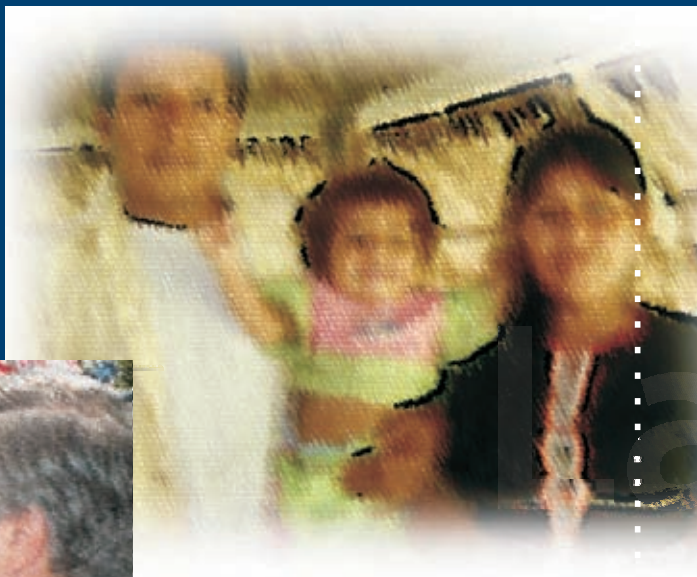


Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

Primera Parte



La Gestión Defensorial

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

**PRIMERA PARTE
INFORME CENTRAL**



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Derechos humanos, para vivir en paz

323.4

D313d

Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia: primera parte / Defensoría del Pueblo. -- Bogotá, D.C.: Defensoría del Pueblo, 2010.

252 p.: il., gráficos, mapas, 24 cm.

ISBN 978-958-8571-17-1

DERECHOS HUMANOS / COLOMBIA / INFORMES

DEFENSORÍA DEL PUEBLO / COLOMBIA / INFORMES

Edición y coordinación

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

Carlos A. Perdomo C. y Leonardo Bahos Rodríguez, con la colaboración de Fernando Iriarte Martínez, Néstor Oswaldo Arias Ávila, Gustavo Adolfo Robayo Castillo 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

Obra de distribución gratuita.

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

Bogotá D. C., 2010

VOLMAR ANTONIO PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo

GLORIA ELSA RAMÍREZ VANEGAS
Secretaria General

CONSUELO RIVERA PINEDA
Secretaria 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, la Mujer y el Anciano

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. Oficina de Sistemas y Estadística

EDGAR GÓMEZ RAMOS. Oficina Jurídica

JAVIER ALFONSO GÓMEZ CONTRERAS. Oficina de Gestión del Talento Humano

EXPRESIÓN DE RECONOCIMIENTO

El Decimoséptimo 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, regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, así como de las 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.....	11
--------------------------	-----------

INFORME CENTRAL.....	17
-----------------------------	-----------

A.	LA GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL.	
	Resumen ejecutivo	17
1.	Pronunciamientos de Prensa del Defensor del Pueblo de Colombia.....	18
2.	Las audiencias, resoluciones e informes defensoriales.....	25
2.1.	Audiencias defensoriales.....	25
2.2.	Resoluciones e informes defensoriales	28
3.	La gestión institucional de comunicaciones. Campañas y programas	33
4.	Pronunciamientos y actuaciones ante las ramas legislativa y judicial.....	35
5.	Seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos	39
5.1.	La incidencia en políticas públicas de derechos civiles y políticos	39
5.2.	Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer)	48
5.3.	Seguimiento de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad	49
6.	Atención defensorial a las víctimas de la violencia.....	50
6.1.	Desplazados	50
6.2.	Justicia y Paz	52
6.3.	Sistema de Alertas Tempranas	53
6.4.	Niñez y mujer	56
6.5.	Indígenas y minorías étnicas	57
6.6.	La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	57

7.	El acceso a la justicia	58
7.1.	Litigio defensorial	58
7.2.	Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública	61
8.	Construcción de una cultura de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Realizaciones en la educación en derechos humanos	63
9.	La entidad y la modernización institucional	66
9.1.	Fortalecimiento institucional.....	66
9.2.	Ejecución financiera y contractual	67

INFORMES ANUALES..... 71

B.	INFORMES ANUALES GENERALES	71
B.1.	LAS ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA ANTE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL. Acciones en asuntos constitucionales y legales	71
1.	Conceptos sobre proyectos de ley dirigidos al congreso.....	71
1.1.	Proyecto de Ley Estatutaria No. 103 de 2009, Cámara, sobre Igualdad y No Discriminación	71
1.2.	Proyecto de Ley (sin número) de 2009, por medio de la cual se reforma el Código penal en materia de violación de los derechos humanos por parte de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones, (7 de septiembre de 2009).....	72
1.3.	Proyecto de Ley No. 171 de 2008, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional para consagrar el derecho al agua potable como derecho fundamental (23 de noviembre de 2009).....	72
1.4.	Anteproyecto de Ley “por medio de la cual se reforman y adicionan los artículos 101 y 104 de la Ley 599 de 2000”, relacionados con el delito de genocidio, vinculado a los denominados “crímenes por odio” (2 de abril de 2009)	73
1.5.	Anteproyecto de Ley por medio de la cual se modifican y adicionan unos artículos de la Ley 906 de 2004, para prohibir la extradición de nacionales mientras no se repare integralmente a las víctimas o el solicitado esté requerido por la Corte Penal Internacional (7 de septiembre de 2009)	74
1.6.	Proyecto de Ley No. 32 de 2008 Senado, “Por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio en estas poblaciones” (19 de marzo de 2009)	74

2.	Intervenciones ante la Corte Constitucional.....	75
2.1.	Expediente D-7584. Demanda contra la Ley 599 de 2000, artículo 461: ultraje a símbolos patrios.	75
2.2.	Expediente D-7681 de 2009. Demanda contra el artículo 191 (parcial) de la Ley 1098 de 2006. Audiencia de juzgamiento del menor infractor de la ley penal.....	75
2.3.	Expediente D-7741, demanda contra el ordinal 4 del artículo 50 de la Ley 1142 de 2007, por medio de la cual se adicionó al Código Penal (Ley 599 de 2000) el artículo 38 A, que estableció el sistema de vigilancia electrónica como medida sustitutiva de la prisión (26 de junio de 2009).....	76
2.4.	Expediente D-7933. Intervención en la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, sobre derechos académicos en los establecimientos educativos	77
2.5.	Expediente D-7902. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145 (parcial) de la Ley 201 de 1995: carácter discrecional de la decisión de utilizar la lista de elegibles para cargos no convocados a concurso.....	78
3.	Investigaciones	79
3.1.	Discapacidad y derecho al trabajo	79
4.	Otros conceptos emitidos en ejercicio de la magistratura moral	80
4.1.	Enajenación de acciones de ISAGEN S.A., ESP.....	80
4.2.	Pronunciamiento del Defensor del Pueblo sobre las interceptaciones y seguimientos ilegales a personas (30 de junio de 2009).....	80
4.3.	Naturaleza de la gestión humanitaria de la Defensoría del Pueblo en el marco del conflicto armado.....	81
B.2.	INFORME GENERAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el 2009	83
1.	Peticiones recibidas y tramitadas	83
2.	Situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde el análisis de las quejas recibidas y tramitadas	84
3.	Incremento de las violaciones al derecho fundamental de la integridad personal	94
4.	Gestión defensorial a las medidas de protección a poblaciones vulnerables, decretadas por el Sistema Interamericano contra el Estado de Colombia.....	95
5.	TABLA DE ANEXOS.....	102
C.	INFORMES ANUALES DE LEY	117
C.1.	SEGUIMIENTO DE LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: El derecho a la alimentación y el derecho a la educación.	117

C.2.	SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD: Situación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad	149
D.	INFORMES ANUALES ESPECIALES	157
D.1.	EL DESPLAZAMIENTO FORZADO: UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL QUE AÚN PERSISTE.....	157
D.2.	AVANCES DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL EN ORIENTACIÓN, ASESORÍA Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS	179
D.3.	LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SAT).....	195
D.4.	LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE MUJERES, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	205
D.5.	SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES, COLECTIVOS E INTEGRALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS	215
D.6.	LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE: SITUACIÓN DEL DERECHO AL TERRITORIO.....	227
D.7.	SEGUIMIENTO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL. EL DERECHO A LA SALUD	231
E.	EL ACCESO A LA JUSTICIA.....	233
E.1	LOS RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES Y EL PAGO DE LAS ACCIONES DE GRUPO EN CUMPLIMIENTO Estricto DE DECISIONES JUDICIALES.....	233
E.2.	LA DEFENSORÍA PÚBLICA A LOS CINCO AÑOS DE INSTAURACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ADVERSARIAL	245
F.	CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	247

PRESENTACIÓN

El informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta en ejercicio de su magistratura y en cumplimiento del artículo 282 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 5ª y 24 de 1992 y la Resolución Defensorial número 064 de 12 de enero de 2007.

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 deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la entidad -especialmente a favor de los grupos vulnerables- y la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2009, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

Este informe se inicia con una síntesis de la gestión de la entidad durante el 2009, sobre todo del ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo. A él se incorporan un *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 a favor de los sujetos de especial protección.

Incluye así mismo 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.

La segunda parte contiene la gestión institucional, que constituye, en buena medida, el soporte de la primera. La tercera parte se refiere a la entidad y a su fortalecimiento y desarrollo.

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

Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República :



Primera Parte

PRIMERA PARTE

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

El objetivo de este informe es destacar la actuación del Defensor y de la entidad y la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2009, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

INFORME CENTRAL

A. LA GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL. Resumen ejecutivo

La Defensoría del Pueblo, con el fin de garantizar el cumplimiento de la misión constitucional mediante la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en el país, en el marco del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, y según la situación de derechos humanos durante el 2009, decidió ajustar el Plan Estratégico Institucional 2005-2010 (Resolución 306 de 2005), con la Resolución 753 sobre el Plan Estratégico 2009 – 2012.

La entidad busca que en el 2012 sean reconocidos, en el ámbito nacional e internacional, su impulso a la realización efectiva de los derechos humanos, su incidencia en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y su contribución al avance en la construcción de una cultura de derechos humanos que promueva la convivencia pacífica.

Con el objeto de lograr este reconocimiento, se adoptaron siete líneas de política o de visión, que son: el ejercicio de la magistratura moral; la incidencia en la formulación y gestión de la política pública; la asistencia, asesoría y orientación defensorial; el acceso a la justicia; la prevención y protección de los derechos humanos; la construcción de una cultura de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y la modernización y cualificación de la gestión defensorial.

La Defensoría asume una posición de magistratura moral responsable, seria y proactiva -propia de su alta investidura-, y formula observaciones y recomendaciones a las autoridades del Estado para que diseñen y ejecuten políticas públicas que garanticen la efectividad de los derechos humanos.

Así mismo, brinda atención y apoyo oportuno a todas las personas, mediante la orientación, asistencia, asesoría, mediación, acompañamiento y representación judicial, para contribuir a la realización efectiva de sus derechos con el fin de que cesen las

amenazas a los derechos humanos y la vulneración de los mismos y se restablezca su ejercicio. Y promueve y divulga programas educativos y de capacitación dirigidos a todas las personas, servidores públicos y comunidades sobre sus derechos, políticas públicas y mecanismos constitucionales para hacerlos efectivos. Todo ello, en el marco de un sistema de gestión defensorial integral que consolide la entidad de modo que sea abierta, plural, participativa y ajustada a las exigencias y demandas de la Constitución y la ley.

La orientación constitucional y legal de las acciones defensoriales toma en cuenta la aplicación de los anteriores criterios y se realiza según enfoques de sujetos de especial protección, atendiendo las particularidades regionales y locales así como los contextos sociales, políticos, culturales y ambientales.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo aspira, en su magistratura, a cumplir el mandato contenido en la normativa, en forma adecuada, oportuna y efectiva, plural e incluyente, dentro de una democracia participativa y de un Estado social de derecho.

El ejercicio de la Magistratura Moral supone el cumplimiento de la tarea de suministrar a la opinión pública la visión institucional de situaciones violatorias de las normas nacionales e internacionales de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría del Pueblo debe aportar una información veraz, oportuna y completa como parte de su gestión ante la sociedad. En ese sentido, los pronunciamientos públicos institucionales a través de los comunicados de prensa, las campañas de divulgación institucional y los contenidos que se divulguen en prensa, radio, internet o televisión, deben tener un fundamento constitucional en coherencia con la misión de la institución y el Plan Estratégico Institucional 2005-2010; dirigido a promover confianza, seriedad, credibilidad y legitimidad en la comunidad, las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Ello, con el objeto de fijar las directrices e impulsar la acciones de los distintos agentes públicos de la sociedad civil y del Estado, responsables, en definitiva, de la realización de los derechos humanos.

1. Pronunciamientos de Prensa del Defensor del Pueblo de Colombia²

Durante el año 2009 el Defensor del Pueblo, en ejercicio de su magistratura moral, emitió 120 comunicados de prensa (Com. No. 1.366 al 1.485), mediante los cuales hizo pronunciamientos con una orientación clara sobre la forma como el Estado, en particular el Gobierno, debe cumplir con sus obligaciones para que los colombianos y residentes en el país gocen de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los principios y normas universales que sirven de fundamento a los derechos humanos.

A continuación un resumen ejecutivo de dichos pronunciamientos, según situaciones, derechos y sujetos:

Frente al derecho a la vida y el Derecho Internacional Humanitario:

1.1. Ante los asesinatos, rechazó la incursión de un grupo armado al margen de la ley que, lista en mano, mató a dos personas, dejó a tres más heridas y desapareció a

2 Estos pronunciamientos los hace el Defensor del Pueblo a través de la Oficina de Prensa, dependencia a cargo de ÁLVARO GARCÍA HOYOS. Se pueden localizar en la dirección: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0303&_secc=03&ts=2

cuatro en la vereda Terraplén (sur del Cesar); denunció el asesinato, con arma de fuego, del sacerdote y del cura párroco del internado “La Pascua”, en el departamento del Vichada; condenó la muerte de la líder comunitaria Ana Isabel Gómez Pérez, quien fue baleada por desconocidos en el municipio Los Córdoba en el departamento de Córdoba; rechazó el homicidio de Robert de Jesús Guachetá, vicegobernador del cabildo indígena Honduras, atacado por desconocidos en el departamento de Cauca; condenó los asesinatos de los líderes indígenas Marino Mestizo y Edwin Yatacué, reconocidos comuneros del pueblo nasa del departamento del Cauca; rechazó la muerte de Jhon Carlos Rodríguez Quintero, ocurrida en Ocaña (Norte de Santander), quien gozaba de medidas de protección especiales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); condenó el homicidio de dos habitantes de la calle que recibieron impactos de bala mientras dormían en el municipio de Tuluá, (Valle del Cauca); rechazó el asesinato del dirigente indígena José Wilson Ramón, baleado por desconocidos encapuchados en una vereda ubicada en Caloto (Cauca); instó a las autoridades a adelantar una rigurosa investigación ante la muerte del lanchero colombiano Amadeo Téllez Lozano, quien se transportaba en una canoa en el río Arauca y recibió disparos desde territorio de Venezuela; condenó el asesinato de los ediles María Fanny Torres Ramírez y Fernando Morales Pabón, de la localidad de Sumapaz en Bogotá; instó a las autoridades de Barrancabermeja a que se investigara el incremento de homicidios en el puerto petrolero, que en el transcurso de 2009 dejó más de 100 personas asesinadas por sicarios con armas de fuego; rechazó la muerte del colombiano Luis Gerardo Portilla Córdoba, ocurrida en Tucupita, capital del Estado Delta Amacuro (Venezuela), rechazó el homicidio del concejal Germán Herrera Roza, quien fue baleado cuando se encontraba en la inspección de Medellín del Ariari, en El Castillo, Meta, y condenó la muerte violenta del Gobernador del Caquetá, Luis Francisco Cuéllar, quien fue secuestrado en su residencia en Florencia y posteriormente asesinado por las FARC.

1.2. Respetto de las masacres, solicitó la creación de una comisión humanitaria interinstitucional que visitó el municipio de Barbacoas (Nariño) donde se denunció una masacre que dejó varios indígenas de la comunidad awa muertos y otros desaparecidos; participó en una misión humanitaria que visitó el resguardo El Sande (Nariño), en donde hubo una masacre en la que murieron aproximadamente 15 indígenas; rechazó una masacre ocurrida en el municipio de Patía (Cauca), en donde murieron seis personas, entre ellas dos niños; condenó la muerte de siete pescadores que fueron encontrados flotando en la desembocadura del río San Juan (Chocó); condenó los homicidios acontecidos en la vereda San José del municipio de Ragonvalia (Norte de Santander), en donde fallecieron seis personas; rechazó la masacre ocurrida en Cajapí, zona rural del municipio de Tumaco (Nariño) en donde fueron muertas siete personas y cinco más quedaron heridas de gravedad; condenó los hechos de violencia acontecidos en el área rural de Cúcuta (Norte de Santander) en donde dos labriegos, uno de ellos menor de edad, y un conductor de volqueta, fueron asesinados; condenó la muerte de 12 indígenas awa pertenecientes al resguardo del Gran Rosario (Nariño), en la que fueron asesinados cinco niños, una niña y seis personas adultas de esa comunidad; rechazó los hechos violentos ocurridos en el municipio de Colombia (Huila) donde fueron asesinados tres miembros de una familia y una persona más resultó herida; condenó el asesinato de tres personas (una más quedó herida) en el corregimiento de San Pablo, zona rural de Teorama (Norte de Santander); rechazó el asesinato de un número sin precisar de ciudadanos afrodescendientes que, al parecer, fueron atacados por las autodenominadas Águilas Negras en Barbacoas (Nariño); denunció la muerte de un hombre y dos mujeres de nacionalidad colombiana en el barrio Libertadores, a orillas del río Arauca, en

límites con Venezuela, y rechazó el asesinato de tres líderes comunitarios afrodescendientes que se trasladaban de Curbaradó a Brisas, sector del Carmen del Darién (Chocó).

1.3. Sobre ejecuciones extrajudiciales, reiteró su preocupación por la grave problemática de las ejecuciones extrajudiciales -falsos positivos-, con sustento en el informe de riesgo del SAT que advirtió el incremento del reclutamiento en la localidad de Ciudad Bolívar y el municipio de Soacha (Cundinamarca) (Com.1391). Igualmente, atendió y apoyó a los familiares de las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales de Soacha y Bogotá cuando acudieron a la Defensoría del Pueblo para solicitar de las autoridades competentes la adopción de medidas que garantizaran la protección de las familias que han recibido amenazas (Com. 1465).

