con las dinámicas diseñadas en el marco de un Acuerdo de Cooperación Procuraduría General de la Nación – USAID para la formación a personeros. El programa de formación a personeros municipales se implementa, año tras año, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación - Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Federación Nacional de Personeros (FENALPER) y el apoyo de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Adicionalmente, en el Programa del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), que se viene construyendo desde hace algunos años como fruto de responsabilidades internacionales adquiridas por el Estado Colombiano en la materia, fue objeto de ajustes a su contenido, así como de inclusión de nuevas entidades vinculadas con el tema, en razón a la necesidad de adoptarlo como política pública, que implica la preparación de un decreto y la elaboración de un plan operativo para su ejecución. Esta dinámica debe hacerse con anticipación a los ejercicios de divulgación e impulso del PLANEDH en las regiones, por lo cual se aplazó su implementación.

A continuación se presentan, de manera resumida, los objetivos y principales logros de los diez (10) proyectos de inversión misionales y de apoyo, ejecutados por la Defensoría del Pueblo durante el año 2010²¹⁰.

2.3.1. Proyectos misionales

1. Administración, control y organización institucional para el apoyo a la administración de la defensoría pública

Objetivos

Elevar la calidad del servicio de los defensores públicos del sistema penal acusatorio, de los representantes judiciales de desmovilizados y de víctimas del conflicto armado, de conformidad con la Ley 975 de 2005 y de los representantes judiciales de niños y niñas comprometidos en investigaciones, de acuerdo con la Ley 1098 de 2007, con el fin de brindar defensa técnica a los niños, ciudadanos nacionales y extranjeros que se encuentren en imposibilidad económica o social para ejercer la defensa de sus derechos.

Con la expedición de la Ley 941 de 2005 se dispuso garantizar la presencia de defensores públicos para representar a las personas frente al ente acusador. Mediante la Ley 975 de 2005 se ordenó la representación de las víctimas en los procesos de justicia y paz. Por medio de la Ley 1098 de 2006 se ordenó la defensa técnica de los adolescentes procesados. Mediante la Ley 1257 de 2008 se ordenó la representación judicial de los menores víctimas de delitos y la representación de las mujeres víctimas de cualquier clase de violencia.

Para cumplir con estos mandatos se requiere la capacitación de los operadores y la disponibilidad de sistemas de información que den cuenta de la gestión de los operadores a la entidad de modo que brinden información a los usuarios sobre el avance y estado de sus procesos.

Principales logros - actividades

- Inducción, formación y capacitación a los operadores del sistema penal acusatorio y a los representantes de víctimas.
- Se estructuró el currículo de formación de operadores. Los aspectos que estructuraron el currículo del curso de inducción fueron: a) Ubicación institucional; b) Ética y perfil del defensor, del investigador y del perito, y c) Trabajo en equipo.
- Capacitación a los profesionales de la Unidad de Investigación Criminal y a los profesionales administrativos y de control de la gestión de operadores. En total, 830 operadores.
- Publicación de los siguientes títulos con el fin de brindar solidez conceptual a los operadores en sus diferentes áreas: 1. Revista La Defensa No. 12: Política Criminal, 2. Revista La Defensa No. 13: Líneas de Defensa, 3. Una manifestación de política penal aplicada al procesamiento de personas ausentes, 4. Cartilla de beneficios

210 En la parte de la gestión defensorial de este informe se encuentran las acciones correspondientes a los proyectos relacionados.

administrativos según el Decreto 1542 y 5. La Violencia sexual contra los niños en Bogotá y las políticas públicas de protección, de cara a los derechos humanos.

- En cuanto al proceso pedagógico, se capacitó a operadores del sistema en el campo virtual. Esto se logró a través del apoyo conjunto de funcionarios y consultores.
- Evaluación del estado de control de gestión sobre la calidad del sistema de prestación del servicio de la defensoría pública e identificación de algunas oportunidades para mejorarlo.
- Ajuste del sistema de defensoría pública en aras de mejorar la calidad de la prestación del servicio a los usuarios en todo el país.

2. Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos

Objetivos

Brindar asistencia, orientación legal y atención sicosocial a las víctimas del conflicto armado en los departamentos con mayor índice de violaciones masivas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, con el fin de lograr el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Principales logros - actividades

La Unidad de Atención Integral a Víctimas, de conformidad con su objetivo de preparar a las víctimas del conflicto armado para las diligencias judiciales de defensa y protección de sus derechos en las audiencias respectivas, durante 2010 fortaleció la estrategia psicojurídica de orientación a víctimas, formulando e implementando nuevas metodologías de orientación.

Los protocolos que se desarrollaron fueron:

- Orientación a víctimas de minas antipersonal.
- Protección de bienes.
- Orientación en casos de delitos de violencia sexual.
- Orientación en casos de desaparición forzada.

Para ello se organizó un equipo interdisciplinario con el apoyo de diez (10) profesionales que elaboraron los instrumentos metodológicos correspondientes, los cuales se validaron, socializaron y publicaron para ser utilizados como insumo en la labor cotidiana de orientación por parte de los equipos psicojurídicos regionales.

La aplicación de las metodologías mencionadas operó en 28 defensorías regionales, con un equipo aproximado de 75 profesionales (abogado y psicólogo) los cuales, durante el año 2010, atendieron a 46.587 víctimas.

3. Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia

Objetivos

Promover en los funcionarios, personas o grupos de personas de la población colombiana los conocimientos y capacidades para demandar el respeto de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario, utilizando los diferentes medios de comunicación.

Principales logros – actividades

- Contratación de los servicios de profesionales del web máster, la bibliotecóloga, un técnico en elaboración de procesos bibliográficos, un coordinador de diplomados y un coordinador de la Cátedra Ciro Angarita Barón.
- Contratación con la Imprenta Nacional de la impresión y reimpresión de materiales y documentos; entre otros, el Informe al Congreso por el periodo 2009.
- Contratación de los espacios para la rendición de cuentas del año 2009 y el 2010. Con ello se divulga la gestión de la Defensoría del Pueblo en materia de derechos humanos.
- Adquisición de libros y documentos de derechos humanos y material afín para el centro de documentación.
- Promoción de la participación ciudadana a partir de procesos formativos con comunidades focalizadas.
- Promoción del ejercicio del control social a la gestión pública dirigido a autoridades locales, redes departamentales de control social y ciudadanía en general.
- Promoción de los derechos humanos en ejercicio académico, a partir de la realización del Noveno Concurso Universitario de derechos humanos (56 universidades) y la realización de la Cátedra Ciro Angarita Barón.
- Convenio con la Universidad Nacional de Colombia para la elaboración de los lineamientos de una escuela virtual para la promoción y divulgación de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Fortalecimiento del equipo de capacitadores y formadores del nivel nacional y de las defensorías regionales.
- Promoción y divulgación de derechos humanos a la fuerza pública.

4. Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos*Objetivos*

Diseñar y aplicar un sistema de medición de la realización de derechos humanos de la población colombiana, con el fin de que la Defensoría del Pueblo incida en las políticas públicas estatales para mejorar los niveles de vida de la población.

Principales logros – actividades

- Capacitación virtual a 70 funcionarios de las secretarías de educación departamentales, distritales y de municipios certificados sobre el derecho a la educación.
- Aplicación del instrumento de medición de la realización del derecho a la salud.
- Aplicación del instrumento de medición de la realización del derecho a la educación.
- Consolidación de la información y medición de la realización del derecho a la salud.
- Consolidación de la información y medición de la realización del derecho a la educación.

- Elaboración del protocolo de seguimiento y evaluación de políticas públicas en el nivel regional y local.
- Elaboración del Diagnóstico de la accesibilidad económica y el acceso a la información. El Derecho Humano al Agua 2010 PROSEDHER.
- La publicación de los correspondientes informes se realizará en 2011.

5. Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia

Objetivos

Desarrollar e implementar lineamientos de una política institucional para intervenir oportunamente en la prevención de violaciones masivas de los derechos humanos originados en el conflicto armado que sufre la población colombiana.

Principales logros – actividades

Monitoreo continuo en terreno por parte de expertos y elaboración y socialización del informe de riesgo con las autoridades pertinentes, con el fin de que se tomen las acciones necesarias para mitigar la amenaza y la vulnerabilidad e impedir la realización del riesgo.

En cumplimiento de este propósito, durante el año 2010 se llevaron a cabo misiones en terreno que permitieron conocer las condiciones de vida de la población civil y el grado de exposición a la afectación de sus derechos fundamentales en 119 municipios de 18 departamentos del país.

En lo relativo a la identificación de los grupos armados fuente de amenaza, en el año 2010 las autodefensas se presentaron como la principal fuente en 42 de las 51 situaciones de riesgo advertidas, es decir, en el 82%. Por su parte, las Farc registraron 40 situaciones de riesgo, lo que representa el 78%, y el Eln 13 ocasiones, con el 25%.

Se señalaron las principales zonas donde se advirtieron amenazas masivas a la población, en las cuales se realizaron visitas de observación y se emitieron los correspondientes informes con destino a las autoridades locales y nacionales.

6. Protección, fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado

Objetivos

Fortalecer la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo con el objeto de brindar servicios profesionales de orientación, prevención y protección a la población desplazada y hacer respetar los derechos que les asisten como personas en situación de desplazamiento forzado.

Principales logros – actividades

La Defensoría del Pueblo orientó su accionar durante 2010 a partir de dos dimensiones complementarias entre sí: la nacional y la territorial, esta la desarrolló en cuatro regiones del país: Andes, Caribe, Frontera - Orinoquía y Pacífico.

En la dimensión nacional, al cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional relacionadas con la superación de la situación de estado de cosas inconstitucional de la población desplazada, a través de formulación de políticas a nivel territorial con el fin de lograr la efectividad de los derechos.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo combinó componentes de prevención y protección con los de restitución de derechos. El primero, con la presencia de la entidad en escenarios de crisis humanitaria a través de la implementación de estrategias como el acompañamiento permanente, la disuasión de los actores armados, la activación de mecanismos de protección de los derechos fundamentales, los múltiples requerimientos hechos a través de las defensorías regionales a las autoridades regionales y locales, para que brindaran protección y atención de emergencia a comunidades desplazadas o en riesgo, y el segundo con el desarrollo y fomento de las capacidades comunitarias, sociales y étnicas para que participen e incidan en las políticas públicas.

Se implementó la política con un enfoque de derechos humanos de carácter territorializado, diferencial y de género, teniendo en cuenta los saberes de los nativos de las comunidades focalizadas y las experiencias de los profesionales en las regionales.

El equipo nacional y el equipo en terreno iniciaron un proceso de formulación de herramientas de documentación, sistematización y análisis de situaciones de grave afectación de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en los departamentos de Cauca, Valle, Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Vaupés, Amazonas, Caldas, Antioquia, Chocó, Risaralda, Arauca, Vichada, Santander, Norte de Santander, Huila, Cundinamarca, Boyacá y Tolima, así como también se sistematizaron las debilidades que presenta la política pública diseñada por el Gobierno Nacional para la atención, protección y restitución de derechos.

2.3.2. Proyectos de apoyo

1. Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucionales para la cualificación del servicio

Objetivos

Desarrollar en los funcionarios y contratistas de la Defensoría del Pueblo un sentido de identidad institucional, las habilidades comunicativas orales y escritas necesarias y los conocimientos especializados en derechos humanos, con el fin de cualificar el servicio que se ofrece a la comunidad en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Principales logros – actividades

Durante el año 2010 se llevaron a cabo las siguientes capacitaciones: Habilidades comunicativas, expresión oral y manejo de auditorio; participantes: 30 funcionarios. Resolución de conflictos para el mejoramiento de ambientes laborales; participantes: 35 funcionarios. Talleres de Inducción para 220 servidores de la Defensoría del Pueblo. Taller de Base de datos para 18 participantes. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para 36 funcionarios. Pedagogía para la enseñanza de Derechos Humanos para 30 funcionarios.

2. Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo

Objetivos

Implementar el sistema de gestión documental que permita a la comunidad, realizar consultas de documentos a nivel nacional y de forma oportuna, de conformidad con las normas de reglamentos de archivo.

Principales logros – actividades

En enero del año 2010 el archivo central de la Defensoría del Pueblo estaba formado por 9.108 cajas, equivalentes a 2.277 metros lineales, teniendo en cuenta que un metro lineal equivale a 4 cajas y cada caja contiene 10 carpetas de 200 folios cada una. Este archivo fue trasladado a una bodega alquilada con las condiciones ambientales y de seguridad exigidas por el Archivo Nacional.

También se despejaron de archivos las oficinas de nivel central y las regionales de Bogotá y Cundinamarca, que estaban ocupadas por archivos históricos, que impedían la labor de atención a usuarios.

- Elaboración de las tablas de retención documental de los procesos misionales y de la serie de contratos.
- Elaboración de los procesos misionales de las direcciones nacionales, defensorías delegadas, coordinación de atención al desplazamiento forzado y unidad de justicia y paz.
- Elaboración y divulgación del manual de archivo de la Defensoría del Pueblo (mediante convenio interadministrativo 206 de noviembre 2 de 2010 suscrito con la Universidad Nacional de Colombia).
- Organización y custodia de los archivos del nivel central y de las regionales, mediante contrato No. 241 del 30 de noviembre de 2010 con la compañía de servicios archivísticos y tecnológicos.
- Organización de 500 metros lineales de archivo (fondo acumulado) que equivalen a 2.000 cajas referencia X200.
- Reducción a un día el tiempo de atención de consultas de archivos.
- Organización de aproximadamente 1.500 historias laborales de servidores de la Defensoría del Pueblo, activos e inactivos.
- Liberación del espacio que inicialmente ocupaba el archivo central, el cual fue adecuado para la Unidad de Asesoría y Consulta, con mejoría de los espacios físicos de atención a usuarios.

3. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes

Objetivos

Disponer de instalaciones óptimas para una mejor prestación del servicio, con oficinas adecuadas en cuanto a infraestructura física, tecnología y localización, que permitan atender las responsabilidades con las diferentes poblaciones.

Principales logros – actividades

Durante el año 2010 se adquirieron cinco (5) sedes para la Defensoría del Pueblo en las regionales de Santander, Arauca, Cesar, Caldas y Ocaña, por valor de \$1.929.298.600. La Gobernación de Santander aportó \$200.000.000 para la sede de Bucaramanga.

El cuadro N° 9 ilustra las sedes adquiridas durante el año 2010, y la galería fotográfica nos permite observar las fachadas de los inmuebles adquiridos.

La Defensoría del Pueblo brinda sus servicios en 36 regionales a escala nacional, las cuales se encuentran ubicadas en las 32 capitales de departamento más cuatro sedes adicionales ubicadas en Bogotá, Barrancabermeja, Urabá y Ocaña.

Cuadro N° 9. Sedes regionales adquiridas durante 2010

Sede	Valor (millones de pesos)	Observaciones
Regional Santander Carrera 22 No. 28-07	611.000.000	La Gobernación de Santander aportó 200.000.000
Regional Ocaña Carrera 14 No.11-56	410.000.000	-
Regional Cesar Calle 13 B Bis No.15-76 Urbanización Villa Gladys, Barrio Alfonso López	285.416.000	-
Regional Caldas Calle 22 No. 20-58 Edificio Banco Ganadero	178.882.600	-
Regional Arauca Calle 23 No.17-28/30 Barrio Córdoba	244.000.000	-
Total	1.729.298.600	200.000.000

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2010.

Foto N° 1. Regional Santander
Carrera 22 No. 28-07



Foto N° 2. Regional Ocaña
Carrera 14 No.11-56



Foto N° 3. Regional Cesar
Calle 13 B Bis No.15-76 Urbanización Villa Gladys,
Barrio Alfonso López



Foto N° 4. Regional Caldas
Calle 22 No. 20-58 Edificio Banco Ganadero



Foto N° 5. Regional Arauca
Calle 23 No.17-28/30 Barrio Córdoba



Fuente: Fotos archivo Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2010

Consolidado de adquisición de sedes regionales 2006-2010

La Defensoría del Pueblo adquirió 21²¹¹ sedes, lo cual constituye un avance del 62% en la compra de sedes, hecho que representa una infraestructura exclusiva para la atención a usuarios y mejora las condiciones de salud ocupacional de los funcionarios. Con respecto a la calidad de atención a usuarios se cumplió con la construcción de rampas de acceso para las personas discapacitadas, servicios sanitarios, salas de espera, ubicación en las zonas céntricas de las ciudades, acceso de transporte local e intermunicipal y áreas que permiten privacidad y confidencialidad en el diálogo con los usuarios que exponen casos de graves violaciones de derechos humanos. Para los funcionarios se brindaron mejoras en cuanto a la comodidad en el espacio laboral, iluminación, ventilación, conectividad, entre otros. Quedan pendientes por adquirir 14²¹² sedes.

4. Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento en Bogotá

Objetivo

Realizar el reforzamiento estructural de las edificaciones de los Bloques A, B y C de la Defensoría del Pueblo de Bogotá, para garantizar a usuarios y funcionarios espacios físicos adecuados.