1.4. En relación con el secuestro, celebró el anuncio de la liberación del ex gobernador del Meta, Alan Jara, del ex diputado del Valle, Sigifredo López, de un militar y de tres miembros de la Policía Nacional, por parte de las FARC; condenó el secuestro de un concejal del municipio de Garzón (Huila) al parecer realizado por un comando armado de la guerrilla de las FARC; instó al Gobierno nacional a encontrar los mecanismos apropiados para propiciar la liberación del sargento del Ejército Nacional Pablo Emilio Moncayo y del soldado Josué Daniel Calvo Núñez; expresó preocupación por la vida del presidente del Concejo de San José del Guaviare, Marcos Baquero, quien fue plagiado presuntamente por las FARC en el departamento del Guaviare, y pidió la liberación de 10 colombianos y un peruano que fueron secuestrados en un campo de fútbol en el estado venezolano del Táchira.

1.5. Sobre ataques y hostigamientos, urgió a la Fiscalía General de la Nación y a los organismos de Policía Judicial a investigar la detonación de un artefacto explosivo en la comunidad kankuama de Atanquez (Cesar) que produjo la muerte de cinco personas y dejó a 82 más heridas; rechazó enérgicamente un ataque perpetrado presuntamente por las FARC contra el municipio de Roberto Payán (Nariño) que dejó tres menores de edad muertos y 13 civiles gravemente heridos; condenó el ataque contra una tienda de videos Blockbuster en el norte de Bogotá, que provocó la muerte de dos personas y dejó varios heridos; condenó el atentado con explosivos en La Curva, área urbana de Convención (Norte de Santander), que dejó un saldo de cinco muertos (dos policías y tres civiles) y 12 personas heridas (entre ellas un niño y un policía); condenó los actos de violencia en los municipios de Saravena y Tame (Arauca) como consecuencia de la detonación de un artefacto explosivo que provocó heridas a dos personas y la muerte de un menor de ocho años y a un adulto de 38, así como el asesinato de dos hermanos; rechazó la emboscada contra una patrulla del Ejército en cercanías del municipio de Samaniego (Nariño) donde siete soldados resultaron muertos y cuatro más heridos; condenó la incursión guerrillera a Garzón (Huila), que dejó cuatro personas muertas; rechazó el atentado con un artefacto explosivo ocurrido en el barrio Gustavo Restrepo de Bogotá, que dejó una persona muerta y cuatro heridos; rechazó un ataque de las FARC en Toribío (Cauca), contra personal de policía que llegaba en helicópteros y contra la población civil; condenó el ataque de las FARC a la población de Corinto (Cauca) en el que se lanzaron morteros y granadas hechas sobre un campamento militar, del que quedaron 11 militares muertos y 30 guerrilleros dados de baja, así como la afectación de algunas viviendas; rechazó el ataque a un bus de pasajeros realizado presuntamente por las FARC en la localidad de Paltis, municipio de Ricaurte (Nariño) que dejó seis personas muertas y 11 heridas; pidió investigar la explosión de una granada en zona céntrica de Guapi (Nariño), que dejó dos personas muertas y 11 más heridas, y pidió la intervención de las autoridades ante la ola de asesinatos, quema de vehículos y de torres de

energía así como ataques indiscriminados contra miembros de la sociedad civil y de la fuerza pública, ocurridos en los municipios del departamento de Arauca.

1.6. En lo que concierne a las amenazas, condenó enérgicamente las amenazas de muerte que presuntos grupos armados ilegales profirieron contra defensores de derechos humanos, personas socialmente estigmatizadas, dirigentes sindicales, líderes estudiantiles, representantes de organizaciones sociales, de desplazados y de mujeres; solicitó la intervención inmediata de las autoridades del orden nacional y regional para que atendieran el clamor de la comunidad de Tibú (Norte de Santander) ante las amenazas por parte de grupos armados ilegales; rechazó las amenazas contra líderes indígenas wounaan en el Chocó, contra desplazados y funcionarios públicos (incluidos de la Defensoría del Pueblo) que laboran en Cesar, Magdalena y Guajira, y contra miembros de la asociación del predio San Jorge ubicado en Cabrera (Cundinamarca); rechazó la ola de violencia contra los habitantes del departamento de Nariño, especialmente en las poblaciones de Tumaco y Samaniego; condenó las amenazas de las autodenominadas Águilas Negras contra los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT); rechazó las amenazas contra Soraya Jaramillo Bedoya, personera municipal de Remedios (Antioquia) y solicitó adelantar las investigaciones correspondientes para establecer el origen de las mismas; advirtió sobre el riesgo de violaciones a los derechos humanos y a las libertades de la población civil que habita en la región del Catatumbo (Norte de Santander); denunció el intento de atraco de que fueron víctimas funcionarios de la institución en el momento en que se movilizaban de Cali a Puerto Tejada, los cuales recibieron, en el vehículo oficial donde se transportaban, dos impactos de bala; condenó los hechos criminales y las agresiones contra ciudadanos inermes de Ocaña y habitantes de los municipios de Convención y Teorama (Norte de Santander); rechazó las amenazas de muerte proferidas contra Yezid Beltrán, analista regional del SAT para el Eje Cafetero, por parte de las autodenominadas “Águilas Negras”; rechazó las amenazas de muerte contra 21 concejales de Barranquilla, presuntamente proferidas por las FARC; solicitó a las autoridades competentes reforzar los dispositivos de seguridad de la población civil del municipio de El Dovio (Valle del Cauca); rechazó el ataque con arma de fuego contra Islena Rey Rodríguez, presidenta del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta y beneficiaria de medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e instó a los cuerpos de seguridad y la fuerza pública a adoptar medidas eficaces de protección que le garanticen el derecho a la vida a monseñor Víctor Manuel Ochoa Cadavid, obispo auxiliar de Medellín, quien recibió amenazas contra su vida en razón de su intenso trabajo pastoral y social con sectores vulnerables de la población que habitan en los barrios populares del noroccidente de esa ciudad.

1.7. Respecto de la Ley de Justicia y Paz, se pronunció y lamentó el hundimiento de la ley de víctimas que se venía tramitando en el Congreso de la República y propuso hacer un ejercicio previo de precisión de conceptos para poder construir un consenso alrededor de un solo texto que busque garantizar los derechos de las víctimas y luego presentarlo en la siguiente legislatura.

1.8. En lo que hace a misiones médicas y humanitarias, rechazó el ataque alevé de la guerrilla contra una ambulancia que transportaba a un paciente herido por arma de fuego. Fue interceptada en la vía El Tarra - Cúcuta, por hombres armados pertenecientes presuntamente a las FARC, quienes intimidaron al personal médico que acompañaba la misión, bajaron a la fuerza al paciente y lo asesinaron.

Sujetos, víctimas y otros derechos

1.9. En cuanto a desplazados y refugiados, se hizo una intensa mediación entre las autoridades y los 140 desplazados de la costa atlántica y de Buenaventura que se tomaron un edificio en el centro de Bogotá, para brindar atención médica, alimentación y lograr acuerdos institucionales; denunció el desplazamiento de más de mil indígenas de la comunidad embera que habitan en la Costa Pacífica chocoana debido a amenazas y enfrentamientos entre grupos armados ilegales; condenó nuevamente las acciones de grupos al margen de la ley que obligaron al desplazamiento forzado a más de 400 miembros de la comunidad indígena embera de la cuenca del río Purricha, en el municipio de Bajo Baudó (Chocó); rechazó el desplazamiento masivo en las veredas Tindal y Chilbicito (Nariño) de más de 235 personas afrocolombianas; en el Día Mundial del Refugiado instó a las autoridades competentes a que adopten las medidas necesarias que permitan la superación del riesgo y la atención integral a las personas que han tenido que desplazarse de manera forzosa de la región de Ituango (Antioquia), así como la valoración de las condiciones materiales de vida en la que se encuentran y, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazados Internos, que permitan un posible retorno a su lugar de origen; denunció el desplazamiento forzado de 49 familias (224 personas), algunas de ellas del cabildo indígena Senú hacia el casco urbano de Juan José, en el municipio de Puerto Libertador, como consecuencia de los enfrentamientos entre unidades del Ejército Nacional y las FARC, y denunció el desplazamiento forzado de 39 personas, correspondiente a 11 grupos familiares en la vereda Mesón Alto del municipio de Argelia (Cauca), provocado presuntamente por Los Rastrojos.

1.10. En cuanto a comunidades indígenas, con la presencia del ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio, presidió una reunión de la Comisión de Derechos Humanos para los Indígenas, que evaluó la crisis humanitaria que afrontaba la comunidad awa como consecuencia de masacres perpetradas por las FARC, se sumó y acompañó a la minga humanitaria programada por el pueblo awa, que tenía como propósito central el ingreso de las autoridades de los distintos pueblos indígenas de Colombia al resguardo indígena awa de Tortugaña-Telembí, en el municipio de Baracoas (Nariño); adelantó las gestiones de traslado al Instituto de Medicina Legal de Tumaco (Nariño), para su identificación forense, de ocho cuerpos de indígenas Awa encontrados durante la marcha de la Minga Humanitaria que avanza hacia el resguardo indígena Tortugaza – Telembí, destacó la importancia del Día Internacional de los Pueblos Indígenas y recordó que Colombia cuenta con un invaluable patrimonio cultural representado en los 87 pueblos indígenas reconocidos.

1.11. Sobre minorías étnicas, en el día de la afrocolombianidad, convocó a la comunidad internacional a articular esfuerzos con las organizaciones sociales de los afrocolombianos y los organismos del Estado que tienen responsabilidades frente al tema; a propósito del fallo de tutela del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, que ordenó “entregar de manera voluntaria la tenencia material de las tierras (...), que de conformidad con las resoluciones expedidas por el INCORA y las modificaciones efectuadas por el INCODER, son de propiedad de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó”; recordó que la Defensoría del Pueblo expidió la Resolución Defensorial No. 039 sobre la “*Violación de los Derechos Humanos por Siembra de Palma Africana en los Territorios Colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó*”, como resultado del proceso de investigación por las denuncias de vulneración de los derechos de estas comunidades.

1.12. En el área de niñez, visitó el hospital Simón Bolívar de Bogotá para evaluar con los médicos tratantes las condiciones reales en que se encontraban los dos menores de edad que resultaron heridos con quemaduras de segundo grado por parte de tres agentes de la Policía Nacional en el Día de la Niñez y la Recreación; reclamó a la familia, a la sociedad y al Estado el cumplimiento de sus compromisos con la realización y garantía de los derechos humanos de los niños de Colombia; recordó la grave situación por la que atraviesan los niños y las niñas por efecto de conductas vulneradoras de sus derechos fundamentales especialmente por aquellas que atentan contra el derecho a no ser explotados económica o laboralmente; llamó la atención respecto de la urgencia de erradicar las peores formas de trabajo infantil y el ingreso prematuro de los menores de edad a las actividades laborales; lamentó el desenlace fatal que provocó la muerte de un bebé de siete meses en la población de Piedecuesta (Santander), a manos de su progenitora; solicitó a la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones que fueran necesarias para identificar y castigar a los responsables de la posible violación de una niña desplazada menor de edad, por parte de un auxiliar de policía bachiller (con complacencia de otros compañeros) en Bogotá, y participó activamente, con motivo de los 20 años de la proclamación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en el panel *Pobreza y Violencia: Una agenda pendiente para la infancia y la adolescencia*.

1.13. Con respecto al tema de mujer, envió un saludo especial a todas las mujeres de Colombia, enalteció la lucha que históricamente han adelantado para ser reconocidas y asumidas como sujetos de derechos en igualdad de condiciones y se unió a la orden impartida por la Corte Constitucional en la Acción de Tutela T- 388 de 2009, mediante la cual se estableció un plazo de tres (3) meses a los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que diseñaran un Plan Nacional de Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres.

1.14. En lo concerniente a la salud, expresó su preocupación por la reactivación de tutelas para poder acceder al sistema de salud; exhortó a las autoridades competentes a implementar y aplicar medidas sanitarias para prevenir el contagio de la gripe AH1N1 en el territorio nacional; solicitó adoptar medidas urgentes en los procedimientos médicos, clínicos y sanitarios de curación y prevención para evitar la infección y propagación de enfermedades de transmisión entre la población desplazada que ocupaba las instalaciones del parque Tercer Milenio; hizo un llamado de atención urgente para que se garantizaran los programas de seguridad alimentaria de la población infantil indígena en el país, y presentó el tercer estudio de tutelas en salud, en la versión actualizada que comprendió los años 2006-2008, de una serie que esta entidad ha divulgado durante los últimos diez años.

1.15. Referente al medio ambiente y a los servicios públicos, pidió aunar esfuerzos institucionales, para mitigar la emergencia sanitaria que sufrió la ciudad de Villavicencio (Meta), donde el 80% de la ciudad quedó sin suministro de agua debido a una explosión, al parecer causada por las FARC; para conmemorar el Día Mundial del Agua, presentó un resumen del resultado del trabajo que la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente y el Programa de Seguimiento de las Políticas Públicas han realizado en relación con este valioso recurso y servicio público domiciliario; presentó el libro *Diagnóstico del cumplimiento del Derecho Humano al Agua en Colombia*, texto que contiene el primer análisis de los diferentes componentes que involucran al derecho humano al agua; con ocasión

del Día Panamericano del Agua, hizo un reconocimiento a aquellos municipios en donde se han alcanzado los mejores indicadores básicos para el cumplimiento de este derecho humano y presentó un análisis sobre el cumplimiento de la meta 10ª de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la evolución del índice de riesgo de calidad del agua para consumo humano entre los años 2007 y 2009.

1.16. En el tema de la solidaridad con los periodistas, deploró el asesinato del periodista José Everardo Aguilar, en El Bordo (Cauca), así como el ataque contra el comunicador Gustavo Álvarez Gardeazábal, quien fue asaltado en su propia residencia por seis desconocidos que lo amenazaron en Tuluá (Valle del Cauca), y rechazó las amenazas contra el periodista Herbin Hoyos, director del programa *Las voces del secuestro*, quien se refugió en España tras ser víctima de nuevas amenazas de muerte, al parecer por parte de las FARC.

1.17. Al respecto de sucesos especiales nacionales, en el Día Internacional del Trabajo recordó las luchas de reivindicación por los derechos de los trabajadores y precisó que es necesario que en Colombia se garantice el cumplimiento de las obligaciones que en las relaciones laborales corresponden a los empleadores, frente a las cuales el Estado tiene el deber de garantizar su vigencia; hizo comentarios sobre el proyecto de la explotación de la mina de oro La Colosa por parte de la multinacional surafricana Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., en la vereda La Luisa del municipio de Cajamarca, en el Tolima; expresó la profunda preocupación por las interceptaciones de comunicaciones, acopio de información y seguimientos ilegales adelantados presuntamente por funcionarios del DAS contra miembros de partidos políticos, congresistas, periodistas, integrantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, magistrados de las cortes y familiares de algunos de los señalados, entre otros; rechazó el ataque con arma de fuego del que fue objeto el señor Hernando Rodríguez Tovar, vinculado en calidad de investigador del Sistema Nacional de Defensoría Pública; en el Día Nacional de los Derechos Humanos, manifestó que esta conmemoración debe representar una oportunidad para que la sociedad colombiana en su conjunto y las autoridades del Estado hagan una reflexión profunda sobre la necesidad de construir una cultura de respeto integral a los derechos humanos; y condenó la muerte de tres personas adultas provocada por minas antipersonal en la zona rural del municipio de Dabeiba, corregimiento de San José de Urama (Antioquia).

1.18. En lo concerniente a sucesos internacionales, la entidad se unió a la conmemoración del Día Mundial Humanitario, en homenaje a los cooperantes en labores de derechos humanos asesinados o heridos en los diferentes conflictos en todo el mundo; culminó las gestiones humanitarias del proceso de repatriación a Colombia de ocho de los diez cadáveres que fueron encontrados en Venezuela y que hacían parte del grupo de 12 integrantes del equipo de fútbol, secuestrados y desaparecidos en Chururú; le recordó al país que finalizó la salvaguarda de siete años que tenía el Estado colombiano ante la Corte Penal Internacional para no juzgar crímenes de guerra; con ocasión del día Internacional de los Derechos Humanos, expresó que esta fecha representa un momento oportuno para sensibilizar a las autoridades de los Estados y a las diferentes expresiones de la sociedad ante los derechos humanos como herramienta insustituible para promover las libertades fundamentales y la defensa de la dignidad humana; con ocasión del Día Internacional en Apoyo de las Víctimas de la Tortura, pidió al Estado colombiano avanzar en la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;

organizó un taller de las defensorías regionales del Caribe sobre prevención y protección en derechos humanos con la presencia de los representantes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); e inauguró, con el Representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el municipio de Bello (Antioquia), la Casa de los Derechos de la vereda Granizal, orientada a ofrecer los servicios de protección y garantía de los derechos para los habitantes de esta zona del país.

2. Las audiencias, resoluciones e informes defensoriales

2.1. Audiencias defensoriales

Mediante las audiencias defensoriales el Defensor del Pueblo presenta recomendaciones a las autoridades competentes, ya que permiten una amplia difusión dentro de las comunidades afectadas, por ser escenarios democráticos de participación para la formulación de soluciones urgentes y consensuadas. Se realizaron las siguientes:

La audiencia en la capital colombiana, para que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) expusiera las razones que llevaron a esa entidad a solicitar la “modificación de los costos de referencia del cargo por consumo del servicio de alcantarillado del Distrito Capital para incorporar los costos de tratamiento de aguas residuales de la PTAR Salitre”; luego, una audiencia para presentar el segundo informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 38 de mayo de 2005 *Estado de la cuenca media y baja del río Sinú*; una audiencia para entregar el Informe Estructural de Riesgo sobre la situación de los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay; otra, en el municipio de Guapi (Cauca), referida al informe defensorial sobre la Situación ambiental, de saneamiento básico y de agua potable en el litoral pacífico chocoano; y, posteriormente, una audiencia defensorial en Tumaco, para salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas que habitan la Costa Pacífica nariñense. A continuación, nos referiremos a algunas de ellas:

Audiencia de presentación del segundo informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 38 de mayo de 2005. El 14 de octubre de 2009 se efectuó esta audiencia, relacionada con el *Estado de la cuenca media y baja del río Sinú*³.

Tuvo el propósito de analizar los problemas que aquejan a la cuenca y a sus habitantes; las intervenciones hechas a lo largo de todo el valle, que alteraron totalmente la dinámica hidráulica del río y de las ciénagas, afectaron los ecosistemas y las especies asociados y desestabilizaron las relaciones de los habitantes con el medio.

Probablemente a esto se den las graves inundaciones del valle del Sinú ocurridas en los dos años anteriores, que dejaron pérdidas económicas, ambientales y de vidas humanas.

3 Antecedente. En septiembre del año 2007 se realizó el primer informe de seguimiento y allí se constató una respuesta muy baja de las diferentes instituciones frente a las recomendaciones hechas por la Defensoría. Por otra parte, existían dos sentencias que exigen a las entidades mitigar y solucionar los problemas de la cuenca: la Sentencia de la Corte Constitucional de 1999, T-194, y el fallo de acción popular del Tribunal Administrativo de Córdoba.

Quedaron pendientes otros compromisos y obligaciones, esenciales y necesarias para que los actores locales intervengan, como el caso de alinderamiento y amojonamiento de las ciénagas, fundamental para que los municipios entren a recuperar el dominio público de las zonas ocupadas de manera ilegal, e igualmente el poco resultado obtenido en la tarea de detener las acciones de intervención y desecación de los cuerpos de agua.

Audiencia Defensorial para la protección de derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la costa pacífica nariñense. En coherencia con las líneas de visión estratégica de la Defensoría del Pueblo y en cumplimiento del ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo, se realizó una audiencia defensorial en Guapi, Cauca, el 23 de octubre de 2009, en la que la entidad formuló recomendaciones para la protección de derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la costa pacífica nariñense.

Esta se desarrolló con el objetivo de presentar y analizar el informe estructural elaborado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) sobre las condiciones de pobreza y marginalidad social, los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, los impactos generados por la violencia en los territorios, la identidad cultural y la autonomía organizacional de los pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan en esa región del país.

La audiencia tuvo lugar en la institución educativa San José con la participación de 135 personas; entre ellas, representantes de los pueblos indígenas asociados a ASIESCA y OSBESCA, el párroco del municipio de Guapi, representantes de las comunidades afrodescendientes, la dirigente de la Red de Organizaciones Femeninas, miembros de la Asociación de Desplazados de los municipios del Pacífico sur y representantes de la Asociación de Jóvenes, que informaron sobre los efectos de los cultivos ilícitos en la seguridad alimentaria de la población y pidieron el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo para la protección efectiva de sus derechos fundamentales.

En el marco de la misma se socializó el informe estructural del SAT sobre la costa pacífica caucana, que comprende los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. La audiencia defensorial realizada en Guapi formuló las recomendaciones a las autoridades competentes del orden nacional, departamental y local siguientes:

Protección a la vida, integridad y libertad y obligaciones consagradas en el Derecho Internacional Humanitario:

En materia de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, es urgente que los municipios del litoral pacífico cuenten con una política efectiva de prevención de violaciones de derechos humanos, especialmente frente al fenómeno del desplazamiento y el reclutamiento forzado. En el primer caso, deben trascenderse los planes de contingencia y las medidas de atención de emergencia, para buscar procesos que efectivamente garanticen la protección y eviten el desarraigo de las poblaciones.

Audiencia sobre la Situación ambiental, de saneamiento básico y de agua potable en el litoral pacífico chocoano. Esta audiencia se llevó a cabo el 22 de julio de 2009 en Bogotá, en el auditorio central de la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con la información obtenida por la Defensoría del Pueblo, se logró evidenciar que existen deficiencias en la prestación de los servicios de saneamiento básico y agua potable en los municipios de Bahía Solano, Juradó, Nuquí, El Litoral del

San Juan y Bajo Baudó. Las áreas naturales y protegidas de esta zona del departamento del Chocó son objeto de una fuerte intervención antrópica. Como consecuencia de diversos factores, se vulneran derechos colectivos de carácter ambiental y se afecta el patrimonio natural y ecológico del país, lo que pone en riesgo el desarrollo sostenible de las comunidades que habitan en la zona.

La Defensoría del Pueblo comprobó que los proyectos que se están desarrollando en esta zona generan un importante impacto ambiental y cultural, pese a ser mitigado de alguna manera a través de las obligaciones ambientales contraídas en los estudios y licencias ambientales.

En razón de lo anterior, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo examinó la situación ambiental, de saneamiento básico y de agua potable en relación con los derechos humanos al ambiente sano, al equilibrio ecológico, al agua potable, a la salud pública, a la prestación eficiente de los servicios públicos y al desarrollo sostenible, entre otros, e inició la correspondiente acción defensorial.

Así mismo, en cumplimiento del cronograma de audiencias defensoriales, la Defensoría del Pueblo, Regional Atlántico, analizó la situación ambiental de los humedales y cuerpos de agua de varios municipios en la costa norte.

Audiencia sobre la crítica situación ambiental de los humedales de varios municipios de la costa atlántica. Para analizar la crítica situación ambiental de los humedales de varios municipios, la Defensoría del Pueblo, Regional Atlántico, realizó una audiencia defensorial en la sede de la Fundación Huellas en la población de Malambo, en la que participaron autoridades departamentales y municipales competentes sobre el tema, organizaciones ambientales y distintas entidades de la sociedad civil de ese municipio.

La audiencia sobre los humedales, considerados por la UNESCO como los ecosistemas más productivos de la tierra, buscó soluciones oportunas a la crisis creciente de destrucción de las fuentes de agua, de la flora y fauna de los humedales de los municipios de Soledad, Malambo y Sabanagrande, entre otros.

Otro de sus objetivos fue el de resolver oportunamente los problemas de contaminación ambiental de los humedales y la segmentación de esta zona por particulares que se han apropiado de los entornos de estos cuerpos de agua, lo que ha venido reduciendo el área y la extensión de este recurso natural.

Representantes de distintas asociaciones que promueven la defensa del medio ambiente participaron en la audiencia y ofrecieron información sobre la manera como el deterioro progresivo del ecosistema de los humedales viene afectando a los habitantes que derivan su sustento de las actividades económicas básicas que se desarrollan en las zonas de humedales.

Esta audiencia recogió las críticas de los representantes de las comunidades a la Corporación Regional Autónoma del Atlántico (CRA), dada su ineficiencia administrativa ante la situación actual que presentan los humedales en este sector del departamento.

En conjunto, las audiencias defensoriales tuvieron una amplia divulgación en diversos medios de comunicación nacional y regional e igualmente en la página web y el programa de televisión de la Defensoría del Pueblo.

2.2. Resoluciones e informes defensoriales

Las resoluciones e informes defensoriales son una herramienta de análisis invaluable, para dar a conocer ante las entidades competentes, la opinión pública y las comunidades la violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Sus acciones y recomendaciones permiten fortalecer la capacidad de respuesta y los esfuerzos de los organismos concernidos, ante las urgentes y oportunas demandas que la sociedad civil interpone, cuando hay amenazas y violación sistemática de los derechos fundamentales.

Las resoluciones e informes que en el 2009 la entidad consolidó y divulgó públicamente fueron a partir de las investigaciones institucionales requeridas, sobre los temas siguientes:

2.2.1. Resoluciones defensoriales

En las resoluciones defensoriales de 2009, el Defensor del Pueblo se pronunció sobre la vulneración de los derechos de los indígenas y minorías étnicas, los derechos colectivos y del medio ambiente, y la situación de las cárceles y los derechos de los internos, entre otros asuntos que se tratan en el Informe al Congreso. De ellas, se destacan las siguientes:

- **En lo que concierne a la crisis humanitaria del pueblo indígena Awa** y a la difícil situación de derechos humanos que ha afrontado en los últimos años esta comunidad: en cuanto a los derechos a la vida y a la integridad personal, a la identidad étnica y cultural, a la tierra y al territorio, a la consulta previa y a la autonomía, a la jurisdicción especial, a la etnoeducación y a la etnos salud se estableció un antecedente especial en la Resolución Defensorial No. 53 de 2008, mediante la cual se solicitó oportunamente a las autoridades del Estado la adopción de las medidas necesarias para proteger y garantizar los derechos humanos del mencionado pueblo del departamento de Nariño.

Con este antecedente, la Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo un seguimiento a la resolución y un acompañamiento permanente a la comunidad awa - particularmente a las autoridades tradicionales y las organizaciones de base-, con el fin de que se garanticen de manera efectiva sus derechos humanos y se ofrezcan soluciones urgentes a las condiciones de pobreza y marginalidad social -expresadas en los altos índices de necesidades básicas insatisfechas-; a la ocupación de los territorios por grupos armados ilegales; y a las amenazas a la memoria cultural así como a la identidad y autonomía organizativa de los awa, por el impacto del conflicto armado en el departamento de Nariño.

- **En relación con los derechos colectivos y del medio ambiente**, la entidad produjo cinco resoluciones. Sus temas fueron: el Estado social, el medio ambiente, los servicios públicos de agua potable y el saneamiento básico del trapezoides amazónico; la explotación, transporte y embarque del carbón en los departamentos del Cesar y Magdalena, y la situación ambiental y de servicios públicos en el corregimiento de Taganga, el Parque Nacional Tayrona y los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Con la Resolución Defensorial No. 57 de 2009, producto del diagnóstico sobre el cumplimiento del derecho humano al agua⁴ en Colombia, se formularon recomendaciones a las distintas

4 Dentro de su misión constitucional, la Defensoría del Pueblo está encargada de la promoción y divulgación del derecho humano al agua y de la interposición de los mecanismos administrativos y judiciales para su protección en el país.

autoridades del nivel nacional, departamental y municipal, y se hizo énfasis en la necesidad de incorporar mecanismos que garanticen a todos los habitantes del territorio nacional servicios públicos esenciales con calidad, particularmente de acueducto y alcantarillado.

De acuerdo con los instrumentos internacionales, la Defensoría del Pueblo, destacó en la citada resolución –según lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- que es obligación del Estado garantizar la efectividad del derecho y, en consecuencia, debe tener muy en cuenta los siguientes factores: (i) la disponibilidad de agua, es decir, la garantía de un abastecimiento continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; (ii) la accesibilidad al agua, que significa el acceso a ella, tanto físico como económico, la no discriminación y el acceso a la información; y (iii) la calidad del agua, que debe ser salubre y no contener microorganismos o sustancias que amenacen la vida.

• **En cuanto a las condiciones de los internos en las cárceles, que padecen enfermedad mental sobrevenida,** la Defensoría verificó previamente en las tres unidades de salud mental de Bogotá, Medellín y Cali, las condiciones en las que permanecen aquellos internos que sin haber sido judicialmente declarados inimputables durante su reclusión –bien sea como sindicados o condenados- les sobreviene una enfermedad mental.

Como producto de esta actuación, se expidió en el 2008 una resolución defensorial en la que se recomendó al INPEC aplicar los estándares internacionales y nacionales en las unidades de salud mental y dar cumplimiento a la Ley 65 de 1993, asuntos de los cuales hace seguimiento especial.

2.2.2. Informes defensoriales

Los informes defensoriales presentados a la opinión pública durante el 2009 fueron los siguientes:

• **Informe integral sobre la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.** Con ocasión de la visita al país del Relator Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Defensoría presentó un informe integral sobre la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, en el que se hizo especial énfasis en los derechos territoriales, el desplazamiento forzado y la necesidad de garantizar los procesos de consulta previa, libre e informada.

En el informe se señaló la preocupación por el panorama de derechos humanos que afronta un significativo número de pueblos indígenas de nuestro país. Para la Defensoría del Pueblo, las violaciones de los derechos humanos de esta población se presentan en diferentes regiones y dan cuenta de la vulneración de múltiples derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, así como de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario en las comunidades indígenas.

El derecho a la vida, a la integridad, al goce efectivo de sus derechos territoriales, la autonomía, la jurisdicción especial, el gobierno propio, el desarrollo de sus planes de vida y demás garantías que emanan del ordenamiento jurídico son vulnerados por la incidencia tanto de los actores del conflicto armado como por la presión de las prácticas del narcotráfico. Los hechos derivados de estas acciones violentas han incidido también en el desplazamiento forzado de integrantes de varias comunidades indígenas, que se ven desarraigados de sus territorios de origen en lugares ajenos a sus patrones sociales y

culturales, circunstancias que los ponen en mayor grado de peligro y aumenta el riesgo de pérdida de su identidad y patrimonio cultural.

El informe reconoce como particularmente grave la situación de algunas comunidades del sur del país, que han sufrido la desaparición física de importantes líderes de sus comunidades a causa de homicidios cometidos por grupos armados ilegales.

Por tanto, la Defensoría del Pueblo, una vez más y de manera categórica, instó a las autoridades estatales competentes a que asuman de manera efectiva las acciones institucionales necesarias para contrarrestar las graves violaciones de derechos humanos de que son víctimas estos pueblos. Y, así mismo, formulen políticas y ejecuten acciones urgentes de protección especial, que aseguren su vida digna, en todas las dimensiones y condiciones de igualdad que abarcan sus derechos.

Por otra parte, la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, señora Gay McDougall, en las conclusiones preliminares de su visita oficial a Colombia (1° al 12 de febrero de 2010), refiriéndose al acompañamiento institucional de la Defensoría del Pueblo a las comunidades afrocolombianas y a los informes defensoriales sobre el tema, destacó especialmente la labor de la entidad al establecer un sistema de alerta temprana y de evaluación de riesgo para estas comunidades y sus líderes amenazados.

La experta de Naciones Unidas también señaló que *“para brindar medidas de protección apropiadas y a tiempo, aunque la Defensoría del Pueblo tiene la capacidad de identificar amenazas creíbles en el terreno, sus alertas deben ser evaluadas por un comité de las fuerzas de seguridad e instituciones civiles a nivel nacional, que a menudo ha descartado la credibilidad de las amenazas. El Defensor no forma parte de ese comité pero depende de él para tomar medidas de protección”*.

• **Sobre el desplazamiento**, en el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, durante 2008 y 2009 se elaboraron y presentaron tres informes a la Corte Constitucional. También, se participó en las audiencias técnicas y de seguimiento adelantadas por ese organismo. Las consideraciones de la Defensoría han sido tenidas en cuenta por dicha Corte en sus decisiones judiciales.

En cuanto al seguimiento, la Defensoría diseñó e implementó una estrategia de articulación interinstitucional y se coordinaron acciones de difusión, incidencia y seguimiento, en las que se hizo énfasis en las órdenes de la Corte Constitucional de aplicar el enfoque diferencial y de fortalecer la capacidad territorial y de garantía a la participación de la población desplazada.

• **En materia de derecho a la salud**, durante el 2009 se divulgó la investigación sobre *La Tutela y el Derecho a la Salud*, correspondiente al período 2006-2009. En ella se señaló la necesidad que tienen los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud de recurrir a la acción de tutela para evitar la vulneración de este derecho por parte de las entidades aseguradoras.

Igualmente en ella se consideró que, a pesar de haberse expedido nuevas leyes que protegen a los ciudadanos en sus derechos, los colombianos continúan empleando la acción de tutela como el mecanismo más efectivo para hacerlos valer y acceder a ellos. Así lo demuestran las cifras arrojadas en el estudio de actualización, donde se constata el aumento, año tras año, de las acciones interpuestas para reclamar sus derechos. Por primera vez en los estudios de la Defensoría apareció que el derecho a la salud fue el más invocado en las tutelas, por encima del

derecho de petición y del derecho a la vida⁵. Esta situación, en virtud de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que reconoce como fundamental el derecho a la salud.

También se divulgó la evaluación de los servicios de salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud (EPS). Esta investigación tuvo por finalidad medir el grado de satisfacción de los usuarios afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto del régimen contributivo como del régimen subsidiado, mediante un indicador que incentive la calidad de los servicios que brindan las entidades aseguradoras.

El informe destacó que en la Sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional había reafirmado el derecho a la salud como un derecho fundamental⁶. En su jurisprudencia, señaló que el acceso a un servicio de salud, contemplado en los planes obligatorios, es un derecho fundamental autónomo. En tal medida, la negación de los servicios de salud contemplados en el POS es una violación del derecho fundamental a la salud y, por tanto, se trata de una prestación claramente exigible y justiciable mediante acción de tutela.

• **En cuanto a los derechos colectivos y del medio ambiente**, se elaboraron diferentes informes de seguimiento a las siguientes resoluciones defensoriales: Resoluciones No. 37 y 48 sobre la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en Sincelejo; Resolución No. 38 sobre el estado de la cuenca media y baja del río Sinú; Resolución No. 45 sobre la situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina; Resolución No. 46 sobre la situación social y ambiental de la región del Catatumbo, Norte de Santander; Resolución No. 50 sobre la Ciénaga de Palagua: recuperación de las zonas de ronda y de preservación ambiental; y la Resolución No. 52 relacionada con la situación social, ambiental y de prestación de los servicios públicos en el trapecio amazónico.

Del mismo modo, se elaboraron y difundieron informes defensoriales sobre la situación ambiental, de saneamiento básico y agua potable del Litoral Pacífico chocoano; el canal Naranjo: sus impactos y la situación actual que está poniendo en alto riesgo de desaparecer a varios centros poblados del Litoral Pacífico nariñense. La resolución respectiva buscó presentar ante las autoridades nacionales, regionales y locales el impacto ambiental generado por el canal Naranjo, construido en la década del 70 en el municipio de Olaya Herrera, y los efectos sobre el río Sanquianga, dado que, cada vez que se desborda su caudal, causa graves daños a las construcciones que se encuentran a orillas de este río, lo cual, de no tomarse medidas efectivas, puede generar una enorme catástrofe medio-ambiental.

Se hace especial mención de los informes de seguimiento de la Resolución No. 39 sobre la violación de derechos humanos por la siembra de palma africana en los territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó, en el departamento del Chocó. Es un caso emblemático de vulneración de los derechos de las comunidades afrodescendientes en relación con los territorios colectivos ancestrales -titulados por el Incora en el año 2000-, y los derechos a la vida, la libertad e integridad de quienes tuvieron que abandonar sus territorios -de los que fueron despojados- y hoy ostentan la condición de desplazados.

5 En el año 2008 su participación, dentro de las tutelas en general, fue del 41.52%, seguido por el derecho de petición, con un 32.9%, y el de la vida, con un 25.7%.