Principales logros – actividades

Durante el año 2010 la Defensoría del Pueblo tramitó ante la Curaduría Urbana No. 1 el reconocimiento de una construcción existente y de la licencia de construcción, en la modalidad de modificación, ampliación y demolición parcial, en el predio ubicado en Chapinero, según Resolución No. 10-1-0596 del 3 de noviembre de 2010.

La adecuación del Bloque C de la sede central de la Defensoría del Pueblo se contrató con la Unión Temporal Adecuaciones 2011 por valor de \$3.959.680.118. El contrato incluye suministro e instalación de materiales nuevos y de primera calidad. Las obras se adelantarán de conformidad con los planos arquitectónicos, eléctricos y sanitarios elaborados por la Universidad Nacional. Del mismo modo, se contrató la interventoría de la obra con la Universidad Francisco de Paula Santander.

2.4. Fortalecimiento financiero. Recursos de la cooperación internacional

Gestión de la Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI) – Defensoría del Pueblo

La Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI) fue creada mediante Resolución No. 375 del 13 de junio de 2005, expedida por el Defensor del Pueblo, con funciones tales como: el diseño de lineamientos de política institucional en materia de cooperación; el acompañamiento a las diferentes dependencias de la entidad en la

211 Regionales Quindío, Magdalena, Meta, Risaralda, Tolima, Valle, San Andrés, Norte de Santander, Nariño, Huila, Cauca, Córdoba, Urabá, Boyacá, Guainía, Magdalena Medio, Santander, Ocaña, Cesar, Caldas y Arauca.

212 Regionales de: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Chocó, Putumayo, Amazonas, Caquetá, Casanare, Guajira, Guaviare, Sucre, Vaupés y Vichada.

formulación, gestión y control de proyectos de cooperación; la coordinación con la Oficina de Planeación en la viabilización de los proyectos presentados por las diferentes instancias, así como la coordinación interinstitucional con todas las dependencias del gobierno, el Ministerio Público, fuentes internacionales y ONG nacionales e internacionales, entre otras.

Coordinación intrainstitucional

La UCCI actúa con base en los parámetros adoptados en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012 y en los lineamientos generales que en materia de cooperación internacional fueron establecidos por el Defensor del Pueblo.

De otra parte y bajo la coordinación de secretaría general, la UCCI elabora su plan de acción anual, en el cual se encuentran programadas reuniones con los responsables de cada proyecto (directores nacionales, defensores delegados, coordinadores de proyecto, entre otras.) para evaluar el cumplimiento de los respectivos planes operativos.

Aportes de la cooperación internacional

En 2010 se recibieron recursos financieros de diez (10) organismos de cooperación internacional para la ejecución de actividades destinadas a la promoción, protección y divulgación de los derechos humanos. Así mismo, se destaca la continuidad en el apoyo que ha venido otorgando a la Defensoría del Pueblo la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo (GTZ) en la ejecución del proyecto *Fortalecimiento del Estado Social de Derecho (Fortalesder)*.

En el cuadro N° 10 se refleja el valor consolidado de los aportes de los diferentes organismos de cooperación internacional que han apoyado la ejecución de proyectos en la Defensoría del Pueblo durante el periodo 2005 a 2010.

Cuadro N° 10. Recursos de cooperación internacional 2005 – 2010
(millones de pesos)

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).	1.863	2.543	2.541	1.549	2.134	2.306
USAID Justicia	-	105	527	1.037	703	457
USAID/Derechos Humanos	2.217	1.264	2.290	1.866	1.007	684
USAID/O.I.M	120	794	708	301	891	454
CANADA/O.I.M	-	-	289	-	-	-
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	515	710	847	1.105	752	657
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	-	-	-	-	587	1.824
Unión Europea	0	274	3.449	2.788	365	311
Fundación Konrad Adenauer	53	85	31	25	27	17
Gobierno de Dinamarca	118	253	-	-	-	-
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	282	196	-	144	-	-
Embajada de Canadá	-	174	-	363	-	-

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Embajada de Suiza	164	181	138	155	-	183
Embajada Británica	110	200	145	148	116	-
Embajada del Reino de Bélgica	-	-	340	426	-	-
Gobierno de Italia	-	-	-	243	-	-
Embajada de los Países Bajos	-	-	-	825	426	140
Consejo Noruego para Refugiados (NRC)	-	-	-	-	-	30
Cooperación Técnica Alemana GTZ (*)	0	0	0	0	0	0
Total de aportes de Cooperación	5.442	6.779	11.305	10.975	7.008	7.063
Presupuesto Defensoría del Pueblo	64.759	84.802	118.663	152.172	170.509	227.979
Participación de la Cooperación %	8.4	7.99	9.53	7.21	4.11	3.1

Fuente: Defensoría del Pueblo. Subdirección Financiera – Unidad de Cooperación Internacional (UCCI) - Organismos Cooperantes. 2010.

(*) Por ser cooperación de carácter técnico no se cuantifican los aportes.

Las cifras han variado en relación con lo reportado en el informe de 2009, por cuanto algunos gobiernos, agencias como la USAID, el PNUD y otros han solicitado el ajuste de las cifras reportados en los años anteriores.

Luego de un aumento permanente de aportes del 2005 al 2007, en donde las cifras se duplicaron, se inició en 2008 un recorte en el total de la ayuda financiera de la cooperación (2,9%), que continuó con una caída fuerte en 2009, con \$3.967 millones menos de lo recibido en la vigencia anterior, cifra equivalente al 36,14%, comportamiento que se origina no solo en el proceso de redireccionamiento de la ayuda y elaboración de las estrategias en el país, sino en la caída en las tasas de cambio para monedas extranjeras durante esos años. En este último año los fondos presentan un ligero incremento del 7,8%.

Actividades estratégicas desarrolladas por la UCCI

Como resultado del proceso de asesoramiento y acompañamiento en la formulación y presentación del documento respectivo ante los diferentes cooperantes, se aprobaron y firmaron los siguientes convenios con:

ACNUR, para la ejecución del proyecto *Asistencia, asesoría y orientación defensorial a la población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada*, con vigencia a 31 de diciembre de 2010, que beneficia a comunidades afrodescendientes (25%), indígenas (20%) y mestizas (55%) de 16 departamentos del país, ejecutado con la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado.

Fundación Konrad Adenauer, para el desarrollo de la *Cátedra Ciro Angarita* para la capacitación a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de derechos humanos en los temas de libertad de expresión, acceso a la información y memoria histórica, con vencimiento el 31 de agosto de 2010, bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos.

Corporación de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, para fortalecer las políticas públicas en derechos humanos en esa región del país, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010 y coordinado por la Regional de Magdalena Medio.

Embajada Británica, con una duración de tres meses, para la vinculación de un consultor que asesore al programa regionalizado en el ajuste del marco lógico, conforme a los indicadores de impacto, de resultado y de proceso, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.

Associazione Cooperazione Internazionale (Coopi), convenio marco con duración de tres años para el intercambio de experiencias, ejecución de proyectos en derechos humanos y realización de actividades académicas institucionales conjuntas.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con un convenio marco para la ejecución de proyectos con la vinculación de varias dependencias de la entidad, vigente por dos años.

Embajada de Suiza, para la ejecución del proyecto *Redes territoriales de apoyo a la gestión defensorial* dirigido a organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales, autoridades civiles, militares y sociales y comunidades rurales ubicadas en seis municipios de alta conflictividad de Nariño y vigente hasta septiembre de 2011.

Memorando de Entendimiento con el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), para desarrollo de actividades relacionadas con atención defensorial a comunidades en riesgo de desplazamiento en la Provincia de Ocaña en Norte de Santander, con vigencia de cuatro meses.

Coordinación Externa

Articulación con otros organismos

Se fortalece de manera permanente la presencia y participación activa de la Defensoría del Pueblo en los espacios de diálogo creados en el marco del sistema de cooperación internacional, participando en las reuniones del *Consejo Consultivo Interinstitucional e Intergubernamental de Democracia y Justicia* (USAID), en las reuniones en comisiones mixtas, preparatorias para el Seminario Taller sobre Cooperación Sur – Sur, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social. En las diferentes reuniones de la Mesa Nacional Humanitaria, para el fortalecimiento del sector justicia.

Igualmente, se han suscrito acuerdos de voluntades con otros organismos de cooperación que trabajan en diferentes zonas del país, destinados a fortalecer el impacto de la gestión defensorial en beneficio de las comunidades.

También se cuenta con convenios vigentes con las Defensorías del Pueblo de Perú, Buenos Aires, Bolivia y el Instituto de la Defensa Pública de Guatemala, para intercambiar experiencias en áreas como: fortalecimiento institucional, derechos de los pueblos indígenas y desplazamiento forzado, entre otros.

Como proyección de actividades para 2011, se tiene prevista la realización de una mesa de cooperantes, espacio destinado a presentar resultados de los logros alcanzados en los proyectos financiados por la cooperación internacional y que se encuentran formulados en el marco de la Estrategia de Cooperación y el Plan Estratégico Institucional.

2.5. Fortalecimiento de la gestión interna de la entidad

2.5.1. El talento humano

a. Séptimo Concurso de Méritos

Mediante el Acuerdo No. 040 del 31 de marzo de 2009, la Comisión de la Carrera Administrativa convocó al séptimo concurso público y abierto de méritos para proveer 351 cargos en la Defensoría del Pueblo, de los cuales 46 cargos fueron declarados desiertos.

Durante la vigencia 2009, la Defensoría del Pueblo convocó el Séptimo Concurso de Méritos. De conformidad con la Ley 201 de 1995, la entidad tiene un Sistema de Carrera Administrativa Especial; por ello, la Comisión de Carrera Administrativa de la Defensoría expidió el Acuerdo 040 de marzo de 2009, por medio del cual se hicieron 15 convocatorias para proveer 351 cargos en 24 oficinas regionales.

El 18 de diciembre de 2008, la Defensoría del Pueblo y la Universidad de Pamplona suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 360 de 2008 con el objeto de adelantar todas las etapas del Séptimo Concurso de Méritos. Al finalizar el proceso de inscripción, se habían inscrito 22.745 aspirantes. La formalización de la inscripción se adelantó adjuntando los documentos exigidos para acreditar los requisitos y calidades propias de cada empleo a proveer y los demás que se pretendieran hacer valer en la etapa de análisis de los antecedentes. De acuerdo con el procedimiento establecido, de los 22.745 aspirantes inscritos, 13.367 aspirantes lograron formalizar la inscripción dentro del plazo establecido y 9.378 interesados no entregaron la documentación correspondiente.

Con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos mínimos de las convocatorias, la Universidad de Pamplona analizó la documentación recibida para la admisión de 9.012 aspirantes. A la etapa subsiguiente, de pruebas escritas de conocimientos y competencias, se presentaron 6.528.

Los aspirantes que superaron la prueba de conocimientos y de competencias laborales, cuyo número fue de 1.660, se citaron a entrevista entre el 3 de noviembre y el 10 de diciembre de 2009. Culminada esta etapa, se dio inicio a la prueba de análisis de antecedentes, en la cual se llevó a cabo la valoración de la experiencia y la formación adicionales a los mínimos exigidos para el desempeño del cargo. En esta prueba participaron 1.454 aspirantes, de los cuales 133 eran funcionarios vinculados a la Entidad.

Los resultados finales de cada una de las pruebas se consignaron en la resolución No. 194 de 2010 publicada el 26 de enero de 2010.

Una vez culminadas las etapas del proceso de selección, mediante Resoluciones 201 del 15 de febrero de 2010 y 215 del 8 de marzo de 2010, se publicaron las listas de elegibles y fueron nombrados, en período de prueba de cuatro meses, 301 concursantes que ocuparon los primeros puestos, finalmente, fueron inscritos en carrera 241 servidores públicos. Ver cuadro N° 11.

Cuadro N° 11. Servidores públicos inscritos en escalafón de Carrera Administrativa. 2010

Cargo	Código	Grado	No. nombramientos	No. ascensos
Auxiliar administrativo	5020	10	71	10
Técnico en criminalística	4100	15	62	0
Profesional especializado en investigación	3130	17	44	0
Profesional especializado en criminalística	3120	18	9	0
Profesional administrativo y de gestión	3040	19	55	9
Total			241	19

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación del Talento Humano. 2010.

Se registra el acto de posesión de los funcionarios vinculados en planta de la Defensoría del Pueblo. Ver foto No. 6.

Foto N° 6. Posesión de los funcionarios vinculados en planta de la Defensoría del Pueblo



Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación del Talento Humano. 2010.

b. Planta de personal

La planta de personal global de la Defensoría del Pueblo está integrada por dos partes de origen legal diferente y destinación específica distinta. Una, corresponde a los cargos de la Ley 24 de 1992 y la otra, se refiere a los cargos de la estructura orgánica de la Dirección

del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Ésta última está conformada por cargos técnicos y especializados, que no pueden ser reubicados en otras dependencias que tienen la función de contribuir a garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a una defensa técnica, a través del servicio de defensoría pública, de acuerdo con la Ley 941 de 2005, servicio éste que no presta ninguna otra institución del Estado.

La planta de personal de la Defensoría del Pueblo está conformada por 1.043 funcionarios, de los cuales el 76% está nombrado. Ver cuadro N° 12.

Cuadro N° 12. Planta de personal de la Defensoría del Pueblo 2010

Niveles	LEY 24	LEY 941	Total
Directivo	37	14	51
Asesor ejecutivo	57	5	62
Profesional	128	306	434
Técnico	12	123	135
Administrativo asistencial	203	158	361
Total	437	606	1.043
Contratos de servicios personales con recursos del presupuesto de inversión nacional			
Proyectos		2009	2010
Promoción y divulgación		5	7
Descentralización de derechos		74	50
Prosedher		3	8
Desplazados		33	20
SAT		33	36
Total		148	121
Contratos de operadores de defensoría pública. Ley 941 de 2005			
Operadores		2009	2010
Defensores y representantes de víctimas		2.371	2.308

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación del Talento Humano. 2010.

El Manual de Procedimientos de Contratación de la Defensoría del Pueblo actualizado, recoge las últimas disposiciones en materia de contratación administrativa, y fue adoptado mediante Resolución No. 1070 de 2010.

En consideración a la entrada en vigencia de la limitación que en materia contractual imponía la Ley de Garantías Electorales y con el propósito de asegurar la continuidad en la prestación del servicio, en especial a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, a finales del año 2009, se renovaron los contratos de prestación de servicios profesionales hasta el 31 de julio de 2010, utilizando el mecanismo de vigencias futuras, con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los nuevos contratos se suscribieron a partir del mes de agosto, con vigencia hasta noviembre del 2010.

Es importante señalar que, aunque distintas disposiciones y leyes le han asignado a la Defensoría del Pueblo funciones y roles adicionales, ninguna de ellas ha considerado la urgente necesidad de adecuar la planta de personal y la estructura administrativa de la institución a las nuevas responsabilidades que se le han ido estableciendo por ley. Es por ello que, a través de las leyes anuales de presupuesto se destinan recursos para la ejecución de proyectos y programas

de inversión social; tal es el caso de la contratación de los analistas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), de los defensores comunitarios y analistas de zonas de frontera y de zonas receptoras para la atención defensorial al desplazamiento forzado, que son servicios que no se encuentran a cargo de ninguna otra entidad del Estado. El mismo tratamiento se da a los recursos destinados a la vinculación de profesionales, abogados y psicólogos, que prestan servicios de orientación y asesoría a las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz. En vigencias anteriores, estos programas se atendían con recursos de la cooperación internacional; no obstante, por aplicación de los principios y estrategias de sostenibilidad y *alineación*, se deben atender con recursos de inversión social provenientes del presupuesto de la entidad.

Para la vinculación al Sistema Nacional de Defensoría Pública, de acuerdo con lo ordenado en los artículos 15 y 26 de la Ley 941 de 2005, y en los artículos 21 y 22 de la Ley 24 de 1992 para las demás áreas de prestación del servicio a los usuarios, durante la vigencia 2010 se vincularon 2.529 defensores públicos y operadores por contratos de prestación de servicios profesionales especializados, cuyo valor ascendió a \$138.726 millones de pesos.

Cabe mencionar que por tratarse de un servicio público que debe prestarse sin solución de continuidad, los contratos celebrados, iniciaron su vigencia el 1° de diciembre de 2010 y se extienden hasta el 30 de noviembre de 2011, comprometiendo, en consecuencia, recursos de la vigencia 2011 por valor de \$97.257 millones de pesos, con aprobación de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

c. Fortalecimiento de funcionarios mediante capacitaciones

Durante el año 2010 se desarrollaron actividades académicas tendientes a fortalecer el desarrollo personal y las competencias de los servidores públicos a nivel nacional, en las tres (3) líneas de capacitación: desarrollo institucional, técnica especializada y desarrollo personal. Ver cuadro N° 13.