6 La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana; la segunda, su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, y la tercera, su fundamentalidad en lo que respecta a un ámbito básico.

Las gestiones de la Defensoría se han orientado a que se efectúe el deslinde y la delimitación de los territorios colectivos, el censo poblacional, el proceso de retorno en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, y la restitución material de los bienes. Igualmente, esta ha impulsado ante la Superintendencia de Notariado y Registro la revocatoria directa de la adjudicación irregular de baldíos.

Las resoluciones han destacado, en el ámbito de las comunidades afrocolombianas, la Ley 70 de 1993 que establece el derecho de los colombianos negros a ocupar sus tierras ancestrales; que garantiza el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras y reconoce la protección de sus prácticas culturales y el uso ancestral de los recursos naturales. La citada ley prescribe que las tierras de las comunidades afrocolombianas son inalienables e imprescriptibles. También establece los derechos de estas comunidades a la educación, a la salud y a la participación política.

- **Sobre el sistema penitenciario y carcelario**, en el año 2009 la entidad realizó audiencias regionales en los departamentos del Quindío, Caldas, Boyacá, Huila, Risaralda, Nariño, Meta, Amazonas y Córdoba, y en la ciudad de Bogotá.

Los informes defensoriales sobre los centros penitenciarios sintetizan el seguimiento a la situación penitenciaria y carcelaria en Colombia, con el fin de vigilar el cumplimiento de las funciones de las autoridades respectivas y prevenir así violaciones de los derechos humanos de los internos e internas que se encuentran reclusos en las diferentes zonas del país. Los informes de 2009 diagnosticaron el hacinamiento en los centros de reclusión y lo calificaron como una de las principales fuentes de las violaciones a la dignidad y a los derechos humanos en las cárceles colombianas.

Como lo ha manifestado en forma reiterada la Defensoría, el hacinamiento es violatorio de la dignidad humana, en cuanto constituye trato inhumano en las condiciones de vida de los internos. Genera corrupción y violencia y se expresa en la falta de un espacio mínimo para pernoctar y posibilitar el cumplimiento del tratamiento penitenciario de la reinserción social del interno, lo cual disminuye ostensiblemente sus oportunidades de salud, trabajo, educación y recreación; dificulta la capacidad de control y la gobernabilidad por parte de las autoridades carcelarias y, consecuentemente, compromete la obligación del Estado de garantizar la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad.

El hacinamiento es un fenómeno que sólo es solucionable a través de una labor integral de diversas instancias del Estado; concretamente, desde la acción que al respecto efectúen las tres Ramas del Poder Público.

- **Sobre el riesgo de infecciones asociadas a los desechos hospitalarios**, la Defensoría ha manifestado durante los últimos años su creciente preocupación al respecto y ha hecho una investigación sobre los residuos hospitalarios y similares en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, de lo cual hace seguimiento.

- **En cuanto a los contenidos discriminatorios en los manuales de convivencia de los colegios**, la Defensoría ha realizado un estudio nacional para identificar posibles cláusulas discriminatorias, recomendando que los centros educativos deben proscribir y eliminar los actos discriminatorios contra sus alumnos en sus propios manuales de convivencia, e impulsar procesos de inclusión e igualdad, como también proponer y promover una formación rigurosa de respeto a la dignidad humana, a la pluralidad, al debate crítico y a las diferencias.

3. La gestión institucional de comunicaciones.

Campañas y programas

La gestión de comunicaciones que se desarrolló en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2009 se hizo a través de actividades estratégicas de comunicación, a nivel nacional, orientadas a divulgar y educar la opinión pública, de modo que promovieran el conocimiento y compromiso solidario ante la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Estas fueron:

La Defensoría del Pueblo realizó durante el año 2009 dos (2) campañas institucionales de alto impacto público encaminadas a sensibilizar e informar a la opinión pública colombiana sobre la orientación sicojurídica que ofrece la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo en las actividades de asistencia y representación judicial de las víctimas del conflicto armado interno, y sobre las tareas interinstitucionales que realiza la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en torno al delito de la desaparición forzada.

La divulgación por televisión de las dos cuñas publicitarias institucionales estuvo orientada a lograr un mayor conocimiento y apropiación, por parte de las víctimas, de sus derechos y de la oferta institucional dirigida a ellas.

La divulgación de la campaña de televisión sobre víctimas fue avalada por la Comisión Nacional de Televisión con código cívico y de interés público para su difusión en los canales públicos y privados del país.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, las campañas masivas de sensibilización en torno a los derechos humanos de las víctimas de la violencia sociopolítica en Colombia buscan la superación de los obstáculos culturales y sociales para que aquellas puedan rehacer sus vidas y ejercer plenamente su ciudadanía.

La Defensoría del Pueblo, igualmente, considera que dos de los aspectos que más dificultan la restitución de los derechos de las víctimas son la indiferencia general y la creciente hostilidad de la opinión pública a los procesos de reclamación de derechos por parte de este sector vulnerable de la sociedad.

El año 2009 también significó avances importantes para la Defensoría del Pueblo en lo que tiene que ver con la consolidación de la Unidad de Justicia y Paz, encargada de poner en marcha la orientación y asesoría a las víctimas en la etapa previa a su representación judicial.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo lanzó una campaña nacional de sensibilización con el interés de ofrecer información a las víctimas del conflicto armado sobre los servicios que ofrece su Unidad de Justicia y Paz para atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado en lo concerniente a su orientación sicosocial y jurídica.

Programa de televisión Por la población civil. Desde el año 2004, la Defensoría del Pueblo ha consolidado, a través de su programa institucional de televisión *Por la población civil*, un esfuerzo pedagógico en la divulgación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Mediante la educación y divulgación en derechos humanos que se realiza con el referido programa, la Defensoría del Pueblo tiene el propósito de sensibilizar y concientizar a los diversos sectores de la población colombiana en temas relacionados con la defensa y protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de consolidar la participación ciudadana, la solidaridad con las víctimas del conflicto armado y los derechos fundamentales.

En ese contexto, el programa de televisión Por la población civil busca influir positivamente en diversas audiencias sociales, en especial en los sectores más vulnerables del país para contribuir a la realización, apropiación colectiva, protección y defensa de sus derechos.

Este programa de televisión hace parte de las iniciativas de la Defensoría del Pueblo dentro de las acciones institucionales de divulgación y promoción del conocimiento los derechos humanos y el ejercicio ciudadano de los mismos para la construcción de una cultura de tolerancia, inclusión social, igualdad de derechos y respeto por las diferencias y la diversidad cultural de la sociedad colombiana.

La Defensoría del Pueblo, dentro de su misión institucional en la defensa y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, realiza desde hace cuatro años dicho programa de televisión, en los días sábados a las 5:30 p.m., orientado a educar y sensibilizar a los ciudadanos del país, a través de un medio masivo de comunicación con cobertura nacional, en torno a los derechos humanos.

El programa Por la población civil cuenta con una amplia teleaudiencia en Colombia y ha logrado un nivel de penetración en las regiones más apartadas y vulnerables del país, en las que se presentan situaciones, masivas violaciones a la vida, la integridad y la libertad de las personas en el contexto del conflicto armado interno.

Los contenidos del programa se han convertido en una herramienta crucial y estratégica para la divulgación e institucionalización de los derechos humanos, así como para la apropiación pública de los mismos.

Sus temas corresponden a las tareas que adelanta la Defensoría del Pueblo en las regiones colombianas y su realización expresa una visión pedagógica y básica de los derechos humanos con la participación de las comunidades en las acciones institucionales de la entidad.

El programa se emite por el Canal Uno de televisión los días sábados a las 5: 00 p.m., y se ha convertido en el único espacio de la televisión colombiana que divulga información precisa y rigurosa sobre los temas de derechos humanos en el país.

Durante el año 2009, la Defensoría del Pueblo presentó 20 programas de televisión y es importante señalar que son únicos en su género y sus contenidos han sido aceptados por la Comisión Nacional de Televisión. También es importante destacar que el horario de emisión, establecido a las 5:00 p.m., se debe a que en esa hora, previa al Prime Time u horario estelar en el Canal Uno, hay una audiencia importante a escala nacional.

El programa se desarrolló en el 2009 bajo la dirección de la Oficina de Comunicaciones y Asuntos del Despacho del Defensor del Pueblo, para lo cual se organizó un equipo de comunicadores encargados de la investigación y producción del mismo.

La divulgación de temas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario a través del programa institucional Por la población civil es un esfuerzo que busca contribuir a la consolidación de contenidos sociales en los medios masivos de comunicación, orientados a dinamizar una cultura de la civilidad y la democracia en Colombia.

4. Pronunciamientos y actuaciones ante las ramas legislativa y judicial

La Defensoría del Pueblo lidera una estrategia de lucha contra la discriminación en el país, que incluye varios frentes: el ámbito normativo, el desarrollo de investigaciones que den cuenta del fenómeno de la discriminación y la consecuente afectación de los derechos de sus víctimas, la sensibilización y capacitación y el litigio defensorial para remover los obstáculos jurídicos que generan discriminación.

Estrategia de lucha contra la discriminación

1. **Proyecto de ley estatutaria:** se trata de una iniciativa de carácter único y especial, pues es fruto de un ejercicio colectivo con participación de organizaciones que trabajan con grupos o pueblos tradicionalmente discriminados, desarrollado a lo largo de dos años. Establece mandatos de política pública, sanciones por despliegue de conductas discriminatorias, mecanismos de acceso a la justicia para facilitar la denuncia, investigación y sanción de la discriminación y además ordena la reparación de los daños causados a las víctimas de discriminación, entre otros trascendentales temas. El proyecto, de conformidad con la más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, será sometido a consulta previa con los grupos étnicos durante el primer semestre del año 2010.
2. **Publicación y distribución de una cartilla de sensibilización contra la discriminación:** la Defensoría del Pueblo diseñó, elaboró y publicó una cartilla que va a ser difundida a nivel nacional y cuyo propósito es facilitar la comprensión del fenómeno de la discriminación y atacar los prejuicios y estigmas más comunes en nuestra cotidianidad.
3. **Capacitación a funcionarios de la Defensoría del Pueblo:** la Defensoría constituye la primera y única entidad estatal que adelanta un proceso de capacitación de sus servidores sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación, con el objeto de facilitar a los funcionarios y contratistas la identificación de situaciones de discriminación y la actuación sobre las mismas (12 regionales en el año 2009).
4. **Investigación sobre discriminación laboral de las personas con discapacidad:** la Defensoría ha advertido la precariedad de la información empírica sobre las modalidades, causas y consecuencias de la discriminación, lo que dificulta una correcta adecuación de las políticas públicas para atacar y erradicar este fenómeno. Debido a ello, ha adelantado con la Universidad de los Andes una investigación centrada en la vulneración del derecho al trabajo de las personas con discapacidad. La publicación correspondiente fue socializada en el mes de diciembre.
5. **Litigio defensorial:** en desarrollo de actuaciones judiciales o de intervenciones procesales, la Defensoría ha intervenido ante la Corte Constitucional para la protección de las parejas del mismo sexo y, ante otras instancias, para evitar la vulneración de derechos en el caso de personas concretas.

6. **Investigación sobre contenidos discriminatorios en colegios:** ante la continua evidencia de circunstancias discriminatorias en los colegios, la Defensoría adelantó un estudio nacional sobre los manuales de convivencia para identificar posibles cláusulas discriminatorias. El Informe final se encuentra en elaboración.
7. **Intervenciones en espacios institucionales:** la Defensoría realizó una presentación sobre su trabajo en la lucha contra la discriminación -en particular contra la población LGBT- y las herramientas jurídicas y pedagógicas actualmente disponibles para abordar, desde el Ministerio Público, diferentes problemáticas de los LGBT, en el marco del taller *Documentación y Seguimiento* de casos de discriminación a la población LGBTI del proyecto País Diverso con Derechos, liderado por la Personería de Medellín y auspiciado por la Federación Nacional de Personerías (FENALPER).

Igualmente, expuso el contenido del proyecto de ley que impulsa la entidad en el primer encuentro internacional sobre Prácticas Exitosas en la Lucha contra la Discriminación, organizado por la Defensoría.

Pronunciamientos sobre proyectos de ley

1. **Referendo sobre el derecho fundamental al agua potable:** ante la inquietud suscitada entre los promotores del referendo, debido a que las reformas introducidas al proyecto durante los debates legislativos habrían terminado por desvirtuarlo, la Defensoría centró su análisis en el alcance y los límites de la libertad de configuración legislativa respecto de proyectos de iniciativa popular, estableciendo que la misma se limita a aprobar o improbar la convocatoria a dicho referendo, sin poder modificar el texto y mutar su sentido o establecer cosas distintas o contrarias a las que se busca presentar a votación.
2. **Hostigamiento y maltrato en colegios:** para la Defensoría del Pueblo, la propuesta se fundamenta en la necesidad y urgencia de adoptar medidas para prevenir y erradicar el escalonado fenómeno de la violencia entre estudiantes de los establecimientos educativos de primaria y secundaria, conducta que no cuenta hoy con una medida de atención efectiva.
3. **Derecho a la información:** para la Defensoría del Pueblo, las circunstancias que aquejan el ejercicio de la libertad de prensa en Colombia aconsejan arbitrar soluciones para evitar que haya presiones indebidas y actos que, con la pretensión de acallar denuncias e informaciones incómodas a intereses particulares, se acerquen a la censura indirecta. No obstante, encuentra que la regulación propuesta no aporta mayores elementos en cuanto a la protección de este derecho y omite aspectos centrales para garantizar su ejercicio.
4. **Ejecuciones extrajudiciales:** la Defensoría del Pueblo valora la consagración punitiva de los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública contra ciudadanos indefensos, pero estima que la ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria debe tipificarse en concordancia con el derecho internacional.
5. **Consulta previa:** en relación con un anteproyecto de ley sobre el derecho a la consulta previa, la Defensoría formuló numerosas recomendaciones, fruto de la experiencia en la práctica de este mecanismo y con el propósito de garantizar de la mejor manera este derecho fundamental.
6. **Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes:** la Defensoría del Pueblo considera que la comisión podría jugar un papel importante en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

en el cumplimiento de los acuerdos y convenios firmados por los pueblos indígenas y afrodescendientes con el Estado colombiano desde los inicios de la década de los años noventa, siempre y cuando se la dote tanto de capacidad decisoria como de seguimiento, evaluación y cumplimiento. No obstante, esta instancia no reemplaza el derecho a la consulta previa a que tienen derecho las comunidades indígenas y afrodescendientes.

7. **Agravación punitiva por crímenes por odio contra la población LGBT** (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas): la Defensoría del Pueblo considera, como valor agregado, la adición al sujeto pasivo del crimen de genocidio un sujeto denominado “*población LGBT*”; como titular del bien jurídico que el legislador protege para ese tipo penal, esto es, la vida e integridad personal.
8. **Sistema Nacional de Protección para el Sector Justicia:** la Defensoría del Pueblo, como parte de su compromiso institucional por fortalecer la implementación del Sistema Penal Acusatorio, valora la creación de ese sistema de protección por cuanto representa una política seria de fortalecimiento del aparato judicial, que apunta al fin específico de generar confianza ciudadana en la lucha contra la impunidad y, particularmente, a mejorar la protección de los operadores judiciales, víctimas, testigos y demás intervinientes en procesos judiciales. Sin embargo, lamenta que no se haya incluido la protección de otros servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, que hacen parte del nivel de atención y que, por su labor, son sujetos de amenazas constantes, como, por ejemplo, los funcionarios de la Dirección de Atención y Trámite de Quejas.
9. **Preservación de páramos:** la iniciativa, recomendada por la Defensoría, pretende declarar el conjunto de ecosistemas de páramo existente en el territorio nacional como áreas de protección especial, determinar áreas protegidas dentro de las distintas jurisdicciones territoriales y adoptar y poner en vigor planes de manejo ambiental en coordinación con las comunidades que habitan los páramos. Pero considera que el trámite del proyecto requiere de consulta previa con las comunidades indígenas que ocupan esas zonas de páramo.
10. **Reforma a la extradición:** para la Defensoría del Pueblo, la fortaleza del proyecto radica en la posibilidad de impedir la entrega a otro país de colombianos responsables de la comisión de crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión, mientras no se repare íntegramente a las víctimas o haya requerimiento de la Corte Penal Internacional. Es un mecanismo que protege los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación: lo primero, en tanto da la oportunidad a las víctimas de conocer lo que sucedió y encontrar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real, material e histórica; lo segundo, por cuanto conduce a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad; y lo tercero, por el derecho a la reparación del daño a través de la compensación económica, la rehabilitación, la restitución y la garantía de no repetición.
11. **Incorporación de la comisión asesora permanente de política criminal y penitenciaria:** considera la Defensoría que, si bien podría aceptarse la conveniencia de contar con un cuerpo de apoyo profesional y administrativo para el Consejo Superior de Política Criminal, mal podría autorizarse su creación como “establecimiento público”, según lo preceptuado por el artículo 68 de la Ley 489 de 1998; y, por ende, tampoco podrían reconocerse los atributos propios de tal concepto, como son la autonomía administrativa, el presupuesto propio y el patrimonio independiente.

- 12. Naturaleza jurídica del vínculo contractual de las madres comunitarias:** la Defensoría reiteró lo dicho en el sentido de que era necesario tener en cuenta que el Congreso de la República ya había expedido la Ley No. 1187 de 2008, que garantiza la financiación para la afiliación del grupo familiar de las madres comunitarias al régimen contributivo de seguridad social en salud (artículo 1º), y que dispuso que el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiara los aportes en pensiones de dichas madres comunitarias, de conformidad con las previsiones de la Ley 797 de 2003 (artículo 2º). Adicionalmente, la misma Ley 1187 ordenó que, a partir del 1º de enero de 2008 la bonificación que les correspondía se incrementara hasta un valor equivalente al 70% del salario mínimo legal mensual vigente, sin perjuicio de los incrementos posteriores que fueran autorizados.
- 13. Descongestión judicial:** la Defensoría consideró problemáticos los siguientes aspectos: i) incorporar la figura del juez municipal de pequeñas causas y competencia múltiple, encargados de conocer de asuntos “en única instancia”, por vulnerar principios constitucionales como el de la doble instancia; ii) facultar al juez laboral para que ordene el pago inmediato de los derechos ciertos e irrenunciables del trabajador cuando aparezcan probados con documentos en cualquier instancia del proceso; iii) formular algunas reformas en materia de competencia frente a la acción de tutela por la vía de una ley ordinaria cuando se requiere el trámite de una ley estatutaria; iv) permitir al juez administrativo, al momento de admitir la demanda, valorar la razonabilidad de las pretensiones, lo que constituye un prejuzgamiento, con el agravante de que dicha decisión no sería susceptible de recurso; v) obligar al trámite de una audiencia de conciliación cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga recurso de apelación, ya que esta resulta extraña e inoportuna y dilata la resolución del recurso.
- 14. Reforma al régimen penitenciario y carcelario de Colombia:** la Defensoría se pronunció a favor de las medidas propuestas por considerar que su propósito apunta a superar algunos puntos críticos del sistema penitenciario que actúan como fuentes de vulneración de derechos de las personas reclusas.
- 15. Ascenso por mejoramiento académico de los docentes:** debido a la vigencia simultánea del Decreto 2277 de 1979 (anterior Estatuto de Profesionalización Docente) y el Decreto-ley 1278 de 2002, la Defensoría sostuvo, con base en la jurisprudencia constitucional, que se trata de dos regímenes diferentes de vinculación a la carrera docente entre los cuales no es posible comparar prestaciones sociales específicas, y enfatizó en que para que se puedan entender configurados los derechos adquiridos -bajo el régimen anterior- en materia de carrera docente, era necesario que quien los alegara hubiera cumplido los presupuestos allí señalados.
- 16. Denegación de salud:** la Defensoría destaca que el derecho penal constituye la “última ratio” en la búsqueda de soluciones efectivas para enfrentar problemáticas sociales, debiendo el Estado recurrir -con preferencia- a medidas preventivas, disuasivas, de gestión y atención, entre otras semejantes. Por tanto, sugiere indagar a las autoridades e instituciones responsables -nacionales y territoriales- sobre la efectividad de las medidas existentes para brindar el acceso y la atención debida en salud a todos los habitantes del territorio nacional, por cuanto es una mirada de la que no se puede prescindir en un análisis del tema.
- 17. Ley de pequeñas causas:** la Defensoría recuerda que en esta regulación no debe perderse de vista que los propósitos esenciales de la jurisdicción penal para mayores de 18 años y la de adolescentes son absolutamente diferentes, ya que la finalidad pedagógica de la segunda

exige que los criterios de aplicación de justicia sean adecuados al nivel de desarrollo del adolescente y ello lleva a que existan normas que, aunque razonables para la justicia de los adultos, resultan inconvenientes o incluso perjudiciales para la de adolescentes. La Defensoría también advirtió sobre la amplia discrecionalidad que se otorga al juzgador para resolver situaciones tales como la imposición de penas accesorias y la aplicación del principio de oportunidad, la posible vulneración del principio de legalidad y la previsión de asuntos que desbordan el objeto del proyecto de ley, entre otras situaciones.

18. Protección de la vivienda: la Defensoría expresó que el proyecto, al contemplar un monto global máximo como criterio de amortización de los créditos destinados a financiación de vivienda con garantía hipotecaria, estaba regulando un tema atribuido de manera privativa al Gobierno nacional, de conformidad con el literal d) del ordinal 19 del artículo 150 de la Constitución, y al Banco de la República, en relación con la determinación del valor del dinero y el monto del retorno que pueden obtener en ejercicio de estas operaciones los entes autorizados para desarrollarlas, según los artículos 371, 372 y 373 de la Carta. Adicionalmente, la iniciativa implicaba una aplicación retroactiva de la ley, con desconocimiento de los derechos adquiridos, según el artículo 58 de la Constitución.

19. Actualización de la Ley de Conciliación: la Defensoría formuló, entre otras, las siguientes observaciones y proposiciones al anteproyecto: a) fortalecer la visión comunitaria de la conciliación, cuyo fin es la reconstrucción del tejido social fragmentado, el acceso a la justicia y la convivencia pacífica, antes que la descongestión de los despachos judiciales; b) eliminar para los particulares, en materia de conciliación contenciosa administrativa, la obligación de comparecer personalmente a las audiencias, acompañados de sus apoderados; c) establecer criterios claros de distinción entre la conciliación en derecho y la conciliación en equidad, para que deje de ser una diferencia puramente orgánica; d) unificar criterios en materia de efectos de la conciliación extrajudicial en derecho y en equidad; e) regular expresamente la viabilidad de la acción de tutela contra la conciliación extrajudicial en derecho o en equidad por fallas en el procedimiento o errores en la decisión.

5. Seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos

5.1. La incidencia en políticas públicas de derechos civiles y políticos

La Defensoría del Pueblo realizó las siguientes actividades de incidencia en la formulación y desarrollo de políticas públicas en derechos civiles y políticos en Colombia.

1. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADHDIH)

Con el compromiso institucional, asumido en el año 2004, para que en Colombia se construyera un PNADHDIH concertado con la sociedad civil y supeditado al establecimiento de garantías para que los defensores de derechos humanos puedan realizar su labor en condiciones de seguridad, la Defensoría apoyó durante el año 2009 las actividades de la Mesa Nacional de Garantías para la labor de los defensores de derechos humanos, la cual surgió el 30 de abril de 2009 como mecanismo concertado entre el Estado y los representantes de las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos, para la búsqueda de esas garantías y así reactivar la elaboración del PNADHDIH.

En este espacio y mediante 11 audiencias regionales realizadas por la Mesa Nacional de Garantías, se ha ratificado la legitimidad de la Defensoría del Pueblo, asignándosele hacer el seguimiento a los compromisos asumidos por las autoridades regionales para brindar garantías a los defensores de derechos humanos, a través de una Secretaría Técnica Regional.

En cumplimiento de la asignación anterior, la Defensoría estableció que a diciembre 31 de 2009 se habían conformado cinco (5) instancias regionales para el impulso de los compromisos tendientes a ofrecer garantías a los defensores de derechos humanos para el ejercicio de su labor en los departamentos de Cauca, Santander, Nariño, Norte de Santander y en la región del Magdalena Medio (Mesa Regional Provisional).

La Defensoría reconoció la capacidad de diálogo y concertación entre el Gobierno nacional y los representantes de los defensores de derechos humanos en la Mesa Nacional de Garantías para el desarrollo de las audiencias regionales programadas y espera que las autoridades regionales adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en las audiencias⁷, los cuales se concretaron en 10 temas, a saber: estigmatización y reconocimiento a la labor de los defensores de derechos humanos; socialización de la ley de inteligencia y depuración de archivos de inteligencia; presencia de la Fiscalía en las Unidades Militares; Sistema de Alertas Temprana; investigación y judicialización de defensores de derechos humanos; resultado de investigaciones de denuncias cometidas contra defensores de derechos humanos; acciones del Estado contra bandas criminales emergentes; seguimiento al cumplimiento de las directivas del Ministerio de Defensa; Programa de Protección y Protocolo para atención de casos de emergencia⁸.

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

La Defensoría desde años atrás⁹, viene solicitando y reitera que se considere por las autoridades competentes como una garantía fundamental para el ejercicio de la función defensorial, contar con un programa de protección a la vida e integridad personal de los funcionarios y contratistas de la entidad, para cuando se presenten amenazas contra estos en razón de su función.

Conforme a lo anterior y con posterioridad a la gestión de la Defensoría para hacer visible esta necesidad institucional, en el año 2009 la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, en su visita a Colombia dio su respaldo a este programa de protección¹⁰. La Defensoría resalta este apoyo de las Naciones Unidas e insta a las autoridades competentes a actuar en consecuencia.

7 Audiencias Regionales de la Mesa Nacional de Garantías realizadas en las ciudades de Bogotá D.C., Cali, Cúcuta, Barranquilla, Barrancabermeja, Bucaramanga, Medellín, Pasto, Pereira, Popayán y Sincelejo.

8 Ministerio del Interior y de Justicia. Reunión de seguimiento a los compromisos asumidos en el nivel territorial y nacional de la Mesa Nacional de Garantías. 14 de diciembre de 2009.

9 Defensoría del Pueblo. Oficio 00201, del 18 de enero de 2006, dirigido al Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

10 NACIONES UNIDAS. Comunicado de prensa. Declaración de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, al término de su visita a Colombia. Páginas 1 y 2., “ Si bien ahora he de tomarme un tiempo para revisar y analizar la importante cantidad de información con el Gobierno, los defensores de derechos humanos y demás interlocutores, quisiera presentar aquí unas cuantas observaciones y recomendaciones. ...Además, deseo saludar al Gobierno por haber concebido políticas y estrategias para la protección de los defensores de derechos humanos. Celebro el aumento notable de fondos dedicados al Programa Nacional para la Protección de los Defensores de

2. Impulso al derecho a la verdad y a la justicia de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, desde la atención de quejas con énfasis en la violación del derecho a la vida

En el marco de la ejecución de la política pública de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría capacitó a 95 de sus funcionarios que en todo el país se dedican a la labor de atención y trámite de quejas. El objeto de este ejercicio fue lograr cualificar la gestión defensorial en cuanto a una adecuada calificación jurídica de las quejas por graves violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En esta actividad se hizo énfasis en la adecuada calificación de las quejas por ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias.

Para la construcción de una línea de base que sirva para la atención y reparación integral a las víctimas de esa conducta, la Defensoría avanza en la organización de sus archivos históricos, físicos y de sistemas, de quejas de esta naturaleza.

Con base en el seguimiento a los registros de quejas por violación al derecho a la vida, la Defensoría puede aseverar que para el año 2009 se notó una disminución en el registro de quejas recibidas por ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias de presunta responsabilidad de miembros de la Fuerza Pública, respecto al año 2008. De 153 quejas atendidas por esta conducta en el año 2008 se pasó a 78 quejas en el año 2009. La Defensoría hace seguimiento a las quejas por esta conducta violatoria del derecho fundamental a la vida, en sus informes de gestión para el Congreso de la República, desde el año 2005. Ver Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

Ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias de presunta responsabilidad de miembros de la Fuerza Pública		
Año 2008 y 2009		
Fuerza Pública	Año 2008	Año 2009
Ejército Nacional	140	61
Policía Nacional	12	16
Armada Nacional	1	1
Fuerza Aérea Colombiana	0	0
Total	153	78

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

Con relación al derecho a la vida, por las conductas de amenazas y muertes violentas, la Defensoría ha hecho seguimiento especial a la situación de los defensores de derechos humanos, educadores y funcionarios de elección popular. En esta gestión, además del trámite de las quejas por estas violaciones, en espacios como el Comité de Evaluación del Riesgo, la Defensoría ha solicitado con relación a los funcionarios de elección popular y los defensores de derechos humanos, protección especial y diferencial. En reunión especial entre las autoridades del orden nacional y FECODE, realizada en diciembre de 2009, la Defensoría del Pueblo solicitó especial protección para todos los educadores amenazados en el territorio nacional e investigación diligente para los casos de educadores muertos de manera violenta en los últimos años. Generalmente, estas violaciones provienen de grupos armados al

Derechos Humanos (de 13 millones de dólares en 2002 a 40 millones de dólares en 2009). Apoyo asimismo el trabajo de las Defensorías del Pueblo nacionales y regionales, en particular su sistema de alertas tempranas, y considero que sus informes deben hacerse públicos y ser tenidos en cuenta con mayor frecuencia por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CLAT)..."

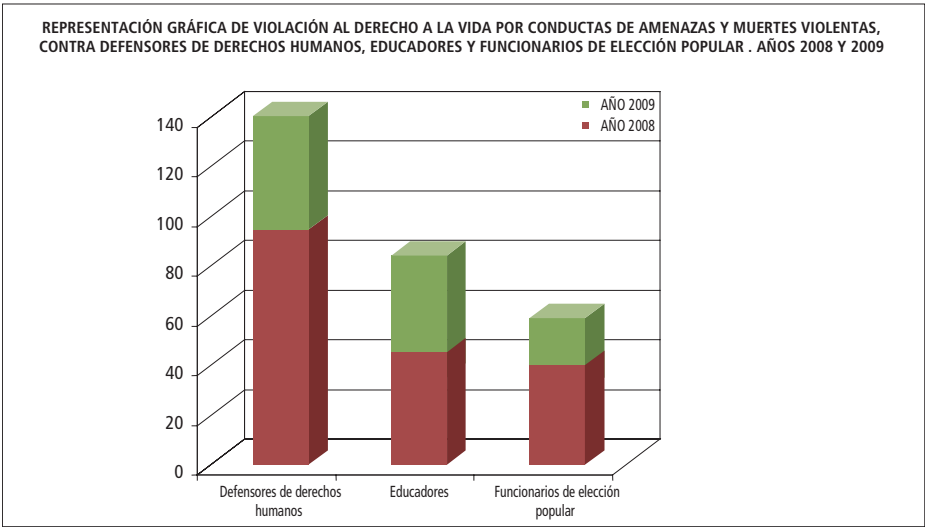
margen de la ley, ante lo cual la Defensoría ha solicitado investigación acuciosa respecto a los presuntos responsables y móviles de estas conductas. Ver cuadro No. 2 y gráfico No. 1; más información al consultar el anexo No. 7, de la parte analítica de este Informe.

Cuadro No. 2

Violación al derecho a la vida por conductas de amenazas y muertes violentas contra defensores de derechos humanos, educadores y funcionarios de elección popular		
Años 2008 y 2009		
Grupos poblacionales	Año 2008	Año 2009
Defensores de derechos humanos	84	56
Educadores	35	49
Funcionarios de elección popular	29	30

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

Gráfico No. 1



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

3. Derechos de las víctimas de minas antipersonal, municiones abandonadas sin explotar. Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Contra Minas Antipersonal (CINAMAP)

La Defensoría del Pueblo solicitó, en relación con la acreditación de organizaciones civiles interesadas en realizar desminado humanitario en el territorio nacional, que 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 Estado¹¹, y se

11 Artículo 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señalan la obligación positiva de los Estados Parte de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto y/o Convención las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para garantizar tales derechos. También ha de tenerse en cuenta que la Corte Interamericana ha dicho que “ (...) Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado

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 Destrucción¹².

También la Defensoría solicitó, en el mismo espacio y oportunidad, que a la entidad encargada de hacer seguimiento al proceso de desminado humanitario de las organizaciones civiles, se le exija acreditar experiencia en esa labor.

4. Derecho a elegir y ser elegido. Sesiones de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral de 2009

La Defensoría del Pueblo con relación al derecho a elegir y ser elegido, reiteró la necesidad de generar un sistema electoral acorde con la Constitución Política vigente, que permita solucionar las múltiples fallas que se generan actualmente en los procesos electorales, tanto típicos como atípicos, regidos por el Código Electoral, Decreto 2241 de 1986, que, pese a las normas complementarias emitidas con posterioridad, dejan vacíos que propician la violación del derecho fundamental a elegir y ser elegido, generalmente por falta de garantías.

Sobre este particular se ha debatido un proyecto de ley en el Congreso de la República, sin que se haya logrado el objetivo. Entre los aspectos por consagrar en este gran sistema electoral ha de tenerse en cuenta, entre otros, las relaciones entre los partidos políticos, los sistemas electorales y procesos de reforma política; la actualización de los procedimientos para resolver conflicto de derechos; adecuación de los conceptos de derecho, en especial el alcance y contenido del derecho a elegir y ser elegido; así como los deberes de respeto y garantía del Estado respecto al derecho a elegir y ser elegido, acordes con los compromisos internacionales de Colombia.

En este contexto, preocupó a la Defensoría del Pueblo las garantías para el ejercicio de un voto debidamente informado, como componente del núcleo del derecho a elegir y ser elegido¹³, en las elecciones directas y por primera vez de parlamentarios andinos. Es de recordar que el alcance de esta designación popular es supranacional, toda vez, que estos parlamentarios representarán los intereses de cuatro países de la zona andina, a saber: Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, ante el Sistema Andino de Integración¹⁴.

Como aplicación del deber de garantía, preocupó a la Defensoría del Pueblo la protección a la vida e integridad personal de los candidatos a elección popular miembros del Congreso

internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2°. Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993. Serie A número 13 párrafo 26.

12 Convención de Ottawa. Preámbulo “Los Estados Parte. Decididos a poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, que matan o mutilan a cientos de personas cada semana, en su mayor parte civiles inocentes e indefensos, especialmente niños, obstruyen el desarrollo económico y la reconstrucción, inhiben la repatriación de refugiados y de personas desplazadas internamente, además de ocasionar otras severas consecuencias muchos años después de su emplazamiento”.

13 Para el ejercicio pleno del voto y del derecho a la participación ciudadana, el ciudadano debe estar debidamente informado de los procesos electorales que adelanta el Estado, así como de las propuestas y programas de los partidos y movimientos políticos y de los candidatos.

14 El Sistema Andino de Integración (SAI) es el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.

y Presidente de la República (2010), teniendo en cuenta que, durante el año 2009, registró y gestionó 30 quejas por amenazas contra la vida e integridad personal de funcionarios de elección popular, en su mayoría de presunta responsabilidad de actores armados ilegales. Estas quejas fueron remitidas al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, adscrito a la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de esa entidad gubernamental y se les hizo seguimiento en las respectivas audiencias del Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo, insistiendo en la necesidad de revisar los esquemas de seguridad y las evaluaciones del nivel de riesgo de estos funcionarios.

5. Seguimiento al proceso de Desarme, Desmovilización y Reincorporación DDR a la vida civil de actores armados

En desarrollo del seguimiento al proceso de Desarme, Desmovilización y Reincorporación, la Defensoría del Pueblo ha planteado un proceso de DDR para actores no estatales y estatales; estableció a partir de las quejas atendidas durante el 2009 y la observación del proceso de DDR, el incumplimiento de los beneficios administrativos ofrecidos para el proceso de reintegración de los desmovilizados, tanto en forma colectiva como individual; el rearme de participantes en el proceso y el reclutamiento forzado y muerte violenta de participantes en el proceso, ante la negativa de rearmarse. Estos hechos se atribuyeron a las estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC y grupos armados ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las AUC.

En el seguimiento al proceso de DDR de los desmovilizados en forma colectiva de las AUC, realizado del año 2007 al año 2009, la Defensoría del Pueblo estableció una especie de “doble militancia” de sus participantes, esto es, participan de las acciones militares en las organizaciones armadas ilegales que surgen con posterioridad a la desmovilización de las AUC y asisten a las actividades programadas por la Alta Consejería para la Reintegración a la Vida Civil. La Defensoría tuvo noticia de que asistir a las actividades del programa de reintegración a la vida civil es una obligación que les imponen las organizaciones armadas ilegales a los desmovilizados en proceso de reintegración a la civilidad, que ya han sido cooptados por estas.

La Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de que esta misma situación se registra con relación a los jóvenes y menores de edad, que habiendo sido reclutados por las organizaciones armadas al margen de la ley para desarrollar tareas varias de la organización, deben asistir a sus actividades escolares y laborales habituales. Este fenómeno se evidenció en las grandes ciudades de las regiones objeto del Proyecto de Seguimiento al Proceso de Reincorporación a la Vida Civil de los Desmovilizados en Forma Colectiva de las Autodefensas. SERCAI¹⁵, el cual se focalizó en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Cesar, Sucre, Magdalena, Norte de Santander y Santander, en donde funciona el Proceso de DDR con las Autodefensas Unidas de Colombia.

La Defensoría¹⁶ emitió 12 informes de riesgo, en desarrollo del Proyecto SERCAI, entre los años 2007 a 2009, relacionados con la presencia de Estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, Autodefensas independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC. Ver Cuadro No. 3.

15 Informes trimestrales de ejecución del Proyecto SERCAI, a la Defensoría del Pueblo. Años 2007, 2008 y 2009.

16 En desarrollo de su misión constitucional de atención de peticiones y situaciones que involucran los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y en ejecución de los ejes de prevención y protección, que comportan la atención institucional del mismo proyecto.

Cuadro No. 3
Informes de Riesgo (IR) Fuente de amenaza: nuevos grupos armados
ilegales posdesmovilización de las AUC

2007–2009								
	Año	No. IR	Tipo IR	Evaluación CIAT	Fecha emisión I.R.	Descripción OGAI	Departamento	Municipio
1	2007	001-07	Focalizado	Alerta temprana	2 de enero de 2007	La Nueva Generación.	Sucre	San Onofre
2		005-07	Alcance intermedio	Solo recomendaciones	9 de marzo de 2007	Estructuras paramilitares en proceso de reorganización aglutinadas bajo el nombre de Águilas Negras.	Norte de Santander	Cáchira
								La Esperanza
							Santander	El Playón
								Lebrija
								Rionegro
								Sabana de Torres
3		008-07	Focalizado	Solo recomendaciones	16 de marzo de 2007	Estructuras armadas en reconfiguración y las autodenominadas Águilas Negras.	Santander	Barrancabermeja
4		009-07	Focalizado	Solo recomendaciones	21 de marzo de 2007	Grupos armados derivados de los desmovilizados de los bloques Cacique Nutibara y bloque Héroes de Granada, bandas criminales emergentes y Águilas Negras.	Antioquia	Medellín
5		013-07	Alcance intermedio	Solo recomendaciones	31 de mayo de 2007	Agrupaciones paramilitares.	Santander	Bolívar
								El Peñón
								La Belleza
								Sucre
6		023-07	Focalizado	Solo recomendaciones	31 de agosto de 2007	Otros grupos armados ilegales posdesmovilización de AUC Águilas Negras.	Antioquia	Cáceres
7		026-07	Alcance intermedio	Solo recomendaciones	13 de octubre de 2007	Grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC Águilas Negras.	Santander	California
								Matanza
								Suratá
8		033-07	Alcance intermedio	Alerta temprana	22 de noviembre de 2007	Agrupaciones armadas ilegales posdesmovilización de las AUC.	Santander	Bucaramanga
								Floridablanca
								Girón
								Piedecuesta
9		034-07	Focalizado	Solo recomendaciones	23 de noviembre de 2007	Grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC Águilas Negras.	Norte de Santander	Ocaña

Continuación Cuadro No. 3 Informes de Riesgo (IR) Fuente de amenaza nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC.

2007–2009								
	Año	No. IR	Tipo IR	Evaluación CIAT	Fecha emisión I.R.	Descripción OGAI	Departamento	Municipio
10		036-07	Alcance intermedio	Alerta temprana	14 de diciembre 2007	Grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC denominados Águilas Negras.	Norte de Santander	Cúcuta
								Los Patios
								Puerto Santander
								Villa del Rosario
11		037-07	Focalizado	Solo recomendaciones	19 de diciembre de 2007	Grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas.	Antioquia	Anorí
12		038-07	Focalizado	Alerta temprana	25 de diciembre 2007	Grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas.	Córdoba	Valencia

Llegaron a 4.845 las peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría en los últimos tres años, 2007 a septiembre de 2009, en las zonas focalizadas por el proyecto SERCAI, provenientes de participantes del proceso de reintegración a la vida civil, que evidenciaban las fallas de este proyecto y por ende su vulnerabilidad y la de la población receptora de estos. Ver cuadro No. 4.

Cuadro No. 4
Peticiones recibidas y tramitadas por los observadores y asesores,
vinculados por el proyecto SERCAI.
Años 2007 a diciembre de 2009

Año	Asesorías	Solicitudes	Quejas
2007	453	215	1,253
2008	279	1,290	714
2009	283	89	269
Total peticiones recibidas y tramitadas de 2007 a diciembre de 2009	4,845		

Fuente: Proyecto SERCAI. Informes Trimestrales de Ejecución.

Además de hacer seguimiento al proceso de DDR del Gobierno nacional con las Autodefensas Unidas de Colombia, la Defensoría del Pueblo, en el marco del Comité Operativo de Dejarón de Armas, CODA, participó en el año 2009 de la certificación de 2.473 desmovilizados de todas las organizaciones armadas al margen de la ley en el contexto del conflicto armado interno. Actividad que le ha permitido establecer que desde el 2003 al 2009 eran 18.732 las personas que han ingresado a procesos de desmovilización, desarme y reintegración a la vida civil, certificadas, sin que se haya realizado un seguimiento a estos procesos, en especial a los procesos de DDR individuales. El CODA para la misma época había negado 2.200 solicitudes de certificación y había aplazado 2.265 solicitudes¹⁷.

17 Actas del Comité Operativo de Dejarón de Armas, CODA, a diciembre 4 de 2009.

6. Seguimiento a medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Para garantizar un efectivo respeto y garantía de los derechos civiles y políticos, la Defensoría hace seguimiento y recomendaciones sobre medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a lo mandado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos SIDH; en especial, sobre aquellas medidas dirigidas a la protección de grupos vulnerables como son los reclusos de Palo Gordo, la comunidad de San José de Apartadó, los indígenas kankuamos, entre otros. Dentro de las que se destaca, el seguimiento de las medidas de protección para la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, inmersas en el seguimiento del cumplimiento de la Sentencia de Tutela 1025 de 2007, de la Corte Constitucional. Ver la parte analítica de este informe.

En el seguimiento a las medidas de protección para la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, la Defensoría del Pueblo ha optado por impulsar la Política Pública de Lucha contra la Impunidad a partir del seguimiento a los datos consignados periódicamente por la Fiscalía General de la Nación, en la matriz diseñada por la Defensoría para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia ST 1025 de 2007. Este seguimiento le ha permitido a la Defensoría establecer una línea de base de delitos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cuyas víctimas son miembros de la Comunidad de Paz, en hechos ocurridos entre enero de 1996 y 30 de junio de 2009.

En esta línea de base, se estableció en el 2009 que más de diez habían sido remitidos a la justicia penal militar, cuando de conformidad con la normativa nacional e internacional, por ser graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, debían ser de conocimiento de la justicia ordinaria. Sobre este particular la Defensoría del Pueblo solicitó a la Fiscalía General de la Nación reasumir el conocimiento de los mismos, recomendándole plantear la colisión de competencias.

En el mismo seguimiento, la Defensoría del Pueblo estableció que de 210 procesos radicados, entre otros, se había realizado la siguiente gestión: 3 procesos con resolución de acusación, 5 expedientes en que la actuación procesal estaba suspendida, 43 con auto inhibitorio y/o archivadas y 151 en investigación. Además se ha establecido que existen procesos sin radicación. Ver Cuadro No. 5.

Cuadro No. 5

Procesos penales: víctimas miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Año 1996 a 30 de junio de 2009

Ubicación de los procesos	Número de procesos	Procesos sin radicado	En indagación preliminar	En investigación	Con inhibitorio/ archivado	Con resolución de acusación	Suspendida	Compromisos Sentencia T 1025
Fiscalía General de la Nación (Seccional de Urabá)	125	27	2	87	34	0	4	39
Fiscalía General de la Nación (Seccional de Medellín)	32	1	6	19	6	1	0	0

Continuación Cuadro No. 5 Procesos penales: víctimas miembros de la comunidad de paz de San José de Apartado. Año 1996 a 30 de junio de 2009

Ubicación de los procesos	Número de procesos	Procesos sin radicado	En indagación preliminar	En investigación	Con inhibitorio/ archivado	Con resolución de acusación	Suspendida	Compromisos Sentencia T 1025
Fiscalía General de la Nación (Unidad Nacional de Derechos Humanos)	50	0	0	45	3	2	0	0
Fiscalía General de la Nación (Seccional Dabeiba)	1	0	0	0	0	0	1	0
Sin especificar	2	0			0	0	0	2
Totales	210	28	8	151	43	3	5	41

Fuente: Informes de la Fiscalía General de la Nación entregados a la Comunidad de Paz, a través de la Defensoría del Pueblo. Bogotá julio de 2009.

En este seguimiento, la Defensoría estableció que en algunos casos se habían remitido las investigaciones a la justicia penal militar. Con relación a estas remisiones, la Defensoría solicitó a la Fiscalía recuperar la competencia para conocer de estos asuntos por ser graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

5.2. Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer)

Este programa fue diseñado por la Defensoría del Pueblo con el objetivo de generar 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 fundamental asegurar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado colombiano. El programa cuenta con algunos desarrollos en los derechos a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda digna y al derecho individual al trabajo.

En el periodo que abarca este informe, el programa abordó la revisión de los indicadores y de los instrumentos de medición implementados para la evaluación de las políticas públicas relacionadas con los derechos a la educación y a la alimentación. Esta revisión se realizó a partir de las necesidades surgidas luego de la primera aplicación de tales instrumentos e indicadores realizada en los años anteriores. El ajuste apunta a lograr una lectura más integral de la realización de tales derechos.

En este mismo año, se ejecutaron todas las actividades necesarias para iniciar la segunda aplicación de los instrumentos de medición de los derechos a la salud y a la educación, tales como la determinación de la muestra, la convocatoria de las entidades a las cuales se les debía aplicar el instrumento, la implementación de los materiales requeridos para impartir capacitación a los funcionarios designados para registrar la información en el instrumento y del aula virtual a través de la cual se cumple el proceso de capacitación. Para este proceso de capacitación se convocaron 250 entidades vinculadas al derecho a la salud y 79 entidades relacionadas con el derecho a la educación. De acuerdo con la respuesta a la convocatoria, se logró realizar el proceso de capacitación en el derecho a la salud y se inició la aplicación efectiva de ese instrumento, con el acompañamiento y la asesoría de la institución.

Durante la vigencia 2009, la Defensoría del Pueblo puso a disposición de la ciudadanía una nueva publicación del Programa ProSeDHer. Se trata del texto *El derecho a una vivienda digna y adecuada, en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos*, con el fin de dotar a la comunidad nacional de una herramienta que le permita determinar el contenido y alcance de este derecho.

También es importante resaltar la preparación de un informe de seguimiento a las recomendaciones de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO) incluidas en el VI Informe sobre el Derecho a la Educación.

5.2.1. Seguimiento del derecho humano al agua

En desarrollo de este programa se ajustó la metodología “ProSeDHer” con el fin de aplicarla al derecho humano al agua. Durante la vigencia de 2009, se finalizó y presentó el informe diagnóstico sobre el cumplimiento de este derecho en Colombia, el cual incluye los componentes del derecho mismo y las obligaciones del Estado.

Este diagnóstico arrojó como resultado la difícil situación en que se encuentran los ciudadanos de las diferentes regiones frente al suministro de agua, de lo cual se destaca lo siguiente:

- Hay 14,4 millones de personas en riesgo de escasez y 20 millones en situación de alta vulnerabilidad de abastecimiento futuro.
- Existe un 43% de vertimiento sin plan de saneamiento y manejo de aguas residuales.
- Un 48% de los municipios no cuenta con suministro de agua las 24 horas del día.
- En el estrato 1, el consumo/día es de 103 litros por persona; en el estrato seis el consumo se triplica.
- Nueve millones de personas no tienen acceso a un sistema de acueducto y 13.5 millones a alcantarillado.
- La cobertura de acueducto y alcantarillado es del 95% en sólo 17 municipios.
- Los campesinos, los indígenas, los raizales y los afrodescendientes tienen una cobertura de acueducto y alcantarillado por debajo del promedio nacional.
- El mayor número de muertes que se pueden relacionar con el agua es la perinatal por enfermedad diarreica y desnutrición.

Por otra parte, en el marco de los convenios interinstitucionales se recogió información que permitió la elaboración de 26 informes departamentales sobre el derecho humano al agua; también, se divulgaron dos publicaciones adicionales bajo el título de *ABC del derecho humano al agua* y un *informe de provisión del agua*.

5.3. Seguimiento de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad

En el seguimiento de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad se destacaron las siguientes actividades:

1. **Audiencias defensoriales sobre el sistema penitenciario y carcelario del país.** El objetivo primordial de esta actividad defensorial fue la de dar a conocer los problemas de cada establecimiento penitenciario y carcelario en particular, que afectan los derechos fundamentales de sus respectivos internos. Durante el 2009 se realizaron diez (10) audiencias defensoriales sobre el tema.
2. **Convenio Inpec–Caprecom para la inclusión de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud.** La Defensoría Delegada proyectó una serie de actividades para la constatación de la ejecución de dicho convenio en las cárceles y penitenciarías del país. Con base en los resultados, se elaborará un informe sobre el cumplimiento de la Ley 1122 de 2007 (literal m) del artículo 14) y de su Decreto Reglamentario 1141 de 2009, normas que ordenan el acceso de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. **Renovación de cédulas de ciudadanía de la población reclusa.** En cumplimiento de las Leyes 757 de 2002 y 999 de 2005, teniendo en cuenta las graves afectaciones que soportan las personas privadas de la libertad derivadas de su situación jurídica, durante su reclusión y aún después de recobrada su libertad, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, de manera coordinada con el Inpec, procediera a la renovación de las cédulas de aquellos internos que aún carecen del documento actualizado.
4. **Las construcciones y refacciones carcelarias y el hacinamiento.** La Defensoría del Pueblo, en el seguimiento continuo de este fenómeno, ha reconocido el gran esfuerzo desarrollado por el Gobierno nacional en la ejecución del “plan de construcciones y refacciones carcelarias” diseñado a raíz de la Sentencia de Tutela 153 de 1998 proferida por la Corte Constitucional. No obstante tal reconocimiento, la Defensoría ha manifestado algunas observaciones. Una de ellas expresa que si bien es cierto que las nuevas construcciones son necesarias no sólo para renovar la vetusta infraestructura carcelaria del país sino para brindar condiciones dignas a la población reclusa, estas deben indispensablemente estar supeditadas a criterios de razonabilidad, es decir, a parámetros que consulten la necesidad de hacerlas en las regiones de mayor hacinamiento y, principalmente, a la obligación ineludible e imperecedera del Estado de respetar la dignidad y los derechos fundamentales de los internos que tiene bajo su custodia y vigilancia.

6. Atención defensorial a las víctimas de la violencia

6.1. Desplazados

En cuanto a la atención defensorial a las víctimas de la violencia, merece especial cuidado el caso de los desplazados. En el año 2009 se desplazaron forzosamente en el país 285.946 personas por causa del conflicto armado interno, de acuerdo con los datos del Registro Único de Población Desplazada de Acción Social (RUPD).

Los departamentos de Antioquia, Magdalena y Bolívar son los tres mayores expulsores y receptores de desplazados, seguidos por Chocó y Caquetá, dentro de los cinco primeros expulsores, y por el Valle del Cauca y Bogotá, que se encuentran dentro de los cinco primeros receptores.

En el 2009 se mantuvo la dinámica de desplazamientos masivos debido sobre todo a los enfrentamientos entre los diferentes grupos armados ilegales. En la costa nariñense hubo 19 desplazamientos que afectaron a 7.564 personas. En el departamento de Córdoba, en cinco desplazamientos masivos salieron 1.230 personas de las zonas rurales a las cabeceras municipales. También se presentaron desplazamientos en el Putumayo, el Magdalena Medio, Caquetá, Cauca y Valle.

Las víctimas de desplazamiento forzado se atienden en las 36 regionales del país; 50 defensores comunitarios han acompañado a las comunidades de 147 municipios donde la vulneración de derechos y el riesgo de desplazamiento son mayores.

La Defensoría del Pueblo, ante el fenómeno del desplazamiento forzado, realiza acciones de prevención, acompañamiento, promoción de derechos humanos, seguimiento e incidencia en la política pública, atención y trámite de quejas, recepción de declaraciones de desplazamiento forzado y solicitudes de protección individual de tierras.

En un proceso sostenido, la Defensoría asesoró y apoyó el fortalecimiento de 230 organizaciones sociales y étnico-territoriales, entre las que se cuentan 48 comunidades indígenas y 83 comunidades afrodescendientes en situación de riesgo o desplazamiento forzado.

Se garantizó y acompañó el derecho a la movilización, expresión y reunión pacífica de comunidades en riesgo de Nariño, Cauca, Putumayo, Córdoba, Norte de Santander y Arauca.

En desarrollo de estas medidas, se realizaron 300 misiones humanitarias de verificación, observación y monitoreo del riesgo de vulneración de derechos en el año 2009. En el marco de estas misiones, la Defensoría del Pueblo recibió más de 1.000 quejas, dentro de las que se destacan casos relacionados con la presencia de grupos armados ilegales, abusos de autoridad por parte de la fuerza pública así como vulneraciones a los derechos a la salud, educación, identificación y seguridad alimentaria.

También se solicitaron medidas de protección individual para líderes de población desplazada, líderes religiosos, líderes comunitarios, indígenas, dirigentes de organizaciones de mujeres, todas ellas debido a amenazas inminentes al derecho a la vida, a la libertad y a la integridad.

Se tramitaron cerca de 14.000 declaraciones para garantizar los derechos fundamentales de petición y al debido proceso a más de 52.387 personas que solicitaron el reconocimiento como víctimas del desplazamiento forzado.