Cuadro N° 13. Funcionarios capacitados 2010

Actividad Académica	Participantes
Desarrollo Institucional	
Inducción básica	220
Capacitación en informática – Sena	18
Inglés Básico – Sena	12
Investigación social – ESAP	35
Seminario resolución de conflictos – ESAP	35
Seminario contratación estatal – ESAP	35
Encuentro nacional de vigías, brigadistas y copaso - Ministerio de Protección Social	80
Técnica especializada	
Seminario sobre derechos humanos - U. Distrital	36
Desarrollo personal	
Expresión oral y manejo de auditorio U. del Rosario	30
Total	501

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación del Talento Humano. 2010.

d. Programa general de incentivos

El programa general de incentivos para servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, fue reglamentado mediante la Resolución N° 1123 de 2009.

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y en especial, las conferidas por el numeral 18 del Artículo 9 de la Ley 24 de 1992, y el numeral 2 del Artículo 3° de la Ley 909 de 2005, que establecen la necesidad de implementar el Programa General de Incentivos para las servidoras y los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, para que garantice el reconocimiento a la excelencia en el desempeño de los servidores (as) de Carrera de cada nivel jerárquico de la Entidad, así como de los de libre nombramiento y remoción, y de los equipos de trabajo de la misma, a través del establecimiento de incentivos.

El artículo 11 de la citada resolución estableció los reconocimientos a través de las siguientes modalidades:

1. Premio San Pedro Claver a la excelencia en el Servicio.
2. Premio Antonio Nariño al Mejor equipo de trabajo.
3. Reconocimiento a la antigüedad de las servidoras y servidores.
4. Reconocimiento a toda una vida en la Defensoría del Pueblo.
5. Reconocimiento a la investigación en derechos humanos o en derecho internacional humanitario.
6. Reconocimiento a la iniciativa en proyectos de derechos humanos o en derecho internacional humanitario.
7. Reconocimiento a las labores de promoción, protección y defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
8. Reconocimiento al (a la) mejor servidor (a) del mes en cada dependencia.
9. Reconocimiento al (a la) mejor servidor (a) del semestre.

Estos reconocimientos fueron otorgados en sesión solemne el 27 de diciembre de 2010, a los siguientes servidores y equipos de trabajo:

1. *Reconocimiento a la investigación en derechos humanos o en derecho internacional humanitario.* Este reconocimiento exalta la excelencia en los trabajos de investigación que se realicen en materia de derechos humanos o en derecho internacional humanitario. Fue otorgado al Dr. Carlos Alberto Perdomo Castaño, asesor de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, con su investigación denominada “Derechos Fundamentales a Medias e Integralidad de Derechos”.
2. *Reconocimiento a la antigüedad de las servidoras y servidores.* Mediante este reconocimiento se exalta la antigüedad en el servicio. Otorgado a los servidores de cinco (5), diez (10), y quince (15) años de servicio.
3. *Premio Antonio Nariño al mejor equipo de trabajo.* Otorgado al equipo de trabajo conformado por los servidores y servidoras de la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca por la labor desarrollado para llevar a cabo el *Primer Encuentro de Experiencias Exitosas contra la discriminación Cali - Colombia.*

2.5.2. Fortalecimiento administrativo

1. Principales procesos de contratación

La Subdirección Administrativa es la dependencia encargada de la gestión y prestación de los servicios administrativos para la sede central y las regionales de la entidad, bajo la dirección de la Secretaría General.

Durante la vigencia 2010, la Subdirección Administrativa, en cumplimiento de sus funciones, realizó los procesos contractuales para la adquisición de bienes y servicios, de conformidad con la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 2474 de 2008 y demás normas concordantes en materia de contratación estatal, con el objeto de cumplir con los objetivos institucionales y brindar a los funcionarios bienestar y seguridad laboral. Ver cuadro N° 14.

Publicidad de la contratación y acciones para garantizar la transparencia

Los Planes de Compras de la vigencia 2010 se publicaron en el sitio Web de la entidad y en el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE, donde se puede consultar. Igualmente, se encuentra publicada en esta página la Resolución No. 3 de 2010, que sirve de base para la distribución del Plan de Compras.

Todos los contratos adjudicados mediante licitación pública y de invitación pública, - selección abreviada y subasta inversa - de la vigencia 2010, se encuentran publicados en el SECOP - Portal Único de Contratación Pública, al cual también se puede acceder desde la página de la Defensoría del Pueblo.

En la página se pueden consultar todos los documentos del proceso de contratación, desde los requisitos previos y los prepliegos hasta su contratación. Se da publicidad tanto a las observaciones de los proponentes en las diferentes etapas del proceso, como a las respuestas de la entidad y a las evaluaciones efectuadas.

En todas las resoluciones de apertura de los procesos de contratación, se convoca a las veedurías ciudadanas a realizar el control correspondiente.

Incluso, los procesos de selección abreviada por valor inferior al 10% de la menor cuantía (menos de \$ 33 millones de pesos), se encuentran publicados en la citada página Web de la entidad y están abiertos a todos los interesados en participar, ya que, de acuerdo con los procedimientos y requisitos actuales del SECOP, éstos no obligan a publicar en dicho portal.

En todos los procesos de licitación pública se realizan audiencias públicas de asignación de riesgos, de aclaración de pliegos y de adjudicación. De la misma manera, se realizan audiencias públicas de subasta inversa para los procesos de selección abreviada, de acuerdo con la cuantía.

La entidad cuenta con una metodología para establecer los riesgos previsible *tipo* dependiendo de la naturaleza del contrato, que sirven de base para el análisis de cada contrato en el Comité de Contratación y Gasto de la entidad. Adicionalmente, en los procesos de invitación pública se realizan audiencias de asignación de riesgos. En materia de riesgos previsible, en los contratos de la vigencia de 2010, se ha incluido una cláusula en virtud de la cual el contratista asume los riesgos determinados como previsible por la entidad.

Cuadro N° 14. Principales procesos precontractuales. 2010

Licitación e invitación pública, selección abreviada y subasta inversa	Servicio	Contratista	Valor
004 - 2010	Vigilancia y monitoreo electrónico y remoto de alarmas	Unión Temporal Águilas de Oro	1.862.000.000
007 - 2010	Aseo y cafetería	Asepecol	763.200.000
006 - 2010	Obras de adecuación arquitectónica del Bloque C, de la Defensoría del Pueblo por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de reajuste y cantidades estimadas	Unión Temporal 2011	3.959.680.118
005 - 2010	Apoyo logístico para la realización de eventos de capacitación a nivel nacional	Excursiones amistad Ltda. y/o Adescubrir Travel Adventure	505.500.000
009 - 2010	Suministro de tiquetes aéreos en vuelos nacionales e internacionales, con asesoramiento de vuelos, recorridos y puesta de tiquetes para el desplazamiento de los funcionarios y contratistas	Subatours Ltda.	328.000.000
010 - 2010	Organización de archivos ubicados en Bogotá y en las sedes regionales; servicios de traslado, depósito, custodia y administración del archivo central de la Defensoría del Pueblo	Servicios Archivísticos y Tecnológicos	1.190.032.000
004 - 2010	Papelería y útiles de oficina, tóner para fotocopiadoras, impresoras y faxes, a precios unitarios fijos, en las sedes del nivel central y regional, por el sistema de outsourcing.	Comercializadora Ferlag Ltda. y Uniples S.A.	516.182.929
011 - 2010	Mantenimiento integral y preventivo de los equipos de cómputo de las 34 sedes regionales de la Defensoría del Pueblo.	Selcomp Ingeniería Ltda.	586.482.000
005 - 2010	87 computadores escritorio, 2 portátiles mini, 2 portátiles, 7 impresoras red, 6 escáner, 1560 licencias antivirus, 17 office 2007.	John Farid Méndez	301.355.788
012 - 2010	Compra de 102 computadores de escritorio	Prounix Ltda	296.800.000
Total			10.309.232.835

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación del Talento Humano. 2010.

2. Adquisición de bienes

El cuadro N° 15 muestra las compras por rubros más relevantes durante 2010, que permitieron el desempeño laboral de los servidores de la Defensoría del Pueblo, relacionados con: útiles de oficina, papelería impresa, formas continuas y separables, software, elementos de aseo y cafetería, equipos de cómputo de escritorio y portátiles, impresoras, escáneres, equipos de comunicaciones, muebles y enseres para oficina, materiales eléctricos, prendas institucionales, dotaciones legales y material de consulta para la biblioteca.

Cuadro N° 15. Consolidado compras representativas 2010

Rubro	Valor
Muebles y enseres	161.429.875
Equipos de cómputo	673.323.788
Software	380.537.622
Reposición bienes almacén general	728.063.130
Prendas institucionales	30.746.777
Dotaciones laborales	8.514.639
Libros biblioteca	15.874.270
Total	1.998.490.101

Fuente: Defensoría del Pueblo – Almacén General. 2010.

La reposición de bienes, incluye la compra de: papelería, útiles de oficina, tóner, elementos de aseo y cafetería, materiales eléctricos, telefónicos y de construcción.

3. Suministro de bienes

Durante 2010 se atendieron 1.798 pedidos de bienes por parte de las dependencias del nivel central y regional, por valor \$4.237 millones. Se contabilizaron 375 ingresos por valor de \$3.454 millones. Ver cuadro N° 16.

Cuadro N° 16. Ingresos y egresos de bienes 2009 - 2010
(Almacén general)

Movimiento de bienes	2009		2010	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Comprobantes de ingreso de bienes	371	6.205.595.701	375	3.454.122.839
Comprobantes de egreso de bienes	1.722	6.927.765.388	1.798	4.237.798.046
Totales	2.093	13.133.361.090	2.173	7.691.920.885
Reducción de existencias		-722.169.687		-783.675.207

Fuente: Defensoría del Pueblo- Almacén General. 2010.

En el cuadro N° 16, se observa una reducción del nivel de existencias del almacén por valor de \$783.675.207 millones en 2010, superior a la reducción de existencias de 2009 que fue de \$722.169.687 millones. En total, durante 2009 y 2010, la existencia de bienes del almacén se redujo en \$1.505,85 millones.

Al cierre del periodo 2010, la existencia de bienes en el almacén fue de \$901.3 millones de pesos, valor que comprende: bienes de consumo, bienes devolutivos nuevos y usados de origen propio, donados y en comodato; bienes que representan el 26,09% del total de bienes adquiridos en el año 2010, los cuales garantizan el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en los cuatro primeros meses del año 2011.

4. Bienes devolutivos dados de baja

Durante la vigencia 2010, el Almacén General contabilizó la baja de bienes devolutivos por inservibles y/o obsolescencia del nivel central y regional por valor de \$323.650.384,01 millones. Ver cuadro N° 17.

Cuadro N° 17. Bienes dados de baja durante el año 2010

No.	Oficina	Resolución	Fecha	Valor
1	Nivel central y regionales (parcial)	1916	30 de diciembre de 2009	23.200.000,00
2	Nivel central y regionales	1917	30 de diciembre de 2009	46.636.413,08
3	Norte de Santander	298	1° de marzo	4.705.100,00
4	Córdoba	845	15 de junio	1.786.400,00
5	Santander	1011	16 de julio	206.480,00
6	Nivel central	1274	17 de agosto	76.007.146,39
7	Córdoba	1764	24 de noviembre	149.141,20
8	Nivel central	1953	23 de diciembre	148.824.161,40
9	Nivel central	1999	31 de diciembre	22.135.541,94
Total				323.650.384,01

Fuente: Defensoría del Pueblo – Almacén General. 2010.

2.5.3. Fortalecimiento de control interno

El control interno es un proceso que lleva a cabo la alta dirección de la Defensoría del Pueblo, diseñado para brindar seguridad razonable con respecto al logro de los objetivos establecidos en aspectos básicos como: efectividad y eficiencia de las actividades estratégicas; confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones que enmarcan la actuación misional y administrativa.

1. Modelo Estándar de Control Interno (MECI) 1000:2005

Durante 2010, la Defensoría del Pueblo continuó con el proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual, al cierre del 2010, presentó un porcentaje de avance de 88,88% mientras en 2009 fue de 80,15%, lo cual revela el mejoramiento del sistema en cada uno de sus factores. Ver cuadro N° 18.

Cuadro N° 18. Comparativo Avance MECI 2009-2010

Sistemas de Control	2009	2010
Subsistema control estratégico	59,94%	88,88%
Subsistema control de gestión	96,36%	90,45%
Subsistema de control de evaluación	86,43%	70,36%
Cumplimiento total	80,15%	88,88%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Control Interno. 2010.

El cuadro N° 19 presenta la totalidad de los sistemas de control y sus componentes, con la descripción de acciones que permitieron el avance.

Para el logro de resultados del modelo de control interno (MECI) 1000:2005 es requisito fundamental la articulación de la implementación del MECI con los planes estratégicos de la entidad, para que las diferentes acciones preventivas o correctivas sean divulgadas a todos los funcionarios y contratistas y los sistemas de control sean interiorizados, en particular, el subsistema de control de evaluación, que presentó una baja de 16,07% en el cumplimiento.

Cuadro N° 19. Comparativo componentes MECI 2009-2010

Sistemas de Control	Elementos	2009	2010	Acciones realizadas
Control estratégico	Acuerdos, compromisos o protocolos éticos	46,67	100	El 53,33% de avance obedece a que la entidad se propuso reimprimir, distribuir y socializar el código de ética entre los funcionarios del nivel central y regional, a través de los programas de inducción y reinducción
	Desarrollo del talento humano	74,29	90	El avance del 15,71% se observa porque se realizaron los procesos de inducción al personal vinculado mediante el séptimo concurso de méritos y por los procesos de capacitación brindados a funcionarios
	Estilo de dirección	100	100	Total
	Planes y programas	50	100	Se implementó el Plan Estratégico 2009-2012 y se formularon los planes de acción funcional para las defensorías regionales. Se elaboraron los indicadores acordes con el nuevo Plan Estratégico y el Manual de Indicadores
Control estratégico	Modelo de operación por procesos	100	100	Total
	Estructura organizacional	100	100	Total
	Contexto estratégico	40	100	Se logró un avance del 60%, debido al esfuerzo en motivación desarrollado por los responsables de las actividades formuladas como estratégicas
	Identificación de riesgos	100	100	Total
	Análisis de riesgos	0	100	Se elaboraron los mapas de riesgo de la entidad por procesos y se sustituyeron los mapas por funciones
	Valoración de riesgos	33,33	100	Se logró avance del 67,67% gracias a que la valoración se hizo por procesos de operación
	Políticas de administración de riesgos	15	100	Se hicieron esfuerzos en la capacitación y en la estructuración de una matriz guía que fuera utilizada por cada una de las dependencias para elaborar las políticas de administración de riesgos misionales
Control de gestión	Políticas de operación	100	100	Total
	Procedimientos	100	95	Avance
	Controles	60	100	Se logró un avance del 40% debido a que se implementaron los manuales de procesos y procedimientos que previenen de la ocurrencia de riesgos en la gestión
	Indicadores	100	100	Total
	Manual de procedimientos	100	0	Pese a que se trabajó en la elaboración del Manual de Indicadores paralelamente con la construcción de los indicadores, su publicación no fue posible en la vigencia de 2010
	Información primaria	100	100	Total
	Información secundaria	100	100	Total
	Comunicación organizacional	100	100	Total
	Medios de comunicación	100	100	Total

Sistemas de Control	Elementos	2009	2010	Acciones realizadas
Control de evaluación	Autoevaluación de control	100	100	Total
	Autoevaluación de gestión	55	100	Se logró un avance del 45%
	Auditoría interna	100	92,5	Se presentó una reducción de las auditorías internas a nivel nacional
	Planes de mejoramiento	100	100	Total
	Planes de mejoramiento por proceso	80	0	La entidad denota el esfuerzo por mantener un efectivo control respecto al plan de mejoramiento institucional, al direccionar el control hacia la evaluación de la gestión
	Plan de mejoramiento individual	70	0	La entidad enfocará en el futuro sus esfuerzos en capacitar a sus funcionarios para que dé aplicación a los principios de autocontrol, autorregulación y autogestión, aplicando instrumentos que faciliten la retroalimentación para el mejoramiento por procesos

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2010.

2.6. Dictamen de la Contraloría General de la República a los estados financieros presentados por la Defensoría del Pueblo en el período de 2010

La Contraloría General de la República practicó auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular, a los estados financieros de la Defensoría del Pueblo por el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010. El dictamen financiero tuvo salvedades, la opinión sobre la gestión presentó observaciones y la cuenta por el período 2010 fue fenecida.

La auditoría incluyó un concepto sobre los aspectos financieros, administrativos, de control interno, de procedimientos aplicados en la gestión y de cumplimiento del plan de mejoramiento.

Por parte de la Defensoría del Pueblo la información fue presentada oportunamente, de conformidad con la Resolución 5544 de 2003.

Como resultado del análisis de la información, correspondiente a la vigencia 2010, fueron señalados 45 hallazgos, por lo cual la calificación de la entidad fue “con observaciones, sin salvedades”, ubicándola en el cuadrante D21.

Al comparar la calificación del año 2009 con la del 2010, ver cuadro N° 20, se observa que en 2010 mejoraron los aspectos de negocio misional, talento humano y gestión contractual, mientras que el plan de mejoramiento y la gestión presupuestal presentaron bajas. El sistema de control interno continuó con calificación de 100 puntos.