Se realizaron más de 1.800 programas de capacitación y talleres de difusión de normas y jurisprudencia del desplazamiento forzado, derechos fundamentales, derechos étnicos y territoriales, derechos humanos y DIH. Asistieron a ellos cerca de 90.000 personas; se capacitaron 300 personeros de todo el país, para mejorar el desempeño de sus obligaciones en el tema del desplazamiento forzado, contribuyendo así al fortalecimiento del Ministerio Público y se atendieron más de 750 personas en catorce jornadas de atención descentralizadas, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

En 147 municipios de 20 departamentos se promovió, se participó e incidió en comités territoriales de atención integral a la población desplazada, en los que se discutieron medidas de prevención, atención, protección de bienes, retornos y restablecimiento de

derechos. Se promovió la participación de las organizaciones de población desplazada, de representantes de comunidades indígenas, afrodescendientes y de mujeres.

En cerca del 50% de estos entes territoriales se contribuyó a la formulación de planes integrales únicos y a su incorporación en los planes de desarrollo.

6.2. Justicia y Paz

La Ley 975 de 2005, o Ley de Justicia y Paz, estableció para la Defensoría del Pueblo la obligación de asistir y asesorar a las víctimas en el ejercicio de sus derechos. Así, la institución, a partir de la Resolución 428 del 25 de mayo de 2007, instauró el procedimiento para la orientación y atención a las víctimas a través de una estrategia de orientación sicojurídica, encaminada a que profesionales en derecho y sicología, brindaran información adecuada a las necesidades y a las situaciones de vida de las víctimas.

En su primera fase, la estrategia se implementó en 12 regionales,¹⁸ a las cuales se adicionaron cuatro en la segunda etapa del proyecto¹⁹. Durante este periodo, se realizaron talleres sicojurídicos en zonas con alta presencia de víctimas y de difícil acceso institucional, donde la Defensoría del Pueblo cumplió con sus labores de divulgación de derechos de las víctimas, promoción de las vías judiciales y administrativas para acceder a la reparación y entrega de elementos psicológicos que permitieran un mejor afrontamiento de las situaciones que nacen de la participación de las víctimas en los procesos de acceso a derechos.

En el año 2009, con recursos del presupuesto nacional y de cooperación internacional, se amplió la presencia de los equipos sicojurídicos en 26 regionales²⁰. Durante este año, de un lado se desarrolló el *Protocolo para el Acopio Documental*, que básicamente busca sustanciar las pretensiones de reparación en la etapa del incidente de reparación; y por otro lado, se implementó el *Protocolo de Acompañamiento a las Víctimas en las Audiencias*, que pretende brindar apoyo y herramientas de contención emocional a las víctimas por su participación en el proceso judicial.

Así las cosas, la estrategia de orientación sicojurídica fue ajustada a las diferentes necesidades que, producto de la experiencia en su implementación, se requerían para mejorar la calidad y eficiencia en el proceso de atención y orientación a las víctimas. En este sentido, resulta importante mencionar que la Unidad de Atención Integral a Víctimas asumió el reto de aplicar orientaciones especializadas en temas como:

- Restitución de bienes. Orientación para apoyar a las víctimas en la reclamación del derecho de propiedad sobre sus bienes patrimoniales.
- Reparación colectiva. Orientación para acompañar a los sujetos colectivos en la elaboración del inventario del daño colectivo y las medidas que tiendan a su reparación.
- Memoria histórica. Para visibilizar la verdad de las víctimas en procura de definir las medidas que garanticen la no repetición de los hechos.

18 Antioquia, Atlántico, Bolívar, Bogotá, Caquetá, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Sucre.

19 Meta, Santander, Urabá y Magdalena Medio.

20 Entre ellas: Arauca, Casanare, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Ocaña, Putumayo, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

- Desaparición forzada. Para orientar sobre el proceso de búsqueda de personas desaparecidas y difundir los mecanismos de prevención del delito.
- Reparación administrativa. Para orientar en los trámites y procedimientos de reclamación de la indemnización económica otorgada por el Gobierno nacional.
- Protección. Para orientar sobre las rutas, procedimientos y mecanismos que garanticen a las víctimas la vida e integridad y, por supuesto, la participación en el proceso judicial establecido en la Ley de Justicia y Paz.

Finalmente, la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo reconoce que afronta importantes desafíos en su mandato misional. Sin embargo, apuesta por seguir trabajando en torno a: incentivar la participación de aquellas víctimas que aún no han reclamado sus derechos e incorporar enfoques diferenciales en la orientación de las mismas; fortalecer la estrategia de promoción y divulgación de los derechos de las víctimas para hacer efectiva su verdad, acceder a la justicia y lograr la reparación integral; hacer seguimiento a las diferentes estrategias implementadas en clave de reparación, para garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas; empoderar a las comunidades con el fin de hacerlas proactivas en la reclamación y realización de sus derechos, y promover la participación de los entes territoriales en los procesos de atención integral a las víctimas.

6.3. Sistema de Alertas Tempranas

La Defensoría del Pueblo cuenta con un Sistema de Alertas Tempranas (SAT), que permite monitorear el conflicto armado interno y su dinámica, con el propósito de identificar y advertir posibles violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos de la población, lo mismo que la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de las autoridades del Estado en cuanto a prevención y protección.

Como estrategia de monitoreo de la confrontación armada, se ha dividido el país en cinco macrorregiones y 23 regionales.

Las situaciones de riesgo advertidas durante el año 2009, cubren población y territorio de 143 municipios en 25 departamentos del país, es decir, el 13% de las entidades municipales cuenta con algún nivel de riesgo para sus pobladores, como resultado de la confrontación armada. Durante el año 2009, el SAT emitió 31 informes de riesgo y 35 notas de seguimiento, para un total de 66 situaciones de riesgo, de las cuales el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas declaró 17 como alerta temprana, lo que representa un 26% del total. En dirección contraria, el CIAT decidió el levantamiento de la declaratoria de alerta temprana en seis ocasiones, a pesar de la reiteración de la advertencia del SAT ante la persistencia y agudización del riesgo para la población.

En comparación con el año 2008, cuando se emitieron 32 informes de riesgo y 39 notas de seguimiento, para un total de 71 situaciones de riesgo advertidas, se muestra una disminución en el total de advertencia del orden de 7%. Por su parte el CIAT, en el 2008, mostró una drástica disminución en las declaratorias de alerta temprana, al pasar de un 46% en el año 2008 a un 26% en el año 2009.

Un componente importante en la advertencia del SAT es la identificación de la población en riesgo, atendiendo al enfoque poblacional, lo que nos permite clasificar los

tipos de población en riesgo. Del total de situaciones de riesgo advertidas, se tiene que en el 56% se incluyó población indígena dentro de la población en riesgo y en el 20% se incluyó población afrodescendiente. Esta situación en particular muestra un aumento significativo comparado con los niveles de años anteriores, como resultado de la determinación de los actores armados de incorporar en los escenarios de confrontación los territorios periféricos y de frontera, los cuales están poblados especialmente por minorías étnicas, con graves consecuencias respecto de sus derechos, dada su vulnerabilidad sociocultural.

En cuanto a los principales actores armados fuente de la amenaza²¹, en el total de situaciones de riesgo advertidas aparecen a las FARC y la categoría Nuevos Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización de las Autodefensas²² como los principales generadores de riesgo, identificados respectivamente en 53 y en 52 de las situaciones, es decir, en el 80% en el caso de las Farc y en el 79% en el de las nuevas estructuras de carácter paramilitar. El Eln presenta una participación menor, aunque sigue siendo significativa, dado que se identificó en 20 situaciones advertidas, lo que corresponde al 30% del total.

Los principales derechos fundamentales amenazados son los derechos a la vida, a la integridad personal y a no ser desplazado, que se advierten en riesgo en la totalidad de los Informes del SAT. Consecuentemente con esta valoración, las principales conductas que infringen el DIH son el homicidio y el desplazamiento forzado de población civil, seguidos por los homicidios múltiples y la utilización de métodos o medios para generar terror en la población. En este sentido, cabe señalar que las partes en conflicto están recurriendo de manera sistemática a métodos de terror que atentan contra la dignidad humana (vida e integridad), con el fin de alcanzar el control territorial. El elevado número de víctimas fatales en diversas regiones representa la dinámica de la confrontación entre actores armados, en la que no se aplica el principio de distinción de la población civil, la cual es catalogada como simpatizante, informante o auxiliadora del contrario, y sufre los mayores embates de la violencia.

Otros derechos altamente amenazados son los relativos a la libre movilización y a la libertad de residencia, a la libertad personal y a no ser desaparecido. Esto demuestra la intención de los actores armados de imponer tipos de control y disciplinamiento social así como pautas de conducta, lo que evidencia la pérdida de confianza en la población y la fundamentación de su interacción con la comunidad en ejercicios caracterizados por el terror y la coerción. Al mismo tiempo, la imposición de restricciones a las libertades ciudadanas indica que los grupos armados aprovechan la ocupación de los territorios para lograr la exacción de rentas a través del control de diversos tipos de comercio, tanto lícito como ilícito, la interdicción de procesos productivos y la interferencia en la destinación de los recursos públicos.

Como complemento de la identificación coyuntural de escenarios de riesgo, el SAT tiene la capacidad de identificar y analizar las condiciones estructurales que determinan la implantación y desarrollo de las dinámicas del conflicto armado en una región o subregión del

21 Cada informe de riesgo puede identificar a uno o más grupos armados ilegales como fuente de la amenaza, a partir de la dinámica de la confrontación que se establezca.

22 Esta categoría agrupa las estructuras armadas que han sido clasificadas y denominadas en la Defensoría del Pueblo como Nuevos Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización de las AUC, las cuales están compuestas por reductos de las Autodefensas Unidas de Colombia que no se desmovilizaron y por desmovilizados rearmados. También hacen parte de esta categoría los grupos armados ilegales articulados al narcotráfico.

país, por medio de investigaciones especiales que dan a conocer sus resultados y conclusiones a través del ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo en audiencias defensoriales con participación de autoridades civiles del orden nacional, regional y local, altos mandos militares, organismos internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos y la activa participación de las comunidades y de sus organizaciones sociales.

- **Informe estructural de riesgo de los municipios de la Costa Pacífica caucana:** consistió en un seguimiento pormenorizado a la situación de conflicto armado y violencia política que se ha apoderado en los últimos años del suroccidente colombiano, particularmente de la costa pacífica de los departamentos de Cauca y Nariño, en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Implicó la elaboración de un mapa del conflicto armado, al tiempo que se identificaron las condiciones y factores que determinan riesgos y amenazas para la población civil de la zona, recomendando acciones de prevención y protección por parte del Estado. La audiencia defensorial se realizó en la población de Guapi, Cauca.
- **Informe especial de riesgo de los municipios de la Costa Pacífica nariñense:** permitió identificar y analizar los factores estructurales de exclusión y marginalidad social que profundizan los impactos ocasionados por el conflicto armado en los territorios, la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Este informe hizo una sinopsis de las condiciones económicas, sociales y culturales de los pobladores de la Costa Pacífica nariñense, específicamente de los municipios de Maguá Payán, Roberto Payán, Barbacoas, Olaya Herrera, Mosquera y Francisco Pizarro, identificando los procesos de poblamiento, la construcción de territorialidades y la elaboración de identidades y autonomías culturales. De igual forma, el desvanecimiento de los soportes tradicionales a partir de la implementación de modelos de acumulación y reproducción de capitales privados, soportados en relaciones de fuerza y mecanismos de violencia. Todo esto, con el propósito de establecer cómo se ocuparon y transformaron los territorios ancestrales; definir los procesos de construcción de cosmogonías e identidades culturales y los movimientos de reivindicación orientados al reconocimiento constitucional. Por último, determinar cómo la confrontación armada afecta los procesos de configuración de los territorios, la identidad cultural y la autonomía organizacional. La audiencia defensorial se realizó en la ciudad de Tumaco, Nariño.

En desarrollo de esta misma línea de trabajo, se elaboraron los informes especiales de riesgo de las comunidades nukak y guayabero en el departamento de Guaviare; de las comunidades indígenas del departamento del Vaupés y de los municipios del Piedemonte araucano, los cuales están en proceso de revisión final para la programación de la audiencia defensorial que los publicará ante las autoridades y la comunidad.

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 300 comisiones, entre misiones humanitarias y visitas a comunidades, en cerca de 430 municipios de 29 departamentos del país, entre las cuales se cuentan las realizadas en las comunidades indígenas de Vaupés, Guaviare, Amazonas y Guainía, en las cuencas de los ríos Atrato y San Juan en el departamento del Chocó, en la Sierra Nevada de Santa Marta, Córdoba y la Alta Guajira, en las comunidades costeras de los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, en las comunidades campesinas del sur del Tolima y el Catatumbo y en las zonas fronterizas con la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador y Brasil.

En el desarrollo de estas visitas se contó con la participación, en algunas ocasiones, de organismos nacionales e internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, en un trabajo coordinado que busca visibilizar la situación de estas comunidades y los efectos que la confrontación armada deja en sus pobladores y territorios.

Paralelo al trabajo de identificación y advertencia de escenarios de riesgo para la población civil, el Sistema de Alertas Tempranas viene desarrollando la estrategia de proyección social y coordinación institucional. En ello, su principal línea de acción es el apoyo y acompañamiento a las mesas regionales y locales de trabajo en prevención, las cuales, a partir de una perspectiva integral, combinan acciones de protección, prevención y asistencia humanitaria para las víctimas del conflicto armado y el fortalecimiento social de las comunidades.

Algunas de esas mesas de trabajo se desarrollan en los departamentos de Córdoba, Sucre, Atlántico y Bolívar y en el área metropolitana de Bucaramanga, las cuales están conformadas por organizaciones sociales con la participación de autoridades civiles y la asistencia de organizaciones internacionales de derechos humanos. Está, así mismo, la mesa de trabajo en prevención del departamento del Cauca y, con participación de la fuerza pública, las que se desarrollan en los departamentos de Córdoba, Chocó, Huila y Norte de Santander.

6.4. Niñez y mujer

Frente a la situación de la niñez y la mujer, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado acciones de seguimiento y monitoreo del grado de realización de los derechos humanos de estas poblaciones, que se recogen en investigaciones de campo tendientes a hacer visibles los principales factores que atentan contra los derechos de niños, jóvenes y mujeres y en las que se han incluido recomendaciones para superar dicha situación. Dado que las mayores afectaciones a los derechos de estas poblaciones se dan en el contexto del conflicto armado, durante el 2009 el seguimiento se focalizó en la situación de los niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas del conflicto armado interno, de los jóvenes que están en conflicto con la ley y, en general, de quienes se encuentran en especiales circunstancias de vulneración de sus derechos. Al respecto, se han presentado informes periódicos.

En la actualidad, la entidad trabaja en el seguimiento de las órdenes impartidas en el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional sobre niñez, mujeres y desplazamiento; participa en el *Task Force de Colombia* para dar cumplimiento a la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre niñez y conflicto armado, y actúa en los espacios interinstitucionales para la definición e implementación de políticas de protección para las mujeres víctimas.

Como productos concretos, se diseñaron indicadores de riesgo para la prevención del reclutamiento ilícito, la ruta ético-jurídica del conflicto armado y los fundamentos normativos para la atención de niños, niñas y jóvenes desvinculados del referido conflicto. Estos productos recogen experiencias de trabajo directo. Durante este año, la Defensoría continuó con la implementación del proyecto Escuela de Derechos Humanos: 170 niñas y niños desvinculados operaron un esquema de promoción y defensa de los derechos humanos, en un ejercicio permanente de conocimiento, apropiación, promoción y defensa de los mismos, a través del cual se buscó generar condiciones adecuadas para su recuperación física, psicológica, y su reintegración social y comunitaria.

Para la promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas se ha acompañado, capacitado y concertado con las líderes de la población desplazada y sus organizaciones, así como con las mujeres y familiares de los jóvenes víctimas de ejecuciones extrajudiciales de Soacha y Bogotá (falsos positivos), para iniciar el proceso de diseño de una política pública de protección de mujeres víctimas, con enfoque de derechos, pertinencia y efectividad en la prevención de la violencia.

6.5. Indígenas y minorías étnicas

De otra parte, la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento cuidadoso del cumplimiento de las órdenes de los Autos No. 004 y 005 sobre pueblos indígenas y minorías étnicas emitidos por la Corte Constitucional, así:

Auto No. 004 de 2009. Se desarrollan acciones de fortalecimiento de los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales para exigir el cumplimiento del proceso de consulta previa, que permita la formulación e implementación concertada del Programa Nacional de Garantía de Derechos para la totalidad de los pueblos indígenas del país y los Planes de Salvaguarda Étnica para los 34 pueblos en riesgo de extinción física y cultural a causa de la violencia y el desplazamiento forzado.

Auto No. 005 de 2009. Se adelantan acciones continuas de seguimiento al proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional respecto de la implementación de los planes de protección y atención a las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento forzado, al plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades afectadas, a la puesta en marcha de la ruta de protección de tierras y al diseño del Plan Integral de Prevención, Protección y Atención de la Población Afrocolombiana Desplazada.

En los casos emblemáticos de vulneración de derechos humanos se viene realizando acompañamiento en zonas de población indígena como en el pueblo awa, el Proyecto Mandé Norte y las Salinas de Manaure, y se ha participado en consejos comunitarios de Dagua, Cañamomo – Loma Prieta, Curvaradó y Jiguamiandó, así como hecho consulta previa en el caso de Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA.

Se destaca que la gestión defensorial en esta problemática ha tenido incidencia en la formulación y gestión de políticas públicas para grupos étnicos, en escenarios como la Mesa Nacional de Concertación para Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios para Grupos Étnicos, la Comisión Pedagógica Afrocolombiana y el Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa.

6.6. La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

En el marco de la *Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas*, documentamos en total 38.694 casos de conformidad con el Plan Nacional de Búsqueda, en los cuales se han encontrado, en la fecha, 4.957 personas (13%), 4.166 vivos y 791 muertos.

Esta comisión ha capacitado, a nivel nacional a 1.436 funcionarios en la aplicación de normas e instrumentos para enfrentar el delito de desaparición forzada, lo que ha mejorado

el proceso de registro nacional de desaparecidos en cuanto a la calidad de la información y la conectividad interinstitucional, en desarrollo de la Ley 971 de 2005.