En conclusión, la calificación del 2010 con respecto al 2009, mejoró en 1.28 puntos, básicamente por el aumento de 18 puntos en el negocio misional, que corresponde al cumplimiento del plan estratégico.

Cuadro N° 20. Calificación de la gestión 2010 - Contraloría General de la República

Factores	Ponderación	Parcial		Ponderada	
		2009	2010	2009	2010
Negocio misional	0,20	54,50	72,50	10,90	14,50
Sistema control interno	0,15	100,00	100,00	15,00	15,00
Plan de mejoramiento	0,10	90,00	85,00	9,00	8,50
Talento humano	0,05	75,25	78,75	3,76	3,94
Gestión contractual	0,25	76,50	77,25	19,13	19,31
Gestión presupuestal	0,25	82,50	73,75	20,63	18,44
Total	1,00	–	–	78,41	79,69

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Planeación. 2010.

2.7. Administración de riesgos para facilitar el cumplimiento de la gestión defensorial

Mediante la Resolución 2006 del 31 de diciembre de 2010 fueron adoptadas las políticas de administración de riesgos de la Defensoría del Pueblo, con el objeto de garantizar un óptimo manejo de los recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos de la entidad para lograr eficiencia y transparencia en la gestión defensorial. La resolución fue publicada en la página web de la entidad.

El establecimiento de las políticas de administración de riesgos fue un proceso colectivo producto del trabajo de directores nacionales, defensores delegados para la defensa de derechos, coordinadores de programas, responsables de proyectos y jefes de oficinas.

El procedimiento utilizado para la definición de las políticas de riesgos fue:

1. Identificación de los riesgos (mapa de riesgos).
2. Valoración o calificación de los riesgos por niveles de importancia relativa, por procesos tanto misionales, como de soporte.
3. Prevención, mediante la aplicación de acciones efectivas.
4. capacitación a funcionarios en sus competencias, sus habilidades y en la práctica de valores éticos, condiciones.
5. Implementación de controles.
6. Verificación de los controles.
7. Socialización de la política de administración de riesgos a nivel central y regional.
8. Implementación de la política a nivel nacional.

2.8. Fortalecimiento en estrategias de comunicación

Mediante la Resolución 1921 del 15 de diciembre de 2010 fue suprimida la Delegada de Comunicaciones de la Defensoría del Pueblo.

Mediante la Resolución 2003 del 30 de diciembre de 2010 se adoptó la política de comunicaciones de la Defensoría del Pueblo con el fin de brindar a la comunidad y a sectores vulnerables información responsable y respetuosa sobre temáticas que comprometen situaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, información cuyas fuentes son las direcciones nacionales, las delegadas para la defensa de derechos y las oficinas especializadas. Además, procura brindar a la comunidad en general información exacta financiera y administrativa de la entidad, en aras de contribuir con los principios de contratación estatal relativos a economía, eficiencia y publicidad.

Mediante la Resolución 2004 del 31 de diciembre de 2010 fue reestructurada la Oficina de Prensa de la Defensoría del Pueblo y organizada en cinco grupos de trabajo, responsables de: la comunicación interna, la comunicación externa, la administración de medios, la coordinación de información a nivel central y regional y el manejo de las redes sociales.

Sistema de información institucional - Página web²¹³

La Defensoría del Pueblo, en atención a los lineamientos definidos por la Agenda de Conectividad de Colombia, orientados a la construcción de un Estado eficiente, transparente y participativo y, para integrar al país en la sociedad del conocimiento a través del acceso amplio a información y de la masificación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) así como la democratización en el acceso y uso de estas modernas herramientas, puso al servicio de la comunidad nacional desde el año 2001 la página web.

A través de esta página, la ciudadanía obtiene información sobre:

1. Noticias de actualidad relacionadas con la promoción, divulgación y protección de los derechos humanos.
2. Comunicados de prensa emitidos por el Defensor del Pueblo.
3. El vínculo “Inicio” permite acceder a los siguientes servicios:
 - a) Consulta del registro de acciones populares y de grupo.
 - b) Solicitud de mecanismos de protección de derechos humanos.
 - c) Asesoría para representación judicial y extrajudicial.
 - d) Registro de abogados aspirantes a defensores públicos.
 - e) Consulta de documentos sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.
 - f) Capacitación sobre derechos humanos para grupos.
 - g) Acceso y descarga de programas radiales.

213 Defensoría del Pueblo de Colombia: <http://www.defensoria.org.co/red/>

- h) Asesoría a población en situación de desplazamiento.
- i) Orientación y asesoría a víctimas (Ley de justicia y paz).
- j) Quejas, reclamos y sugerencias sobre la atención en la Defensoría del Pueblo.
- k) ¿Desea presentar una queja por la violación de sus derechos?, sitio que direcciona al usuario para que pueda acudir a cualquiera de las oficinas de la Defensoría, llamar por teléfono, enviar una carta o comunicación escrita o un correo electrónico, relacionado con sus quejas o para recibir orientación sobre las posibles soluciones en atención al caso planteado.

Allí mismo aparecen “Enlaces”, donde se encuentra información sobre los siguientes temas:

- a) ¿Desea información sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario?
 - b) Prosedher.
 - c) Resoluciones defensoriales.
 - d) Informes defensoriales.
 - e) Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
 - f) Salud y seguridad social.
 - g) Derecho humano al agua.
 - h) Control social y veedurías ciudadanas.
4. En el menú del vínculo “La Defensoría” se encuentra la misión, la visión, el Plan Estratégico 2009-2012, el Manual de Funciones por Competencias Laborales, la normatividad, objetivos y funciones de la entidad, los proyectos de inversión, la información correspondiente a la contratación de bienes y servicios, el presupuesto de la entidad a partir del año 2002 y los reportes contables del año anterior, entre otros datos.
 5. “La Defensoría a su servicio” contiene la información básica sobre los servicios que presta la entidad a los ciudadanos y residentes en Colombia.
 6. El link “Dependencias” contiene información de las diferentes oficinas a través de las cuales la entidad desarrolla la misión constitucional; así mismo, se encuentra un vínculo que permite ver el directorio de las oficinas regionales.
 7. En el acceso “Si hay Derecho” se encuentra el manual de servicios que proporciona información acerca de cuáles son los principales servicios que presta la Defensoría del Pueblo frente a cada una de las situaciones allí descritas y qué acciones y procedimientos debe adelantar el ciudadano para prevenir o denunciar las violaciones. Indica también los pasos a seguir antes de recurrir a la Defensoría del Pueblo, como una forma de garantizar el cumplimiento efectivo del derecho o la cesación de la amenaza.

La Defensoría del Pueblo ha dispuesto los siguientes enlaces informativos: derecho al trabajo, derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a una vivienda digna, derechos colectivos, derecho a la libertad personal y al debido proceso y derechos de la población desplazada, en los cuales el usuario reconoce la importancia de los derechos humanos, establece cuándo están violando sus derechos o se encuentran en riesgo de ser quebrantados y cómo actuar para prevenir o denunciar las violaciones o amenazas.

Resoluciones defensoriales²¹⁴ 2010

- Resolución Defensorial N° 58: *Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba*. 28 de diciembre de 2010.
- Resolución Defensorial N° 59: *Vulneración de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de la comunidad de Alto Mira y Frontera - Tumaco (Nariño)*. 29 de diciembre de 2010.
- Resolución Defensorial N° 60: *Situación ambiental y de tierras en los territorios de la comunidad indígena Bari en Norte de Santander*. 29 de diciembre de 2010.
- Resolución Defensorial N°61: *Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá D. C.* 29 de diciembre de 2010.
- Resolución Defensorial N° 62: *Situación actual de la gestión integral de residuos sólidos: plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca*. 29 de diciembre de 2010.

2.9. Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). Ley 589 de 2000 – Decreto 929 de 2007

La Comisión fue creada mediante Ley 589 de 2000 y está presidida por el Defensor del Pueblo. La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales desempeña la secretaría técnica.

En desarrollo de sus funciones, durante 2010 se realizaron las siguientes actividades²¹⁵:

- Se tomó en arriendo, a partir del segundo semestre de 2010, la sede ubicada en la Carrera 7ª No. 54A-48, (Bogotá D. C.), con espacios adecuados para brindar atención a los familiares de víctimas y dar comodidad a los funcionarios.
- La sede fue dotada con puestos de trabajo, equipos de cómputo, impresoras, escáneres, cubículos para atender en forma privada a familiares de víctimas, ups, planta eléctrica y conectividad.
- Se fortaleció el equipo de trabajo integrado por 10 profesionales: abogados, trabajadores sociales, psicólogos, comunicador social y estadista, capacitados en el delito de desaparición forzada.
- Se diseñó la estructura organizacional de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

2.10. Fortalecimiento del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

La Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, establece

214 Consultar en Defensoría del Pueblo: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0204&c_secc=02&ts=1&pagina=1#tab1

215 El reporte general de la CBPD está en el punto 2 de la página 64 de este informe

que la Defensoría del Pueblo estará a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y del registro de las acciones populares y de grupo.

En desarrollo de lo anterior, la entidad viene realizando un constante esfuerzo en organizar el marco de actuación, establecer procedimientos y fortalecer la promoción a través de capacitaciones a nivel regional. Se destaca la articulación en la línea de visión de Acceso a la Justicia, prevista en el Plan Estratégico, entre la Dirección Nacional de Defensoría Pública con las actuaciones e intervenciones de los defensores públicos del área administrativa a nivel central y regional, con la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Para ello, la entidad ha debido superar obstáculos relacionados con optimizar la organización administrativa interna de las distintas áreas de la Defensoría del Pueblo que intervienen en las actuaciones; verbí gracia, aprobar y difundir el procedimiento de pago de indemnizaciones a beneficiarios en acciones de grupo; los cobros de multas e incentivos a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; la capacitación interna a todas las defensorías regionales en busca de unificar criterios y empoderar tanto a funcionarios de la entidad como a defensores públicos del área administrativa en lo relativo a las acciones populares y las acciones de grupo, así como cumplir el objeto de promover la investigación y su difusión.

Al revisar la ejecución presupuestal del Fondo, en la secuencia 2001-2010 es menester precisar que los recursos manejados no tienen situación de fondos y provienen del pago de los fallos judiciales realizados por los condenados. Se destaca la función administradora y pagadora a cargo del Fondo - Defensoría del Pueblo y que el presupuesto se proyecta sobre expectativas por fuera del control directo de la entidad, como son: que el fallo judicial quede en firme, que los condenados provean los recursos monetarios para atender los pagos ordenados en la sentencia, que los beneficiarios reconocidos aporten los requisitos de sentencia y administrativos y que se agote el procedimiento de pago, entre otras factores.

En cuanto al pago efectivo de indemnizaciones a beneficiarios reconocidos en acciones de grupo, se encuentra una ejecución acumulada de los últimos 10 años por valor de \$48.722 millones, que representan una ejecución sobre lo presupuestado del 62%. Se ha de tener en cuenta la incidencia de los factores externos ajenos a la gestión interna de la entidad.

En relación con los ingresos a favor del Fondo por concepto de sanciones, multas e incentivos reconocidos en los fallos judiciales, se refleja el incremento y madurez en la interposición de las acciones colectivas y se observa que en el año 2001 se consignaron por este concepto \$51 millones, lo que en 2010 ascendió a \$372 millones. Estos recursos, a su vez y como lo ordena la ley, son fuente para la financiación de publicaciones, gastos procesales, auxiliares de la justicia y peritajes, que impactan en el impulso oficioso.

Siendo así, se refleja el uso eficiente de los recursos recaudados conforme lo dispone la Ley 472 de 1998 y contribuye a que se ejerza la protección del derecho fundamental a través de las acciones colectivas.

Así mismo, los litigantes en acciones populares y de grupo, reconocen y recurren al Fondo para solicitar financiaciones. Esta conciencia ciudadana ha llevado a que en el año 2001 de 45 solicitudes se financiaran 29, mientras que en el 2010 de las 584 solicitudes recibidas resultaron financiadas 323 y que de un acumulado en la última década de 1.812

solicitudes, estudiadas y decididas, resultaron 724 financiadas para impulso oficioso. Se ha de considerar que las negadas obedecen a razones de cuantía por no tener el Fondo la capacidad de pago, por deficiencia en el trámite legal o en el procedimiento administrativo o porque es inoportuna. Ver cuadro N° 21.

Cuadro N° 21. Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. (evolución y ejecución presupuestal 2001-2010 - millones de pesos)

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Apropiación presupuestal (sin situación de fondos)	300	6.183	1.300	2.300	2.350	5.000	5.225	5.434	5.379	45.117	78.587
Pagos	14	5.911	709	1.784	1.094	4.591	241	4.748	3.939	25.692	48.722
Porcentaje de ejecución	5%	96%	55%	78%	47%	92%	5%	87%	73%	57%	62%
Ingresos por sanciones, multas e incentivos 2001 – 2010											
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Consignado por órdenes judiciales	51	53	57	48	127	80	172	177	155	372	1.292
Pagos para impulso oficioso	16	28	40	41	66	76	51	90	78	241	727
Porcentaje de ejecución sobre consignaciones	31%	53%	70%	85%	52%	95%	30%	51%	50%	65%	56%
Acciones populares y de grupo financiadas 2001 – 2010											
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Solicitudes de financiación	45	56	62	115	239	249	296	121	45	584	1.812
Solicitudes financiadas	29	35	48	92	43	33	42	40	39	323	724
Solicitudes negadas	16	21	14	23	196	216	254	81	6	261	1.088
Porcentaje de solicitudes financiadas	64%	63%	77%	80%	18%	13%	14%	33%	87%	55%	40%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

ADENDA

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Realización de los derechos a la alimentación, al trabajo y a la seguridad ciudadana

a) Derecho a la alimentación

Dentro del marco del Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos –PROSEDHER–, se viene adelantando un estudio de las políticas públicas alimentarias para los años 2007 y 2008, el cual arroja el presente avance analítico, cuyo fundamento se encuentra en la formulación de algunas preguntas sensibles frente al tema alimentario y el derecho a la alimentación (DA), aplicadas a varias dependencias del Estado en el nivel central. Las preguntas, junto con algunas respuestas institucionales, han posibilitado la recopilación de información básica que permite esbozar los progresos, estancamientos o retrocesos en la política pública relacionada con el derecho en mención.

Las dependencias del Estado a las cuales se les enviaron las preguntas fueron: la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–; el Consejo Superior de la Judicatura; el Departamento Nacional de Planeación –DNP–; la Fiscalía General de la Nación; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–; el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA–; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT–; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio de la Protección Social –MPS–; la Presidencia de la República –Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer–; el Senado de la República; el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–; la Superintendencia de Servicios Públicos y la Vicepresidencia de la República –Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal–.

Las preguntas formuladas tomaron como base el *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a la Alimentación*, publicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2007²¹⁶. Es de resaltar que el *Instrumento* se subdivide en 4 partes: la parte I referente a la identificación y control de calidad; la parte II que consagra información

216 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/alimentacion.pdf>

secundaria básica; la parte III que incluye el contenido de la política pública; y la parte IV en la cual se desarrolla el núcleo de medición de política pública para garantizar el DA.

En conjunto el instrumento cuenta con noventa y cuatro preguntas que intentan, respectivamente, dar una mirada a las medidas adoptadas por el Estado a favor del DA. Del grupo de preguntas que integran la parte III del instrumento, se seleccionaron dieciséis que fueron enviadas a las instituciones antes mencionadas; cinco de ellas inquieran sobre las medidas impulsadas por el Estado a través de sus instituciones, y que se relacionan con las *obligaciones generales y comunes a los componentes del DA*; otras seis preguntas van orientadas específicamente al componente de *disponibilidad*; cuatro más al de *accesibilidad*, y una última para el componente de *uso y utilización biológica*.

1. La obligación de adoptar medidas frente al derecho a la alimentación

Hasta hace un lustro, las acciones estatales relacionadas con el tema alimentario estaban enmarcadas en lo que en su momento se denominó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (PNAN). Su objetivo principal era “contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”²¹⁷.

Para cumplir con tal propósito, el PNAN formuló ocho pilares de acción y varias metas encaminadas a reducir las cifras de algunos indicadores de desnutrición y malnutrición, como son: seguridad alimentaria; protección al consumidor mediante el control de calidad y la inocuidad de los alimentos; prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias; promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables; evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios; y formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición. Como se puede observar, entre los pilares del PNAN no estaba explícita ninguna estrategia concreta de promoción y garantía de la alimentación y la nutrición, desde una perspectiva de derechos humanos.

Entre las debilidades más relevantes del PNAN se detectaron las siguientes²¹⁸: (i) la desarticulación de las políticas sociales y económicas, y su falta de coherencia con la política agraria y exterior; (ii) la descoordinación entre los entes nacionales encargados del plan y la falta de concertación y asesoramiento con entes y autoridades del orden regional; (iii) la inequidad en la asignación institucional de recursos, y obstáculos en la transferencia de los mismos; (iv) la falta de continuidad en los compromisos sectoriales e institucionales; (v) la falta de planeación eficiente de la gestión y puesta en marcha del PNAN; (vi) la omisión en la información a la población sobre el PNAN, sus acciones y programas; (vii) la carencia de mecanismos de control para dar seguimiento al plan.; (viii) ausencia de instrumentos de participación de la población u otros actores interesados en el tema y, finalmente, (ix) falta de recursos humanos con formación en el tema alimentario y nutricional.

217 Defensoría del Pueblo. *Las Políticas Públicas Alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos*, Bogotá. 2010. pp. 23-29.

218 María del Rocío Ortiz Moncada; et al. *Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos*. En: Rev. Panam. Salud Pública. Washington. 2003. V 14. No. 3. pp. 188-191.

Con este fondo de debilidades se esperaba que a partir de 2005 surgiera un nuevo plan que continuara, mejorara o ampliara las intervenciones que en el tema alimentario venía impulsando el Estado. Solo en el año 2008 se dio a conocer la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PNSAN–, mediante el documento Conpes Social 113.

Esta nueva política reconoció la necesidad de considerar el acceso y la disponibilidad de alimentos como un asunto de política pública y no de simple programa o plan aislado. En este sentido, en el propio Conpes se reconoce el derecho a la alimentación como un principio orientador, en los siguientes términos: “la política promueve la garantía del derecho a la alimentación para la población en general y en especial para sujetos de especial protección. Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos”.

En términos de concreción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional existe un hecho relevante y es que aún se carece de un marco legal para la seguridad alimentaria y nutricional en el país, en términos de soberanía y autonomía alimentaria. Este marco es necesario para posibilitar la integralidad entre el consumo alimentario y la producción de alimentos, y para garantizar la acción articulada y coherente entre las autoridades responsables de la política. De mantenerse esta omisión legislativa, la PNSAN se ve en riesgo de no trascender su carácter formal, y difícilmente podría seguir siendo considerada plenamente como un avance por parte del Estado en el sentido de adoptar medidas que logren la plena efectividad del derecho a la alimentación, conforme se establece en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–.

De acuerdo con información del Departamento Nacional de Planeación²¹⁹, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno²²⁰ y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar²²¹, para los años 2007 y 2008 se propulsaron las siguientes actividades relacionadas con el tema alimentario:

Cuadro N° 1. Actividades, participantes y recursos comprometidos en el marco de la PNSAN. Años 2007 y 2008

Actividad	2007			2008		
	Participantes Beneficiados	Meta	Recursos comprometidos	Participantes Beneficiados	Meta	Recursos comprometidos
Familias vinculadas a proyectos de seguridad alimentaria (ReSa)	134.404	125.810	18.572	155.698	140.000	28.761
Programa de Alimentación Complementaria al Adulto Mayor	381.233	400.008	118.363	400.008	400.008	188.798

219 Respuesta del Director de Evaluación y Políticas Públicas a requerimiento de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos. Bogotá DC. 9 de julio 2010.

220 Ver: <https://www.sigob.gov.co/pnd/inst.aspx>

221 Respuesta de la Directora de Prevención del ICBF a requerimiento de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos. Bogotá DC. 14 de julio de /2010.

Actividad	2007			2008		
	Participantes Beneficiados	Meta	Recursos comprometidos	Participantes Beneficiados	Meta	Recursos comprometidos
Programa Desayunos Infantiles	1.125.185	1.056.640	91.382	1.156.640	1.156.640	173.020
Entrega de Raciones Alimentarias de Emergencia	18.394	5.011	502	36.645	15.000	1.530
Programa de Alimentación Escolar	3.705.493	3.676.198	321.034	3.893.056	3.876.198	450.887

De los indicadores y actividades relacionadas se puede concluir que: 1. la población infantil y escolar fue la más beneficiada por las actividades de asistencia estatal de tipo alimentario y, 2. existió una importante concentración de recursos y actividades orientadas al asistencialismo de tipo alimentario (complementación al adulto mayor, desayunos infantiles, entrega de raciones de emergencia, alimentación escolar) y pocas acciones enfocadas a generar cambios en las estructuras económicas de los titulares del derecho (por ejemplo, los proyectos encaminados a la seguridad alimentaria). En lo referente a las acciones que no son netamente asistencialistas, la más destacada por las entidades consultadas es el Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA) que comenzó a ejecutarse en 2002 y tiene por objetivo: “Mejorar el acceso a los alimentos de las familias en condiciones de vulnerabilidad, especialmente, aquellas que se encuentran en situación de pobreza, mediante la producción de alimentos para el autoconsumo y así contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país”²²².

Según evaluaciones hechas al ReSA por la Universidad Javeriana, según información del DNP, los principales logros de dicho programa han sido contar con reconocimiento y aval político, haber elevado los ingresos vía autoconsumo de las familias beneficiadas, y propiciar la generación de intercambios alimentarios entre las mismas.

Lo que permite concluir dos cosas: En primer lugar, fueron tomados los pasos iniciales para instituir una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional pero, más allá de su formulación, aún se carece de un marco normativo que la concrete. En segundo lugar, las acciones emprendidas en 2007 y 2008 fueron producto de programas o iniciativas ya en marcha y no son *per se* la expresión inequívoca de la PNSAN.

En relación con la concreción de mecanismos de justiciabilidad para quienes han visto vulnerado su derecho a la alimentación, en el período 2007- 2008 sólo se expidió la Ley 1181 de 2007, que incrementó las penas a los responsables del delito de inasistencia alimentaria. En este sentido, se modificó el artículo 233 de la Ley 599 de 2000, por medio del cual se expidió el Código penal.

Sin embargo, aún se carecen de marcos legales y mecanismos que posibiliten, a quienes han sido víctimas de vulneraciones, justiciar su derecho con base en la inobservancia por parte del Estado o de terceros de algunas de las obligaciones o elementos constitutivos del derecho a la alimentación. Así, por ejemplo, no existen normas que vinculen y sancionen directamente a quienes han restringido el acceso a los recursos productivos necesarios para la alimentación de las poblaciones vulnerables, con excepción del uso eventual de las acciones constitucionales para amparar derechos como la vida digna, al

222 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162>

mínimo vital y a la salud²²³ y del marco jurídico de protección al régimen de competencia y a los consumidores y usuarios²²⁴. Obviamente el desarrollo de mecanismos idóneos de justiciabilidad de este derecho debe involucrar, entre otras cosas, el compromiso estatal frente al tema, la estructuración de marcos normativos, administrativos y penales coherentes, la concienciación sobre su rigor jurídico, y la cualificación de los agentes de la ley y los funcionarios judiciales.

Respecto a la vigilancia del tema alimentario y los factores que inciden en el hambre y la inseguridad alimentaria, durante el año 2008, el ICBF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) publicaron un conjunto de mapas sobre la situación nutricional en Colombia, para cuya elaboración emplearon información proveniente de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia ENSIN 2005, del Sistema de Seguimiento Nutricional del ICBF (datos 2006), y del estudio Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones de Colombia, el cual fue realizado en 2005 por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el PMA.

Sin duda este esfuerzo es destacable en la medida que no existía en el país antecedente relevante en la materia. No obstante, como lo manifestó la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia²²⁵, no hay un mapeo que permita identificar las zonas y poblaciones con riesgo de inseguridad alimentaria o en riesgo para disponer del agua o acceder a ella. Iniciativas como estas deben destacarse en el futuro para no solamente valorar la prevalencia de los problemas nutricionales (es decir, lo ya existentes), sino también determinar cuáles son las poblaciones y zonas geográficas que, con base en los resultados obtenidos, se encuentran amenazadas por la inseguridad alimentaria o son más vulnerables al hambre en casos de desastres naturales o de tipo antrópico.

2. Acciones estatales en relación con los componentes del derecho a la alimentación

En este aparte se dará una mirada a las acciones emprendidas por las diferentes instituciones del Estado, durante los años 2007 y 2008, en lo concerniente al derecho a la alimentación y con base en los componentes de disponibilidad y accesibilidad.

2.1. Disponibilidad

La Observación General N° 12 al PIDESC define la disponibilidad como: “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”²²⁶.

223 Corte Constitucional, Sentencia T-309 de 1999. En similar sentido, Sentencia T-375 de 1996.

224 Resolución No. 22.625 del 19 de septiembre de 2005 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

225 Respuesta de la Directora de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia a requerimiento de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos. Bogotá DC. 23 de julio de 2010.

226 http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf

En el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–, dirigidas a “la implementación de sistemas de distribución de agua para la producción agrícola y en regular la producción y distribución de productos agroalimentarios”²²⁷, se presentó la siguiente relación de proyectos y programas orientados a su realización: i) la construcción, desarrollo o mejoramiento de distritos de riego en determinadas zonas de los departamentos de La Guajira y el Tolima y; ii) incentivos para el almacenamiento de arroz (Llanos Orientales) y leche; siembra de frijol (zona cafetera) y maíz tecnificado; apoyo a productores de papa (Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Antioquia); y compra de excedentes de leche que fueron distribuidos por la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá DC, en el marco de sus servicios de complementación alimentaria.

Según el MADR, la principal barrera o restricción para el desarrollo de estas iniciativas, particularmente las de riego, ha sido de orden presupuestal. Como logros, se reportó la generación de empleos en la construcción de los distritos de riego, la estabilización de los precios del arroz y la leche, el almacenamiento de excedentes lácteos y arroz, el incentivo a la producción y oferta interna de frijol y maíz y la entrega de leche a más de 300.000 niños de escasos recursos.

En el marco del estudio, se preguntó a algunas instituciones sobre las acciones que en 2007 y 2008 fueron dirigidas a estimular en los hogares y comunidades rurales la aplicación de tecnologías baratas e innovadoras para la producción de alimentos y el uso de las tierras. Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo señaló algunas actividades que se enfocaron en el apoyo a pequeños productores rurales, con el fin de insertarlos en determinadas cadenas productivas o de comercialización e, incluso, de articulación con el sector privado. Se destacó el apoyo a más de 60.000 hogares beneficiados mediante la inversión de 500.000 millones de pesos, a través de la asignación de microcréditos, el otorgamiento de incentivos de capitalización rural, la construcción de distritos de riego y el acompañamiento institucional a la regularización de alianzas entre pequeños productores y el sector privado. En términos económicos, la adecuación de tierras construyendo distritos de riego fue la iniciativa con mayores recursos por hogar beneficiado (aproximadamente 36,4 millones de pesos/hogar), y el programa de oportunidades rurales el que menos recibió (aproximadamente un millón de pesos/hogar).

Sin embargo, en opinión de la Defensoría, el conjunto de actividades enumeradas por el Ministerio no parecen inscribirse realmente en una política que tenga como propósito el estímulo y aplicación de tecnologías baratas, prácticas e innovadoras para la producción alimentaria y el uso de las tierras; sino que se enfocan primordialmente en el apoyo a algunos sectores de la producción.

En este sentido, se considera que las acciones estatales deben dar prioridad a la economía campesina y a los pequeños productores rurales. Esto implica una mayor destinación de recursos económicos, técnicos y humanos, como el generar iniciativas más incluyentes orientadas hacia el desarrollo agrícola y rural para un mejor aprovechamiento en beneficio de su propia economía, de las potencialidades técnicas, de conocimientos y de trabajo de los pobladores rurales. Este tipo de acciones permitirían satisfacer la obligación estatal de

227 Respuesta de la Directora de Política Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Justicia a requerimiento de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos. Bogotá DC. 28 de julio de 2010.

facilitar el acceso y la utilización de recursos y medios para asegurar los medios de vida, incluida la seguridad alimentaria de toda la población, conforme se establece en el párrafo 15 de la Observación General N° 12 al PIDESC.

En cuanto a las medidas dirigidas a prevenir o controlar la presencia de plagas y enfermedades en plantas y animales necesarias para la alimentación humana o animal, el ICA resalta el proyecto estratégico Establecimiento y Reconocimiento de Áreas Libres o de Baja Prevalencia de Plagas de Importancia Cuarentenaria, el cual, en este momento se encuentra en desarrollo. Su fin es establecer estrategias para reconocer áreas libres o de baja prevalencia de plagas de importancia cuarentenaria, y propiciar con ello la exportación de productos agrícolas priorizados. Tareas que, por su carácter misional o interrelación con el sector productivo rural y agroindustrial, son de la esfera del MADR, el ICA y el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (INVIMA). La mayoría de estas medidas fueron orientadas hacia los sectores ganadero, avicultor, frutícola y lácteo, así como a la certificación de importaciones y exportaciones, a la vigilancia y supervisión de los establecimientos procesadores de alimentos y las plantas de beneficio animal.

Sin duda, estas medidas son importantes para dinamizar las cadenas agropecuarias enfocadas a la exportación, máxime en un contexto internacional de amplia competitividad. No obstante, se resalta la escasez de acciones dirigidas al seguimiento y vigilancia específica de la calidad de los alimentos que, sin ser remanentes de los sectores agroexportadores están destinados al consumo interno o provienen de la importación. Sobre este asunto, las directrices voluntarias del derecho a la alimentación han alentado a los Estados a “*adoptar normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica, incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos, y a establecer normas relativas al emvasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos*”²²⁸.

De igual modo, organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación en el sentido de que las regulaciones implementadas puedan terminar debilitando dinámicas tradicionales de producción, comercialización y consumo alimentario, y permitiendo a su vez la concentración de recursos, mercados e ingresos en aquellos productores que sí cuentan con poder económico para asumir, por ejemplo, los procesos de certificación.²²⁹

2.2. Accesibilidad

La accesibilidad es definida por la Observación General N° 12 al PIDESC de la siguiente manera:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos

228 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 2005. Directriz No. 9. p. 21.

229 “Confluencia por la soberanía y autonomía alimentaria. Colombianos creando soberanía alimentaria”. Memorias del Encuentro Nacional Crisis alimentaria en Colombia: Acciones Sociales para la Defensa de la Seguridad, Autonomía y Soberanía Alimentaria. Bogotá, ARFO editores e impresores Ltda., 2008, p. 72.

y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales. // La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado²³⁰.

Sobre el tema del acceso a tierras se evidencia que no existe un proceso de reforma agraria que permita a los agricultores y pescadores, particularmente a las mujeres, obtener un rendimiento justo por su trabajo, capital y gestión, al tiempo que se promueve el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, raizales o afrodescendientes

Las medidas adoptadas durante los años 2007 y 2008 estuvieron regidas por la dinámica del mercado, la entrega de terrenos baldíos y la asignación de predios provenientes de la extinción de dominio. Para el caso de las poblaciones indígenas y afrocolombianas, la adjudicación de tierras se dio, respectivamente, vía ampliación de los resguardos y la titulación de baldíos. Por ejemplo, INCODER puntualizó que la adjudicación de tierras por compra directa tuvo un alcance de 29.553 hectáreas adjudicadas a 2.758 familias. Igualmente, la entrega de predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes se limitó a 146 hectáreas que favorecieron a 19 familias; la titulación de baldíos a campesinos y afrocolombianos alcanzó 334.270 hectáreas tituladas a favor de 14.994 familias, y, finalmente, la adquisición de tierras para familias guardabosques correspondió a 7.110 hectáreas dirigidas a 52.581 familias²³¹. La falta de información por parte de las instituciones hace imposible establecer la calidad de las tierras entregadas. O saber si el proceso de titulación fue acompañado de medidas de apoyo e incentivos que ayuden a los beneficiarios en la realización del derecho a la alimentación.

Se sabe que la política de tierras en Colombia ha sido objeto de agudas críticas porque la concentración en pocas manos de este recurso es muy alta²³² y el Estado no ha podido de contrarrestar el proceso de expropiación del que han sido víctima las poblaciones más vulnerables del sector rural. Incluso, desde que fuera proyecto de ley, el ya referido Estatuto de Desarrollo Rural ha recibido observaciones, por considerar que no garantiza el acceso real a la tierra de la población rural.

230 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 12*. Párrafo 13.

231 Respuesta del Subgerente de Planificación e Información del INCODER a requerimiento de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos. Bogotá DC. 4 de agosto de 2010.

232 Edgardo Maya Villazón. "Comentarios al Proyecto de Ley No. 30". Carta del Procurador General de la Nación al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Publicada en: *Proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Una contrarreforma agraria a la medida de la Ley de Justicia y Paz*. Grupo Semillas. Bogotá, 2006. p. 29.

La falta de acceso a la tierra por parte de los pequeños productores rurales es una obligación que debe afrontar el Estado de manera urgente e insoslayable. El propio Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha enfatizado que los Estados *“tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho de acceder a los factores productivos, como una condición esencial para la realización del derecho a la alimentación”*²³³. De suerte que: *“La equitativa distribución de la tierra ha probado ser crucial en muchos países para los largos periodos de crecimiento económico estable y de alivio de la pobreza. La reforma agraria con un fuerte componente redistributivo ha sido un elemento importante del desarrollo en muchos países”*²³⁴.

3. Conclusiones

- Aun cuando en Colombia fue formulada en 2008 una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la actualidad se carece de un marco normativo que la posibilite y que permita vincular coherentemente las acciones específicas de la política con las obligaciones estatales frente al derecho a la alimentación.
- Durante 2007 y 2008, la mayoría de las acciones asociadas por las instituciones con el derecho a la alimentación fueron de tipo asistencialista, con énfasis en la provisión de alimentos a poblaciones consideradas vulnerables.
- Existen avances en Colombia respecto al monitoreo de la situación alimentaria y nutricional a escala nacional y departamental, pero es importante articularlos a procesos coherentes y complementarios de vigilancia de los demás componentes del derecho a la alimentación. Dichos procesos de monitoreo y vigilancia deben aplicarse a los distintos niveles territoriales, es decir, nacional, departamental y municipal, de tal suerte que apoyen la planeación y ejecución de medidas de política pública relacionada con este derecho.
- El acceso a la tierra, su concentración y la necesidad de resultados de las iniciativas de redistribución de este recurso limitan la garantía del derecho a la alimentación, especialmente de los pequeños productores rurales. Las acciones necesarias para que esta situación se revierta, debe ir acompañadas, además, de fuertes incentivos a la pequeña producción alimentaria y apoyo económico, técnico y financiero.
- Las estrategias y medidas estatales enfocadas hacia la alimentación y adecuada nutrición de las mujeres y los niños, deben ser priorizadas y ampliadas más allá de los programas existentes vinculados con la promoción de la lactancia materna, la alimentación escolar, o el acompañamiento institucional a familias en estado de vulnerabilidad.

4. Recomendaciones

Como consecuencia del examen realizado se formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

233 Olivier De Schutter. *Contribution of Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the Right to Food, 17th session of the UN Commission on Sustainable Development (4-15 may 2009)*. New York. 2009.

234 *Ibid.*

- Instar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), que tiene a su cargo la dirección y coordinación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) y está integrada por los Ministerios de la Protección Social (MPS); Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); Comercio Industria y Turismo; Educación; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a que adopte medidas que permitan coordinar las acciones específicas que se emprendan con las obligaciones estatales referentes al derecho a la alimentación.
- Recomendar al Gobierno nacional la formulación de una política agraria que permita solucionar el problema de la concentración de la tierra y la falta de acceso a ella por parte de los pequeños campesinos y la población indígena y afrodescendiente. Estas medidas deberán estar orientadas hacia la redistribución de este recurso y su destinación estratégica a la producción de alimentos para el consumo interno. Las acciones implementadas igualmente deberán respetar las dinámicas productivas y culturales de quienes se beneficien del proceso, y contar con apoyo constante por parte del Estado con el fin de que dicho recurso no vuelva a ser reconcentrado por el sector latifundista o la delincuencia organizada.
- Exhortar a las autoridades del ramo a que adopte medidas que eviten las adquisiciones o arrendamientos de tierras a gran escala, en especial las adelantadas por empresas transnacionales u otros agentes privados, que se constituyen hoy por hoy en una de las principales amenazas mundiales al derecho a la alimentación, primordialmente de los habitantes de las zonas rurales. En este sentido, se recomienda acoger los *“Principios mínimos en materia de derechos humanos aplicables a las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala”*²³⁵, los cuales fueron sugeridos en diciembre de 2009, en el 13° Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación
- Las instituciones y procesos de vigilancia de la calidad de los alimentos o los insumos básicos para producirlos, deben procurar que las normas y acciones emprendidas no vulneren la disponibilidad y acceso alimentario basado en cadenas y formas tradicionales de producción. Con todo, los procesos de certificación para la producción, manejo y comercialización de los alimentos, si bien son necesarios para mejorar las cadenas productivas y mantener condiciones óptimas de salubridad, deberían estar articulados a una estrategia estatal que posibilite a los pequeños productores acceder a los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para dicha certificación. Esto con el fin de evitar que las cadenas productivas se concentren en pocas manos, particularmente en quienes sí cuentan con los recursos necesarios para asumir procesos de certificación.
- El Gobierno nacional debe continuar, ampliar y profundizar todas aquellas medidas encaminadas a reforzar y proteger la alimentación de las mujeres y la población infantil. El papel estatal al respecto debe trascender la inmediatez de las acciones asistencialistas, y extenderse a franjas poblacionales que no sólo incluyan a los más vulnerables.

235 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-33-Add2_sp.pdf

b) Derecho al trabajo

Durante el año 2010, la Defensoría del Pueblo hizo un seguimiento permanente a asuntos relacionados con el derecho al trabajo, primordialmente sobre la base del monitoreo a investigaciones académicas, notas de prensa, fuentes gubernamentales y sindicales. Los aspectos de especial atención y análisis son los siguientes:

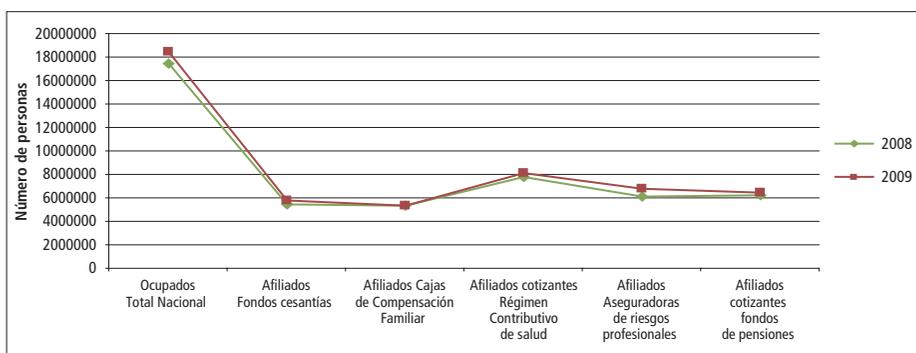
1. Indicadores del mercado laboral

Al comparar los indicadores del mercado laboral y crecimiento económico de los años 1999 y 2007, se observa que la economía creció alrededor de doce puntos porcentuales mientras la tasa de informalidad tan sólo disminuyó en dos puntos²³⁶, situación que evidencia los grandes retos que tiene el Estado en la formalización del empleo, y en la generación y protección del trabajo decente.

Según estadísticas del DANE para enero-diciembre de 2010, la tasa general de participación se ubicó en 62.7%, la tasa de ocupación en 55.4%, la de desempleo en 11.8% y la de subempleo en 45.2%²³⁷. Esto significa que casi la mitad de la población ocupada en Colombia no tiene acceso a las garantías que surgen del derecho al trabajo.

Las dificultades del mercado laboral tienen consecuencias en la seguridad social de la población colombiana. Según datos del Ministerio de la Protección Social, cerca de la mitad de la población ocupada para el año 2009 se encontraba desprotegida en salud y pensiones. De acuerdo con el análisis estadístico para dicho año, tan sólo el 15.9% de la población mayor de 55 años tiene algún tipo de protección en seguridad social²³⁸.

Gráfico N° 1. Población ocupada y cobertura en seguridad social (2008-2009)



Fuente: DANE y Ministerio de la Protección Social.

Para el año 2009 persiste la brecha salarial, de suerte que las mujeres con igual ocupación profesional que los hombres, perciben tan sólo el 85% del ingreso que se reconoce a

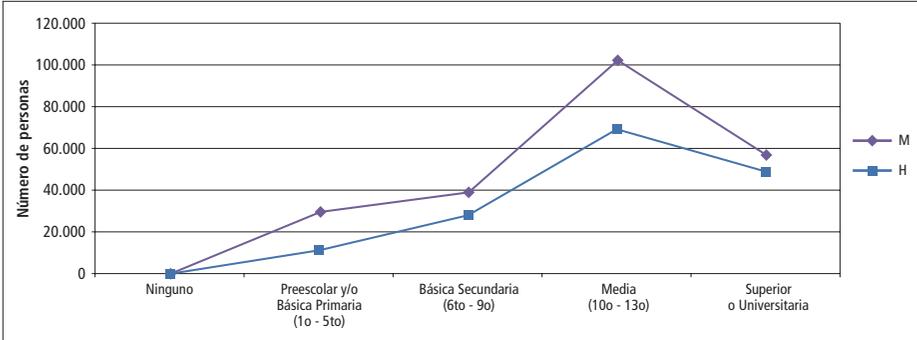
236 Informe Central Unitaria de Trabajadores a la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo OIT, 2010.

237 DANE, Boletín de prensa, 31 de enero de 2010.

238 Informe Nacional de Coyuntura Económica y Social de la Escuela Nacional Sindical, 2009.

estos últimos²³⁹. Adicionalmente, la tasa de desempleo en mujeres es superior a la tasa de desempleo en los hombres. La gráfica ilustra el porcentaje de población desocupada aspirante por nivel educativo y sexo²⁴⁰:

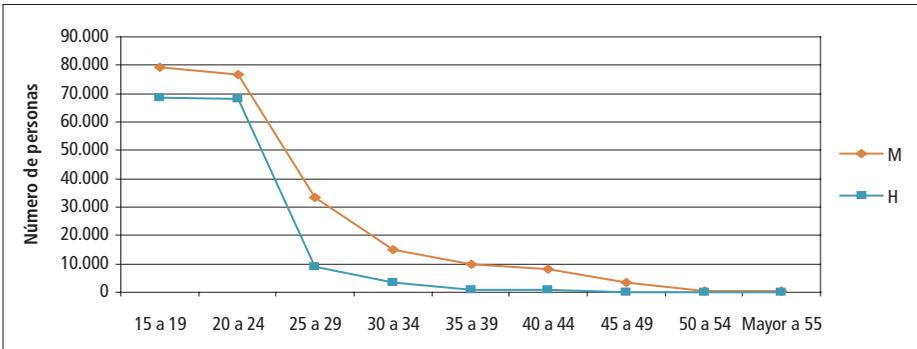
Gráfico N° 2. Población desocupada por nivel educativo y sexo



Fuente: Ministerio de la Protección Social.

La población joven constituye, en promedio para el año 2009, el 27.12% de la población económicamente activa y el 23% de la población ocupada. La tasa de desempleo juvenil en 2009 registró el 21.6%, de suerte que esta población asume los mayores costos derivados de los problemas de generación de empleo. Esta situación es más gravosa en las mujeres jóvenes cuya tasa se ubica 16.8 puntos por encima del desempleo de la población total. A continuación se presenta una gráfica de población desocupada aspirante por sexo y edad²⁴¹.

Gráfico N° 3. Población desocupada por sexo y edad



Fuente: Ministerio de la Protección Social.

239 <http://www.redsemilac.net>

240 Ministerio de la Protección Social. DANE-ECH y GEIH. Cálculos GFPT-DGPT-MPS con base en factores de expansión del censo 2005, febrero, 2010. Última actualización: junio de 2010.

241 *Ibidem*.

2. Derecho al trabajo y diálogo social

Es necesario que se inicie una ruta de trabajo que permita la ejecución de una política nacional de información pública que disminuya la brecha entre los datos ofrecidos por las ONG de derechos humanos, organizaciones sindicales y autoridades públicas. Para lo cual puede examinarse la posibilidad de ratificar los Convenios 63 y 160 de la OIT sobre estadísticas en el trabajo.

Las organizaciones sindicales son instituciones fundamentales para la democracia, por lo que su preservación y promoción debe constituir un interés superior por parte del Estado. No obstante, según cifras de varias ONG de derechos humanos, la disminución en los últimos años del número de afiliados a sindicatos, el bajo porcentaje de cobertura de la convenciones y el número de convenios colectivos, apremia la adopción de medidas en favor del movimiento sindical.

Cuadro N° 2. Población afiliada a sindicatos, convenios y convenciones colectivas

Concepto	2008	% 2008	2009	% 2009
Población afiliada a sindicatos frente al total de la población activa en el mercado laboral	821.957	4.7	810.134	4.4
Convenios colectivos	472		600	
Cobertura convenciones colectivas	108.463	0.6	135.000	0.7

Fuente: Informe de Coyuntura Económica, Laboral y Sindical 2009. Escuela Nacional Sindical (ENS).

Es importante dinamizar el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales como escenario de diálogo social tripartito, además de la construcción colectiva y concertada de las disposiciones relativas a la política laboral. La Defensoría del Pueblo valora la iniciativa del nuevo gobierno, plasmada en el Plan de Desarrollo, de dotar a esta comisión de una secretaría técnica y de ampliar sus subcomisiones.

Se han registrado tensiones emergentes al coexistir en un mismo lugar de trabajo pactos colectivos de trabajadores no sindicalizados con convenciones colectivas firmadas con organizaciones sindicales. Es importante por parte del Gobierno nacional estudiar a fondo las referencias hechas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en los Casos 2362 y 2365, en el sentido de que los pactos colectivos se estimulen en lugares de trabajo donde no existan organizaciones sindicales. Las cooperativas de trabajo asociado igualmente demandan una revisión y análisis por parte del Gobierno, con el fin de evitar su uso como mecanismos de tercerización laboral.

Para garantizar de forma efectiva el derecho a huelga, la Defensoría del Pueblo invita a que en el marco de la Ley 1210 de 2008 se precise y delimite el concepto de servicio público esencial, al igual que el de prestación de servicio mínimo. Es pertinente evaluar si estas medidas dan desarrollo al contenido de las obligaciones del Estado para la realización efectiva del derecho al trabajo.

3. Violencia contra miembros de organizaciones sindicales

La Defensoría del Pueblo manifiesta su preocupación por el aumento de la violencia contra las mujeres sindicalistas durante el año 2009, pues el 25.3% de las violaciones cometidas en derechos humanos fueron dirigidas contra esta población²⁴², lo que constituye una doble victimización dada su condición de sujetos de especial protección.

Los esfuerzos del Gobierno nacional para preservar la vida de los afiliados a organizaciones sindicales se han traducido en la disminución de muertes violentas de dirigentes sindicales y afiliados de base. Sin embargo, llaman la atención otros hechos de violencia dirigidos a la población sindical, como los hostigamientos y amenazas que han sido denunciados por las organizaciones sindicales. En el Informe Nacional de Coyuntura Económica, Laboral y Sindical de la Escuela Nacional Sindical se registra que durante el año 2009 se presentaron 412 amenazas de muerte, 53 hostigamientos y 34 detenciones arbitrarias.

La acción gubernamental encaminada a proteger la vida de los activistas y dirigentes sindicales en condiciones de riesgo y amenaza, muestra que para el año 2008 al menos 11.541 sindicalistas fueron incorporados a medidas de protección, cifra que aumentó en 2009 y 2010. Para la vigencia 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobó al programa de protección una partida presupuestal adicional de 15 mil millones de pesos.

La Fiscalía General de la Nación ha asumido la investigación de las violaciones a los derechos humanos de la población sindicalizada. Sin embargo, es importante que, en el marco de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de los Trabajadores (CIDHT), se realice un trabajo conjunto con las ONG de derechos humanos y las propias centrales obreras, para ampliar las investigaciones en relación con los casos registrados entre 1986 y 1991.

Las 271 sentencias proferidas hasta el 15 de mayo de 2010, constituyen el 0.5% de las 1344 investigaciones de la Subunidad UNDH y DIH de la Fiscalía General de la Nación²⁴³, creada en el marco del Caso 1787 de la OIT. Estas cifras evidencian la necesidad de imprimir mayores esfuerzos en la lucha contra la impunidad, brindando especial protección a los derechos de los trabajadores.

c) Derecho a la seguridad ciudadana

Como consecuencia de la elaboración del VIII Informe de Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), la Defensoría del Pueblo abordó el estudio del derecho a la seguridad ciudadana con indicadores generales de inseguridad subjetiva, inseguridad objetiva (delitos totales, homicidio, lesiones, hurto, estafa, etc.) y de seguridad en grupos especialmente vulnerables (mujeres, jóvenes, minorías étnicas, etc.) entre los años 2005 a 2009. La publicación de este informe se hace a mediados del año 2011²⁴⁴; sin embargo, a manera de resumen, se presentan algunos de sus principales resultados:

242 Escuela Nacional Sindical y Comisión Colombiana de Juristas. *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los y las sindicalistas y la situación de impunidad, 2009-2010 y 2002-2010.*, p. 19.

243 Informe presentado por el Gobierno nacional ante la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT que se llevó a cabo del 2 al 18 de junio de 2010 en Ginebra (Suiza).

244 <http://www.portalfio.org/inicio/publicaciones/informes-fio.html>

1. La seguridad ciudadana como función pública y derecho fundamental

La Constitución Política no menciona de forma expresa el concepto de seguridad ciudadana en los términos en que ha sido definido por los organismos internacionales²⁴⁵. No obstante, su reconocimiento se realiza de forma indirecta, por una parte, como función pública y, por otra, como derecho fundamental. Como función pública, la seguridad ciudadana es concebida como el ejercicio de la atribución soberana del Estado, dirigida a precaver y sancionar todo comportamiento delictivo frente a la vida, la integridad y el patrimonio de las personas²⁴⁶. Entre los conceptos afines a la seguridad ciudadana como función pública, la Constitución reconoce la obligación del Estado de conservar el orden público²⁴⁷, para lo cual le otorga el monopolio de las armas²⁴⁸.

En el ámbito de la protección personal, la seguridad ciudadana ha sido incorporada al ordenamiento constitucional como derecho fundamental, en primer lugar, a partir de la lectura sistemática del conjunto de sus disposiciones, de cuyo análisis se ha inferido la existencia de un bien jurídico especial y de valor jurídico autónomo frente a los derechos fundamentales que subyacen en su individualización, tales como los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física, etc.; y, en segundo término, en virtud de la aplicación de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, los cuales prevalecen en el orden interno²⁴⁹. Entre los distintos tratados y convenios que han sido invocados para sustentar la incorporación del derecho fundamental a la seguridad ciudadana, se encuentran: (i) el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972 y (ii) el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968²⁵⁰.

En este sentido, la Corte Constitucional ha dicho que:

... es preciso tener en cuenta que la seguridad personal es un verdadero derecho fundamental, razón por la cual los ciudadanos pueden demandar protección del Estado cuandoquiera que su integridad personal, afectiva o emocional se vea amenazada y no exista ningún título legítimo que justifique el riesgo aludido. // Como ocurre con el resto de derechos fundamentales, el contenido objeto de protección exigible por parte del titular puede desagregarse en tres conjuntos (...): (i) en primer lugar, encontramos el deber de respeto, en virtud del cual la organización estatal se encuentra llamada a abstenerse de incurrir en actividades

245 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la seguridad ciudadana como “una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser [identificada] inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma ‘súbita y dolorosa’ la vida cotidiana de las víctimas”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, 2009, p. 31. En el mismo sentido, se puede consultar Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pp. 6-10.

246 Constitución Política, artículos 28, 29 y 150.

247 Constitución Política, artículos 189-4, 213, 214-4, 251-6, 296, 303, 315-2 y 330-7.

248 Constitución Política, artículo 223.

249 Constitución Política, artículo 93.

250 Las normas en cita disponen que “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

que amenacen o lesionen la integridad personal. En consecuencia, los agentes estatales no pueden cometer detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzosas, [etc.] (ii) En segundo término, se halla la obligación de protección, bajo cuyo influjo el Estado debe adelantar las actuaciones que sean necesarias para proteger a los ciudadanos de sufrir lesiones provenientes de particulares. (...) (iii) Para terminar, se observa un último conjunto de deberes en los cuales resalta con notoriedad una obligación de carácter positiva en cabeza del Estado. En este caso se trata de la constatación de amenazas particulares que justifican la adopción de medidas especiales y, en consecuencia, hacen exigible el deber (...) consistente en brindar protección a la seguridad personal (...). Estos deberes se agrupan bajo el rótulo de obligaciones de garantía, las cuales, (...), suponen el ofrecimiento de prestaciones efectivas por parte del Estado (...)²⁵¹.

3.2. La seguridad ciudadana y sus principales instituciones

La seguridad ciudadana es responsabilidad del Presidente de la República, conforme se establece en el artículo 189 de la Constitución Política: “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República” y “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo en donde fuere turbado”. En desarrollo de esta atribución, el Presidente se auxilia primordialmente del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio del Interior y de Justicia²⁵² y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)²⁵³.

Las atribuciones de la Fuerza Pública se ejercen a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. La Constitución señala que las Fuerzas Militares están compuestas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y sus funciones se limitan a la “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”²⁵⁴; mientras que la Policía Nacional es reconocida como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial “es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes convivan en paz”²⁵⁵. No sobra mencionar que, cuando las circunstancias de orden público lo exijan o en casos de captura, de auxilio a las personas y para impedir la comisión de delitos, las Fuerzas Militares pueden prestar asistencia temporal a la Policía Nacional, de acuerdo a lo previsto en los artículos 86 a 95 del Código Nacional de Policía.

251 Corte Constitucional, Sentencia T-1101 de 2008.

252 Entre sus funciones, en materia de seguridad ciudadana, se destacan: 1. Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional; 2. Fijar, coordinar, apoyar y fomentar una política de Estado eficaz y pronta en materia de justicia, derecho y demás aspectos relacionados; 3. Participar en el diseño y definición de los principios que rigen la política criminal y penitenciaria del Estado, prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada; 4. Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas sobre el problema mundial de las drogas ilícitas en lo de su competencia y, finalmente; 5. Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo de Seguridad y Convivencia (Fonsecon). Fuente: Decreto 200 de 2003 y Decreto 2170 de 2004.

253 Su principal función consiste en: “1. Producir la inteligencia de Estado que requiere el Gobierno Nacional y formular políticas del sector administrativo en materia de inteligencia para garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano.”

254 Constitución Política, artículo 217.

255 Constitución Política, artículo 218.

Por otra parte, la Fiscalía General de la Nación, como autoridad de la Rama Judicial, es la que se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal. Al respecto, se recuerda que la investigación penal inicia de oficio, por denuncia, por querrela o por petición especial²⁵⁶. Cuando la investigación se origina por una denuncia, la misma se instaura ante alguna de las autoridades competentes, básicamente ante las estaciones de policía o las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía, URI. Para el desarrollo de la función de investigar los hechos delictivos, al fiscal, director de la investigación, le corresponde dirigir, coordinar y controlar las actividades de policía judicial. Esta última se define como: “la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal”²⁵⁷. De manera permanente, dicha función se ejerce por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI), la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), por intermedio de sus funcionarios y dependencias especializadas²⁵⁸.

Por lo demás, los gobernadores y alcaldes son responsables de la seguridad en sus respectivas entidades territoriales, conforme a lo previsto en los artículos 303 y 315-2 del Texto Superior. En esta materia, actuarán como agentes del Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 296 de la Constitución Política.

3.3. Marco normativo de la seguridad ciudadana, inseguridad objetiva y principales datos estadísticos en materia de seguridad

La regulación más representativa de la seguridad ciudadana se encuentra compilada en los códigos de policía, los cuales incluyen normas de convivencia, y de prevención y sanción frente a los factores que alteran la tranquilidad ciudadana. Por su cobertura, el principal instrumento de ordenación es el Código Nacional de Policía, aun cuando existen códigos específicos en las entidades territoriales, en lo que no está sujeto a reserva de ley²⁵⁹. En términos generales, en materia de seguridad ciudadana, las leyes más relevantes expedidas a partir de la Constitución Política de 1991, se resumen en el cuadro que se ilustra a continuación:

Cuadro N° 3. Leyes relevantes

LEY	ALCANCE GENERAL	REFORMAS
Ley 418 de 1997	Se consagra un marco general para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados al margen a la ley. Además, establece mecanismos para facilitar la desmovilización de sus integrantes y acciones en defensa de las víctimas.	Se modificó su contenido y se extendió su vigencia, a través de las Leyes: 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.
Ley 599 de 2000	Se establece el Código Penal vigente en Colombia.	
Ley 600 de 2000	Se adopta un nuevo Código de Procedimiento Penal, que se identificó como mixto con tendencia inquisitiva. Esta ley derogó el Decreto 2700 de 1991.	Hoy en día únicamente se aplica frente a los delitos que no se juzgan mediante la Ley 906 de 2004.

256 Código de Procedimiento Penal, artículos 66 y ss.

257 Código de Procedimiento Penal, artículo 200.

258 Código de Procedimiento Penal, artículos 201a 203. En el caso de la Policía Nacional, la misma se realiza a través de la Dirección de Investigación Criminal (DIJÍN) y las Secciones de Investigación Criminal (SIJÍN).

259 Constitución Política, artículo 300 ordinal 8.

LEY	ALCANCE GENERAL	REFORMAS
Ley 733 de 2002	Se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión. Entre las medidas adoptadas se encuentran la prohibición de reconocer subrogados penales y de conceder amnistías e indultos.	En lo pertinente derogó la Ley 599 de 2000.
Ley 745 de 2002	Se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad, la familia, etc.	Esta ley debe interpretarse de acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo No. 02 de 2009, a través del cual se prohíbe el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica.
Ley 747 de 2002	Se tipifica el delito de trata de personas.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.
Ley 813 de 2003	Se modifica el Código Penal en lo referente a los delitos de hurto calificado, falsedad marcaría y receptación, cuando el objeto de la conducta punible sean medios motorizados.	Se relaciona con la Ley 1326 de 2009, a través de la cual se agrava el delito de homicidio culposo vinculado al manejo de vehículos.
Ley 906 de 2004	Se adopta un nuevo Código de Procedimiento Penal, el cual responde a una tendencia acusatoria. Se convierte en el desarrollo del Acto Legislativo No. 03 de 2002.	Es importante destacar que el presente código se aplica únicamente para los delitos cometidos con posterioridad al 1° de enero de 2005. A su vez, mediante la Ley 1312 de 2009, se modificó el alcance del principio de oportunidad.
Ley 975 de 2005	Se convierte en la herramienta legal dirigida a facilitar la desmovilización de los miembros de los grupos armados al margen de la ley; a través de la misma se pretenden garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (Ley de Justicia y Paz).	Tiene como límite temporal la restricción prevista en el artículo 72, según el cual: "Se aplicará únicamente a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia".
Ley 1121 de 2006	Se dictan normas para prevenir y sancionar el terrorismo. Entre las medidas adoptadas se encuentran la prohibición de reconocer subrogados penales frente a los delitos de secuestro extorsivo y extorsión.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.
Ley 1142 de 2007	Se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana. Se convirtió en una de las principales reformas, dirigida a modificar las penas de los delitos de alto impacto ciudadano y a regular las causales de detención preventiva y de libertad provisional.	En lo pertinente modificó las Leyes 599 de 2000, 600 de 2000 y 906 de 2004.
Ley 1200 de 2008	Se consagra como secuestro extorsivo, la retención temporal en medio de transporte, con el propósito de obtener provecho económico bajo amenaza.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.
Ley 1309 de 2009	Se agravan los delitos contra la vida y la integridad personal cometidos frente a los miembros de las organizaciones sindicales.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.

Ahora bien, por inseguridad objetiva se entiende la medición, basada en datos comprobados, de los comportamientos delictivos que afectan la vida, la integridad y el patrimonio de las personas. En relación con este tema se acompañan varios cuadros a manera de ilustración. Al respecto, se aclara que los denominadores de las tasas utilizan las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)²⁶⁰. Adicionalmente, las estadísticas para los años 2007-2009 de los delitos totales

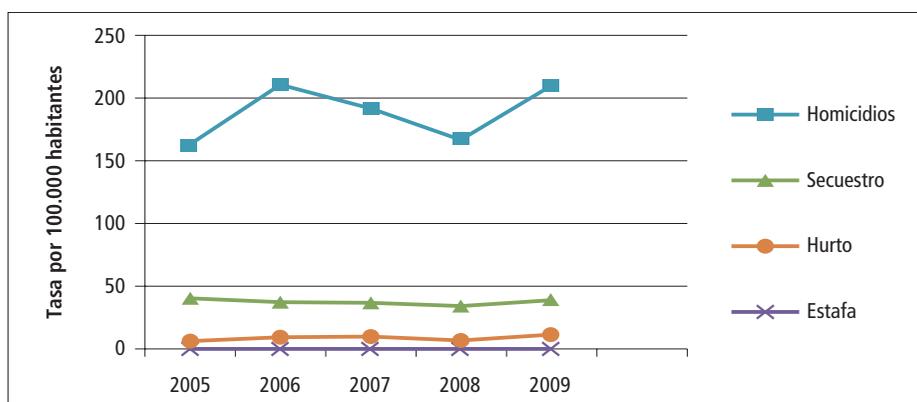
260 http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121

se construyeron a partir de la comparación de varias fuentes, en el entendido que por el cambio de sistema procesal penal se han presentado dificultades en su consolidación.

Cuadro N° 4. Tasa de delitos (2005-2009)

Tasa de delitos por 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Delitos totales(1)	2.987	2.172	2.068	1.874	2.368
Homicidios(2)	40	37	37	34	39
Secuestro(3)	2	2	1	1	0
Hurto(4)	163	211	192	167	209
Estafa(5)	7	10	10	8	12

Gráfico N° 4. Tasa de delitos (2005-2009)



Fuente: (1.) Estadística Mensual de Casos y de Trámite de Procesos de la Fiscalía General de la Nación. Anuario Estadístico de la Fiscalía General de la Nación 2005-2008. Estadísticas de la Corporación Excelencia en la Justicia. (2.) Forensis 2005-2009 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). (3-5.) Aplicativo SIEDCO de la Dirección de Policía Judicial (DIJÍN).

Cuadro N° 5. Homicidios por arma de fuego (2005-2009)

Tasa	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidios por arma de fuego, frente al total de homicidios	69.5	71.6	71.4	77.1	78.2

Fuente: Forensis 2005-2009 INMLCF.

Cuadro N° 6. Suicidios y denuncias por violaciones (2005-2009)

Tasa por 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Suicidios	4	4	4	4	4
Denuncias por violaciones	6	16	16	15	17

Fuente: Aplicativo SIEDCO de la DIJÍN

Cuadro N° 7. Homicidio, violencia física y violencia sexual (2005-2009)

Tasas de seguridad de Mujeres por 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidio	6.1	5.6	6.0	5.6	6.7
Violencia física	142	147	166	172	212
Violencia sexual	62	66	68	71	79

Fuente: Forensis 2005- 2009 INMLCF.

Cuadro N° 8. Violencia intrafamiliar (2005-2009)

Tasas de seguridad de la Familia por 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Violencia intrafamiliar	161	168	177	202	209

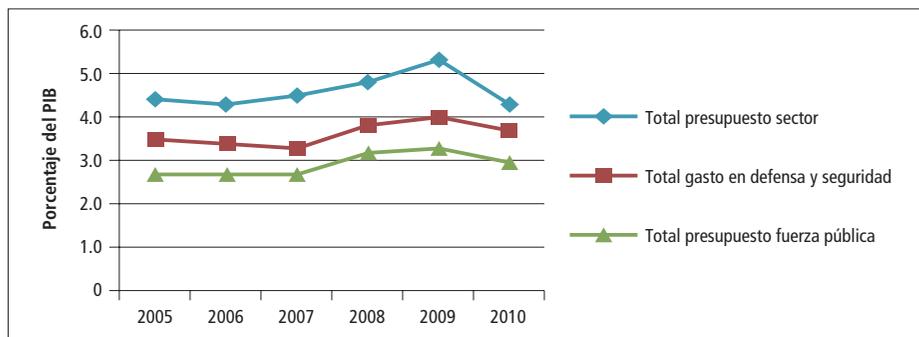
Fuente: Forensis 2005- 2009 INMLCF.

Cuadro N° 9. Denuncias de hurto de vehículos y detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes (2005-2009)

Tasa por 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Denuncias de hurto de vehículos	44	46	42	44	48
Detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes*	186	141	132	120	132

Fuente: Aplicativo SIEDCO DIJÍN.

*La información sobre detenidos corresponde a personas capturadas por orden judicial.

Gráfico N° 5. Porcentaje de PIB en sector defensa, seguridad y fuerza pública

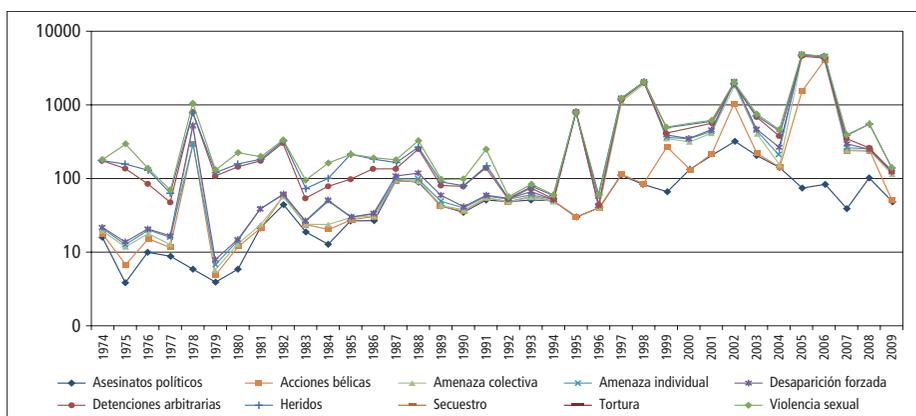
Fuente: Aplicativo SIEDCO DIJÍN.

De acuerdo con la información mencionada, el balance general en materia de seguridad ciudadana en los últimos años permite inferir que el mayor volumen de leyes referidas a dicho derecho fue expedido entre los años 2002 a 2009 (ver introducción del capítulo). En términos generales, las medidas adoptadas han permitido luchar contra la criminalidad. A manera de ejemplo, el homicidio pasó de 28.837 casos en el 2002 a 17.717 en el 2009; mientras que el secuestro disminuyó de 1.709 a 213 casos en el mismo período. Así mismo, existen estadísticas favorables en el número de amenazas y de ataques a poblaciones por parte de grupos armados

al margen de la ley. Sin embargo, la violencia en general reporta tendencia al alza vinculada al surgimiento de bandas criminales que han aparecido con posterioridad a la desmovilización de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia, de nuevos carteles de la droga que prefieren el mercado interno ante los controles del Estado para su envío al exterior²⁶¹ y de las dificultades originadas en la persecución, investigación y juzgamiento de la delincuencia común²⁶².

Estos hechos demuestran que todavía persisten algunos problemas de efectividad del régimen penal (especialmente, en lo referente al *quantum* de las penas y a las reglas para conceder los subrogados y beneficios penales), aunado a la imposibilidad de separar a las autoridades judiciales de la influencia indebida de los actores de violencia²⁶³. Por otra parte, los índices de seguridad de los grupos especialmente vulnerables, como niños y niñas, mujeres, indígenas y campesinos, siguen mostrando tendencia estable, uniforme y, en algunos casos, alza, frente a los registros existentes al momento de adopción de la normativa expuesta²⁶⁴. El estudio más representativo sobre violaciones a las comunidades indígenas reporta dicha tendencia. Al respecto, se acompaña una gráfica sobre la situación descrita desde el año de 1974²⁶⁵.

Gráfico N° 6. Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia 1974-2009



Fuente: Sistema Unificado de Información sobre Derechos Humanos Onic-Cecoin

261 Sobre la materia se pueden consultar: Informe de Human Rights Watch del 3 de febrero de 2010, denominado: *Herederos de los paramilitares, la nueva cara de la violencia en Colombia* e Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas del 31 de marzo de 2010, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en Colombia. Recientemente, mediante el Decreto 2374 de 2010, se creó la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales, dirigida a adoptar medidas urgentes para responder a estas nuevas fuentes de violencia.

262 Luis Hernando Barreto Nieto y Sneider Rivera. *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Ministerio del Interior y de Justicia y Unión Europea. Bogotá, D.C., 2009.

263 <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/junio/29/01292010.html>

264 Al respecto se pueden consultar: las observaciones finales sobre el Tercer Informe periódico remitido por Colombia al Comité de los Derechos del Niño, en el enlace: http://www.unicef.cu/docs/06_03_02_12_d.pdf; y el estudio presentado por la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, al Relator Especial de la ONU para los derechos de los Pueblos Indígenas de julio de 2009.

265 <http://www.colombiassh.org>

De otro lado, la expedición de leyes referentes a la seguridad ciudadana demuestran la necesidad de consolidar una política criminal en el Estado, que permita orientar la acción de sus agentes en la lucha contra los flagelos que desde hace muchos años viene amenazando la tranquilidad de los ciudadanos como el secuestro, la extorsión, el homicidio y el tráfico de estupefacientes²⁶⁶.

De igual manera, la normativa señalada se debe fortalecer frente a los graves problemas de articulación social que se presentan en Colombia²⁶⁷. En este sentido, se encuentra que aunque las leyes responden a la adopción de medidas de tipo punitivo, y es necesario que así sea, deben brindar las herramientas necesarias para solucionar los conflictos sociales que se manifiestan como consecuencia de la actividad delictiva.

En cuanto a la información estadística referente al desempeño de la Policía Nacional existen los siguientes datos:

Cuadro N° 10. Desempeño de la Policía Nacional (2005-2009)

N° de	2005	2006	2007	2008	2009
Capturas(1)	342.168	270.023	227.999	166.035	198.140
Policías muertos en acción(2)	189	149	113	85	120
Homicidios provocados por intervenciones policiales ^(*) (3)	32	14	30	34	17
Casos por violación de los derechos humanos(4)	386	405	301	242	142
Llamadas de emergencia atendidas ^(**) (5)				1.034.052	1.070.279
Incorporación de mujeres en los cuerpos policiales (Porcentaje frente al total)(6)	336 (2.9)	278 (2.8)	52 (1.0)	589 (4.8)	1.097 (10.9)

(*) Los datos de homicidios provocados por “intervenciones policiales” corresponden a funcionarios de la Policía Nacional que se encuentran en proceso de investigación por homicidio. (**) Las estadísticas referentes al “número de llamadas de emergencia atendidas” corresponden a los datos consolidados de la ciudad de Bogotá, D.C., los cuales se registran a partir de febrero de 2008. No existe un consolidado nacional.

Fuente: (1 a 3.) Aplicativo SIEDCO de la DIJÍN. (4.) Sistema de Información Jurídica (SIJUR). (5.) Centro Automático de Despacho de la Policía Metropolitana de Bogotá. (6.) Dirección de Incorporación de la Policía Nacional.

Por otra parte, el número de miembros de la Fuerza Pública aumentó considerablemente entre los años 2005 a 2009, de 381.525 miembros a 437.548; en el mismo periodo el número de actos de terrorismo pasó de 612 a 486 (en el año 2002 ascendía a 1.645). El número de víctimas de minas antipersonal se redujo de 1.140 en el 2005 a 677 en el 2008.

Ahora bien, el número de quejas disciplinarias recibidas contra los miembros de la Fuerza Pública disminuyó progresivamente entre los años 2005 a 2009, como se observa en el siguiente gráfico. Así, se encuentra que:

266 <http://www.cej.org.co/justiciometros/2331-balance-en-materia-penal-legislatura-2009-2010>

267 http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60

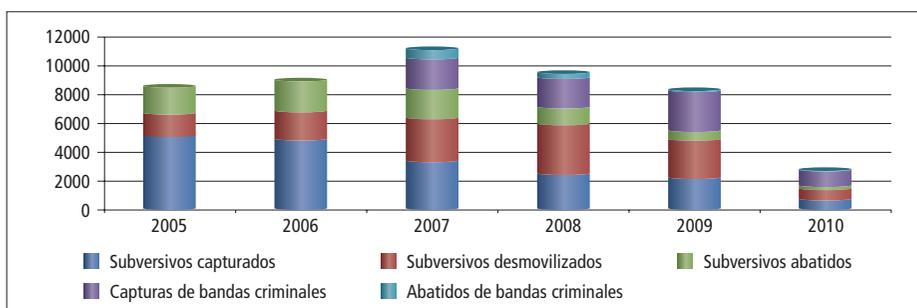
Cuadro N° 11. Quejas disciplinarias recibidas contra los miembros de la Fuerza Pública (2005-2009)

N° de	2005	2006	2007	2008	2009
Miembros de la Fuerza Pública(*)	381.525	406.740	406.278	431.571	437.548
Miembros de las Fuerzas Militares	253.135	267.354	270.634	285.700	285.189
Denuncias presentadas frente al comportamiento de miembros de la Fuerza Pública	986	972	657	241	39

(*) Los miembros de la Fuerza Pública incluyen Fuerzas Militares y Policía Nacional. Adicionalmente el número de denuncias para el año 2009 sólo incluye el período de enero a julio.

Fuente: Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) del Ministerio de Defensa Nacional.

Gráfico N° 7. Miembros neutralizados frente al total de actos terroristas. Ministerio de Defensa



Fuente: PCSD del Ministerio de Defensa Nacional

En cuanto al número de miembros abatidos, desmovilizados y capturados de los grupos subversivos y bandas criminales, según la gráfica anterior, los años 2005 y 2009 presentan disminución significativa en el número de muertes y capturas de los miembros de los grupos subversivos respecto al aumento de miembros desmovilizados de dichas organizaciones²⁶⁸. Sin embargo, obsérvese como, entre 2007 y 2009, como consecuencia de los problemas originados en los procesos de desmovilización, las bandas criminales se han convertido en una de las fuentes principales de inseguridad, lo que se refleja en el número de capturas y muertes de integrantes de dichos grupos²⁶⁹.

En Colombia, la tasa de fiscales por cada 100.000 habitantes es de 7.93 y la de jueces asciende de 11.72²⁷⁰. Los indicadores 2005-2009 referentes al sistema penal se ilustran en la siguiente gráfica:

268 En los grupos subversivos se incluyen los siguientes: Las FARC, el ELN, las AUI (Autodefensas Unidas Ilegales) y las disidencias de dichos grupos.

269 La Policía Nacional reconoce, entre otras, las siguientes: El Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), Los Rastrojos, las bandas criminales Urabá, Renacer, los Machos y los Paisas.

270 CEJA - Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2008-2009.

Cuadro N° 12. Causas ingresadas al sistema judicial penal (2005-2009)

Causas ingresadas al sistema judicial penal	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos totales	271.907	227.115	323.085	310.648	534.759
Egresos totales o causas terminadas	272.671	224.686	319.282	310.704	545.283
Número de decisiones o sentencias proferidas	184.840	120.035	206.513	192.900	194.570
Causas activas o causas que permanecen en inventario	101.480	120.683	129.656	125.089	115.402
Congestión puntual (en número de causas)*		192.000	189.000	128.000	149.000

(*) Frente a la información que se suministra es preciso aclarar que en Colombia existe un problema de congestión judicial, el cual impide la plena concordancia entre el número de causas que ingresan cada año, frente a aquellas que egresan y/o se profieren sentencias. La información de congestión puntual de 2005 no fue suministrada.

Fuente: Sistema de Información de la Rama Judicial (SIERJU).

En relación con el porcentaje de sentencias ejecutadas y delitos investigados, se encuentran datos recientes de una investigación del Ministerio del Interior elaborada únicamente respecto al Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), en la cual se consagran las siguientes cifras entre enero de 2005 y mayo de 2008²⁷¹: se registraron 1.408.101 noticias criminales (100%), se conciliaron 195.291 (13.8%); se desistió de la acción penal en 72.299 (5.6%), se formuló imputación frente a 87.864 (6.2%), se profirieron 52.350 sentencias (3.7%) (51.059 condenatorias y 1.291 absolutorias) y, finalmente, tan sólo se iniciaron 702 incidentes de reparación integral (0.04%). En el citado estudio se encontró igualmente que el porcentaje de impunidad asciende a 30.1% en delitos querellables y a 17.9% en delitos no querellables en lo que concierne a procesos terminados, esto es que se adoptó una decisión con efectos de cosa juzgada²⁷²; mientras que en el área de los procesos vigentes el riesgo de impunidad asciende a 35.6%²⁷³.

En lo que respecta a la clasificación de las víctimas, en el mismo estudio del Ministerio del Interior y de Justicia se encuentra que el grupo humano más vulnerable es el adulto joven (25-39 años), es víctima del 32.1% de los delitos cometidos en el período comprendido entre enero de 2005 y mayo de 2008; luego está el adulto mayor (40-80 años) 28.3%; los niños (0-17 años), 24.8% y los jóvenes (18-24), 14.8%. No existe una clasificación por sexo. Por último, los delitos de mayor impacto relacionados con la seguridad ciudadana, de acuerdo con la misma fuente, son: hurto (25%), lesiones personales (18.7%), violencia intrafamiliar (6.6%), narcotráfico (4.6%) y homicidio (4.5%).

3.4. Recomendaciones

Como consecuencia del examen realizado y de los resultados obtenidos se formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

271 Luis Hernando Barreto Nieto y Sneider Rivera. *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Ministerio del Interior y de Justicia y Unión Europea. Bogotá, D.C., 2009.

272 Se trata de 368.216 noticias criminales que corresponden al 26.1% del total.

273 En este caso se calcula la proporción de tiempo que ha avanzado un proceso sin decisión de fondo con respecto al tiempo límite que tiene el delito para prescribir. Se trata de 1.039.889 noticias criminales que corresponden al 73.9% del total.

- Instar al Gobierno a manejar información adecuada, confiable y permanente, sobre los principales indicadores relacionados con la seguridad ciudadana. La información es indispensable para la evaluación de los fenómenos de violencia, orientar la toma de decisiones, examinar el cumplimiento de las funciones públicas y adoptar los cambios necesarios. En este sentido, es imperioso que exista una entidad responsable del manejo consolidado de la información referente a la seguridad ciudadana.
- Los grupos armados al margen de la ley deben poner fin inmediatamente a todo procedimiento que se traduzca en una violación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
- El Gobierno nacional debe adoptar medidas coordinadas y eficaces para desarticular y dismantelar la violencia generada por los grupos armados al margen de la ley, las bandas criminales (BACRIM), así como por la delincuencia común.
- El Gobierno nacional debe adoptar medidas especiales de protección para las personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las minorías étnicas y sus familias, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de protección y garantía que existen con respecto a la totalidad de la población bajo su jurisdicción. Igualmente, se debe capacitar al personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares para atender en forma eficaz a personas que integran estos grupos especialmente vulnerables.
- El Gobierno nacional debe diseñar y poner en funcionamiento planes y programas de prevención social de la violencia doméstica, la violencia contra los adolescentes, la violencia en los centros de estudio, la violencia por perjuicio frente a grupos de orientación sexual diversa, que incluya su capacitación en materia de resolución pacífica de conflictos y programas de sensibilización e información para prevenir la violencia interpersonal y social. De igual manera, es necesario que se evalúen las causas que conducen a la delincuencia juvenil y se adopten medidas preventivas frente a estas.
- El Gobierno nacional debe poner en vigor medidas que permitan solucionar el aumento del estado de inseguridad de las mujeres, especialmente, a través de la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008 y demás instrumentos vigentes. De igual manera, el Gobierno Nacional debe adoptar programas de promoción y divulgación de sus derechos.
- El Gobierno nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura deben adoptar medidas para corregir el problema de congestión judicial que se presenta en el sistema penal. La solución debe empezar por conocer las causas que originan el represamiento y las dificultades que existen en términos de impunidad.
- Igualmente, se debe asumir la revisión de los motivos por los cuales existe disparidad entre el número de delitos o noticias criminales que se presentan en el país, frente a la cantidad de causas que ingresan al sistema judicial colombiano. Los índices demuestran que la mayoría de las noticias criminales termina en la etapa de indagación o es objeto de archivo²⁷⁴. Esto implica fortalecer los cuerpos

274 Luis Hernando Barreto Nieto y Sneider Rivera. *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*, Ministerio del Interior y de Justicia y Unión Europea, Bogotá DC, 2009, op.cit.

de investigación judicial, los cuales tienen que contar con personal especializado, laboratorios, equipos, logística y presupuesto para garantizar el equilibrio estructural entre la demanda y oferta de justicia.

- El Gobierno nacional debe procurar que las reformas que se hagan a la justicia penal se realicen previa consulta con los organismos creados para tal fin. En este orden de ideas, es necesario consolidar una política criminal que examine con profundidad los cambios que se propongan.
- El Gobierno nacional debe prohibir, salvo en casos excepcionales y justificados de manera individualizada, la tenencia y depósito de armas en manos de particulares. Igualmente, debe fortalecer sus políticas de control a la tenencia ilegal de armas, especialmente, como respuesta al aumento de los índices de inseguridad y a los problemas delincuenciales que se presentan en cada zona del país. Las estadísticas recientes señalan que, por cada arma con porte legal, hay tres o cuatro de carácter ilegal en manos de ciudadanos comunes.
- El Gobierno colombiano debe impulsar la consolidación de una política de capacitación en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, como prioridad en los planes estratégicos de la Fuerza Pública y en las operaciones militares.
- Finalmente, es deber de todas las autoridades públicas instaurar una política de fortalecimiento social que mejore los indicadores existentes en educación, vivienda digna y adecuada, cultura y trabajo. Toda política en materia de seguridad exige la participación de las instancias responsables de aplicar las estrategias de carácter social.

CONTENIDO

SEGUNDA PARTE (CD)

A.	INFORMES ANUALES ESPECIALES	
	EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA.....	31
A.1.	GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ. UNIDAD DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS	33
A.2.	GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA	57
A.3.	ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA CORTE CONSTITUCIONAL. OTROS CONCEPTOS Y ACTIVIDADES	77
A.4.	GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INDÍGENAS Y LAS MINORÍAS ÉTNICAS.....	111
A.5.	GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE.....	133
A.6.	GESTIÓN DEFENSORIAL DEL PROGRAMA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.....	153
A.7.	GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA MUJER	167
B.	INFORMES ANUALES DE LEY	
	INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	215
B.1.	GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA	217

B.2.	GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA	259
C.	INFORME ANUAL GENERAL	
	ASISTENCIA, ASESORÍA Y ORIENTACIÓN DEFENSORIAL	337
C.1.	GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE ASISTENCIA, ASESORÍA Y ORIENTACIÓN DEFENSORIAL	339
D.	INFORMES DE LITIGIO DEFENSORIAL	
	EL ACCESO A LA JUSTICIA	371
D.1.	GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN MATERIA DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES	373
D.2.	GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA ...	429
E.	INFORME DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	
	PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	479
E.1.	GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO. SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SAT)	481
F.	INFORME DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS ...	507
F.1.	CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO ...	509

Decimoctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

“El avance más significativo de la Constitución se encuentra en la consagración de la dignidad humana como fin primordial de la organización institucional. El reconocimiento sin discriminación de los derechos fundamentales, la diversidad étnica y cultural y el pluralismo son parte esencial y razón de ser de nuestro Estado Social de Derecho.

Los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección han sido instrumentos poderosos para acercar la ciudadanía a sus instituciones, para contrarrestar los abusos del poder y para enfrentar la negligencia de los funcionarios públicos. Entre ellos, la acción de tutela porque ha servido para lograr la igualdad, la no-discriminación, la inclusión social y un trato digno para todos.”



Calle 55 No 10-32
Tel. 57+1 314 4000
Fax. 57+1 640 0491
Bogotá D.C. - Colombia

www.defensoria.org.co
info@defensoria.org.co

Presidente de la República de Colombia,
JUAN MANUEL SANTOS CALDERON.
Presidente del Congreso de la República.
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.
Presidente de la Corte Constitucional.
JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Declaración Conjunta con ocasión de los XX Años de la
Constitución de 1991.
Bogotá, D.C. 30 de junio de 2011.