Durante el 2009, la misma comisión realizó el primer seminario con medios de comunicación, en el cual capacitó a más de 60 periodistas y comunicadores del orden nacional, regional y local de los diferentes departamentos del país, con el propósito de lograr mejores prácticas en torno a la transmisión de noticias relacionadas con la desaparición forzada, con miras a una red permanente de información.

Con el apoyo de USAID, durante el 2009 se capacitaron más de 70 familias en los departamentos de Nariño, Huila, Antioquia y Putumayo, en el manejo de elementos emocionales de dolor y angustia en el proceso de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

Aplicación de la Ley 971 de 2005 sobre mecanismos de búsqueda urgente.

En aplicación de la Ley 971 de 2005, se han activado hasta la fecha 3.294 mecanismos de búsqueda urgente, pero su efectividad todavía es muy limitada. La Defensoría del Pueblo se encuentra elaborando un protocolo interno para actuar de manera inmediata ante los casos de desaparición forzada que se vayan reportando.

7. El acceso a la justicia

7.1. Litigio defensorial

En el acceso a la justicia, la Defensoría ejerce el *litigio defensorial*, haciendo uso e impulsando los mecanismos e instrumentos de protección constitucional de los derechos fundamentales, en procura de encontrar solución a situaciones que amenacen o vulneren los derechos de los ciudadanos.

A través del recurso de la insistencia en la revisión de fallos de tutela ante la Corte Constitucional, se busca garantizar una correcta interpretación del ordenamiento jurídico que respete el contenido y alcance de los derechos fundamentales y, de igual manera, la adopción de medidas que protejan sus derechos de manera efectiva, a las personas afectadas.

En la insistencia de revisión del Defensor del Pueblo, la Corte Constitucional ha hecho pronunciamientos de especial relevancia en cuanto a su naturaleza, alcance e implicaciones. De estos, se destacan los siguientes:

T 122 de 2009. La Corte reiteró su jurisprudencia respecto de: i) la procedencia de la tutela para el suministro de prestaciones excluidas del POS; ii) el principio de continuidad del servicio de salud. Igualmente, la suspensión injustificada del tratamiento médico al demandante mayor de edad, y la manifestación sobre carencia de recursos económicos, que implica la incapacidad económica en materia de salud, lo cual no requiere prueba por tratarse de una negación indefinida.

T 320 de 2009. A través de este pronunciamiento, la Corte Constitucional afirmó que si bien el concepto del médico tratante es el principal criterio para determinar el servicio que se requiere prestar, no es el único:

Como se indica, el servicio que se requiere puede estar o no dentro del plan obligatorio de salud. En ambos supuestos, la jurisprudencia constitucional ha estimado que ello debe ser decidido por el médico tratante, al ser la persona capacitada, con criterio científico y que conoce al paciente.²³ Según la Corte, el médico tratante es aquel que se encuentra adscrito a la entidad encargada de la prestación; por ende, en principio, se ha negado el amparo cuando no se cuenta con su concepto.²⁴

Sin embargo, esta regla no es inflexible puesto que, en algunos casos, no aceptar el criterio de un médico externo, puede convertirse en una barrera al acceso del derecho constitucional a la salud. Por ejemplo, ello ha ocurrido cuando la entidad responsable tuvo conocimiento de dicho concepto, pero no lo descartó con base en información científica y en la historia clínica particular sea porque: se valoró inadecuadamente a la persona; hubo ausencia de evaluación médica de los especialistas que sí estaban adscritos, sin importar el argumento que originó la mala prestación del servicio; o en el pasado, la entidad apreció y aceptó su dictamen como médico tratante.²⁵

Así las cosas, la Sentencia T-760 de 2008 indicó que esta excepción puede aplicarse cuando: (i) exista un concepto de un médico que no está adscrito a la entidad encargada de garantizar la prestación; (ii) pero es un profesional reconocido que hace parte del Sistema de Salud; y (iii) la entidad no lo ha desvirtuado, según las razones científicas pertinentes en el caso específico del paciente. Todo esto, debido a que la entidad debe someter al paciente en cuestión a evaluación médica interna y, si no desvirtúa el juicio del galeno externo, debe atender y cumplir lo que este prescribió.

Así mismo, explicó que ante un claro incumplimiento y tratándose de un caso de especial urgencia, “el juez de tutela puede ordenar directamente a la entidad encargada que garantice el acceso al servicio de salud ordenado por el médico externo, sin darle oportunidad de que el servicio sea avalado por algún profesional que sí esté adscrito a la entidad respectiva”.²⁶ En armonía con lo anterior, frente a un caso límite, donde exista duda acerca de la protección de un derecho fundamental, resulta pertinente la aplicación del principio *pro homine*, que constituye una valiosa pauta hermenéutica que ordena la adopción de la interpretación que mejor se compadezca con los derechos fundamentales en juego”.²⁷

T 294 de 2009. En esta sentencia, la Corte reiteró que es una obligación especial del Estado la educación especial para niños con capacidades o talentos excepcionales, por ser un bien de mérito que ayuda a promover y facilitar el desarrollo colectivo, la cual trasciende el interés meramente local o regional. De manera que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Carta, lo que implica en la práctica un compromiso ineludible y concreto no sólo en materia de formulación de políticas sino de ejecución de recursos, tanto por parte de las entidades nacionales como territoriales, que no puede evadirse en mutuas recriminaciones frente a las competencias generales de cada cual.

23 Sentencia T-760 de 2008.

24 Cfr. Sentencias T-378 de 2000, T-741 de 2001 y T-476 de 2004.

25 Cfr. Sentencias T-304, T-835, T-1041 y T-1138 de 2005; T-662 de 2006; T-500 de 2007; T-083 y T-151 de 2008; entre otras.

26 “Al respecto, ver entre otras, la Sentencia T-083 de 2008 (...).”

27 Esta corporación ha aplicado el principio *pro homine* para la protección del derecho a la salud, entre otras, en las siguientes Sentencias: T-037, T-308, T-730 y T-945 de 2006; T-200, y T-499 de 2007.

En el mismo sentido, concluyó la alta corporación que “el mecanismo de financiación que maneja el ICETEX continúa siendo insuficiente e ineficiente para asegurar el deber que tiene el Estado de promover, fomentar y asegurar el acceso a la educación especializada de las personas con capacidades excepcionales” y que frente a lo ordenado por la Corte en sentencias previas no ha habido ningún avance. En relación con la entidad territorial involucrada, indicó que tampoco ha desarrollado ni cuenta actualmente con algún tipo de ayuda económica para esta población especial.

Este pronunciamiento reviste especial relevancia si se tiene en cuenta que la Corte dispuso, además de las medidas de protección del niño con talentos especiales directamente afectado, que el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 68 de la Constitución, la Ley 115 de 1994 y la Ley 361 de 1997, elabore una base de datos que identifique e incorpore a la población con capacidades o talentos excepcionales de cada uno de los municipios y departamentos del país, con el objetivo de efectuar un seguimiento permanente de su proceso educativo y de verificar periódicamente el cometido constitucional de su desarrollo integral, de tal manera que se garantice efectivamente el derecho a la educación especial. Igualmente, ordenó tomar las medidas administrativas y financieras necesarias para asegurar, en un término máximo de dos (2) meses, la provisión de los correspondientes recursos económicos y el establecimiento de auxilios, subsidios, becas o créditos educativos en condiciones especiales, a favor de quienes no posean los medios económicos para ello.

A la Secretaría de Educación Departamental involucrada le ordenó que, en el término de seis (6) meses, diseñara y pusiera en funcionamiento un plan de cubrimiento gradual para la adecuada atención educativa de las personas con capacidades. Así mismo, dispuso la creación de una base de datos que cuente con la identificación de la población con talentos especiales, las instituciones educativas estatales, los docentes capacitados para atender aquella población, los métodos empleados para tal fin, los programas de formación docente en el manejo de metodologías, programas y planes y los mecanismos de subsidio para apoyar las instituciones de educación inclusiva.

T 293 de 2009. La Corte se refirió al tema del procedimiento para el traslado de docentes amenazados frente a la procedencia de la acción de tutela para la protección de otros derechos constitucionales que puedan estar afectados con el cumplimiento de dicho procedimiento administrativo. Al respecto, sostuvo la Corte que:

(...) al peticionario se le negó la posibilidad de traslado porque no se encontraba amenazada su vida. Nunca se sopesó si su solicitud podía ser considerada dentro de los casos prioritarios dado que se trataba de proteger el interés superior de un menor. La Alcaldía de Bogotá jamás consideró la grave condición mental del menor de edad y la necesidad de un cuidado cualificado que exige presencia permanente del padre, como una circunstancia que generara una situación de atención prioritaria, tan importante como la protección del derecho a la vida del docente. Así las cosas, la Corte concluye que en este caso, el contenido de las respuestas dadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá al derecho de petición de Óscar Rico Calderón, el 6 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2008, son incompatibles con los postulados constitucionales.

De otra parte, la falta de respuesta congruente por parte de la Administración Distrital a la petición de traslado del actor ha vulnerado también los derechos de Julián Andrés a la integridad física, a la salud, al cuidado y a gozar del amor y cuidado de su familia en la forma requerida por su situación

médica. Tal y como se dijo anteriormente, el sistema jurídico colombiano protege de manera especial, las diferentes formas de constitución familiar. Muchos niños deben enfrentar la separación de sus padres y esta circunstancia no genera, por sí sola, una carga en la administración por mantener los lazos familiares, pues corresponde a esa familia, como principal espacio de desarrollo del menor, satisfacer las necesidades de amor y cuidado de sus hijos. No obstante, en el caso de Julián Andrés, su condición siquiátrica ha generado cargas especiales para su familia, que ha tratado de superar la separación física generada por cuestiones laborales y personales, para brindar el mejor cuidado posible a sus hijos y atenuar los efectos negativos que esa separación ha producido en Julián Andrés.

Sin embargo, tales esfuerzos resultan hoy insuficientes dada la evolución de la enfermedad del menor. El padre de Julián Andrés ha intentado infructuosamente a través de los mecanismos existentes, el traslado laboral del padre a un lugar cercano al sitio de residencia y de tratamiento siquiátrico del menor. Sin embargo, la respuesta de la Secretaría de Educación de Bogotá ha impedido una protección adecuada de los derechos de Julián Andrés, un sujeto de especial protección constitucional, que por razones de salud se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta y para quien resulta urgente y necesario el fortalecimiento del vínculo paterno, a través de un contacto diario y permanente, que sólo es posible mediante un traslado laboral.

De otra parte, es pertinente mencionar que con ocasión del ejercicio de la facultad de insistencia en revisión por parte del Defensor del Pueblo a lo largo del año 2009, en algunos casos la Corte suspendió términos para emitir pronunciamientos unificados sobre temas como el de la figura del retén social en el marco de procesos de liquidación de entidades del Estado, específicamente de empresas sociales del Estado.

7.2. Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, ha concentrado su actividad en el fortalecimiento y consolidación del servicio de defensoría mediante el trabajo de cuatro Unidades Operativas Nacionales, obteniendo como resultado una mayor cobertura y mejor calidad de la defensa, a través de la formación especializada de los defensores públicos, el apoyo técnico de los investigadores y profesionales en criminalística, el riguroso control de gestión y la medición de comportamiento del servicio con el sistema de estadísticas (visión web), que permite identificar las necesidades y requerimientos.

Se registra así, en la cobertura del servicio, un incremento representativo en el número de defensores públicos y su distribución por regionales y programas, una carga promedio adecuada y la capacitación a los defensores a través de cursos, talleres, diplomados y especializaciones, en distintos aspectos relacionados con las áreas de su desempeño y del fortalecimiento de la investigación criminal para la defensa.

La contratación de operadores ascendió a 2.130²⁸, lo cual representa un incremento del 5% para la atención de los principales requerimientos del servicio en diferentes regionales de la Defensoría del Pueblo. El incremento de defensores públicos en los diferentes distritos judiciales permitió una redistribución de la carga procesal, logrando con ello mejorar la calidad en la prestación del servicio.

28 Datos a septiembre de 2009.

En este lapso se implementaron dos nuevos programas: Responsabilidad Penal de Adolescentes y el de Víctimas de Ley 975 de 2005. En este programa, de acuerdo con la dinámica del sistema, el defensor público se asigna a la víctima una vez le otorga el poder.

Dos aspectos importantes se destacan de estas actividades: la creación de la Escuela de Defensoría Pública Roberto Camacho Weverberg -hoy con sede propia-, que conjuntamente con los Centros Regionales de Capacitación, la Red de Formadores y el Plan de Formación, consolidan los procesos de capacitación de los defensores públicos; y los Centros de Prueba Forense, que garantizan la práctica de pruebas con avanzadas técnicas en esa materia. Para el desarrollo de estos procesos, ha sido fundamental el apoyo de la cooperación internacional de la USAID – FIU y de la Unión Europea.

En cuanto a la Escuela de Formación y Capacitación de operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública Roberto Camacho Weverberg, esta se organizó a partir de la expedición de la Resolución No. 581 de 2007 de la Defensoría del Pueblo.

Está adscrita a la Unidad de Capacitación e Investigación del Sistema Nacional de Defensoría Pública y es la encargada de ejecutar el plan de formación de los operadores de dicho sistema.

Con la perspectiva de constituirse en el escenario académico de los debates que surjan en torno al ejercicio de la defensa pública, su objetivo es cualificar la calidad de la atención que prestan nuestros defensores.

La escuela cuenta con cuatro áreas de trabajo definidas, así:

- Área de capacitación.
- Área de investigación sociojurídica.
- Área de publicaciones, documentos e informática.
- Área operativa.

De otro lado, la implementación del Campus Virtual, como proyecto cultural y académico, permitirá el acceso a los defensores en todas las regionales a través de la página web de la escuela, los cuales contarán con un método moderno y actualizado de consulta de doctrina y jurisprudencia.

Como herramienta de estudio, capacitación, actualización, seguimiento y control de los casos relevantes o procesos materia de estudio permitirá el acompañamiento en el ejercicio profesional y la interacción con otros defensores públicos, a través de las denominadas líneas defensoriales.

En relación con la investigación de campo, el objetivo principal es realizar labores de verificación e identificación en el lugar de los hechos. Para el efecto, los investigadores criminales deben desplazarse con el fin de recaudar información, practicar arraigos a las personas involucradas y posteriormente confirmar los resultados de la investigación, aportando pruebas y soportes necesarios para sustentar el trabajo realizado por los defensores públicos.

Como parte del servicio investigativo, se cuenta con un equipo de técnicos en criminalística, de investigadores criminalistas en todas las oficinas regionales, así como

con el apoyo técnico de cinco laboratorios en cinco regionales del país, que sirven de soporte para recaudar los elementos técnicos de prueba y para hacer la reconstrucción de los hechos delictivos y la representación gráfica para las audiencias públicas, como parte del apoyo integral requerido para el desarrollo de la defensa técnica.

8. Construcción de una cultura de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Realizaciones en la educación en derechos humanos

Con apoyo en los lineamientos de la planeación estratégica, se promovieron conferencias, talleres, conversatorios, cátedras, foros y seminarios, dirigidos a la población en general y a funcionarios públicos, con los cuales se beneficiaron más de 134.600 personas durante la realización de 3.648 actividades educativas.

Un ejemplo de esta labor fue la de la Unidad de Atención a Víctimas que, con el apoyo de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, adoptó dos enfoques de promoción de los derechos: el primero, estuvo dirigido a cualificar el conocimiento de funcionarios de atención, tales como abogados, sicólogos y operadores de la justicia; el segundo, se encaminó a las víctimas en relación con las rutas y los procedimientos de acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Como actividad promocional se realizaron doce (12) programas de televisión y cuatro (4) series radiales para informar a las víctimas sobre los recursos disponibles para exigir sus derechos. En el marco de la Ley de Infancia y Adolescencia y con el fin de garantizar y proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, se construyó el modelo pedagógico para la enseñanza de los derechos de la niñez.

En materia de desplazamiento forzado, se realizaron labores relativas al restablecimiento de los derechos de los desplazados a través de jornadas de capacitación, sensibilización, fortalecimiento de las organizaciones y seguimiento de la Sentencia T -025.

La promoción de los derechos y la divulgación de la legislación especial indígena han sido sistemáticamente implementadas por la Delegada para Asuntos Étnicos. Tales actividades implicaron la realización de 85 jornadas de capacitación a comunidades, con la asistencia de más de 4.000 personas beneficiadas y 89 talleres con servidores públicos y autoridades municipales.

Con el fin de promover el derecho a la salud, se divulgaron varias cartillas: *Todo lo que usted debe saber sobre el acceso efectivo a los medicamentos por prescripción médica; Enfermedades huérfanas* (también llamadas poco frecuentes), *Todo lo que usted debe saber sobre las enfermedades huérfanas y los derechos de los pacientes que las padecen; Bioseguridad – Atención en centros de estética; Todo lo que usted debe saber sobre los derechos de los usuarios que se realizan procedimientos y tratamientos estéticos* y *Todo lo que usted debe saber sobre los derechos de los usuarios que viven con VIH/Sida*.

La Defensoría del Pueblo también fortaleció la capacidad de exigencia de los derechos de comunidades y organizaciones sociales focalizadas y en riesgo, mediante procesos de formación a través de la realización de 107 talleres a nivel nacional, que beneficiaron a 2.962 personas en 38 municipios de 19 departamentos. Parte de esta

dinámica se implementó en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, el Programa Presidencial de Derechos Humanos que coordina la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia.

En desarrollo de la misión constitucional de la Defensoría, se suscribió un convenio interadministrativo de cooperación con el Ejército Nacional de Colombia, dirigido a apoyar el proceso de capacitación y formación del personal militar y civil de las fuerzas armadas en las 25 escuelas y centros de instrucción y entrenamiento (CIE) a través de la estrategia de formación de formadores, que logró capacitar a 50 instructores militares a nivel nacional.

Uno de los mayores retos que afrontará la Defensoría del Pueblo, así como el país entero, es la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) adoptado por el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y el Programa Presidencial de Derechos Humanos que orienta la Vicepresidencia de la República.

Para la Defensoría significa la continuación de una labor de desarrollo del PLANEDH iniciada desde el año 2002, y la misión de transitar hacia la realización del mismo, el cual se inscribe en el cumplimiento de la normativa constitucional y legal, especialmente del artículo 30 ordinal primero de la Ley 24 de 1992, y del artículo 8°, literal C, ordinal 1°, inciso 8°, capítulo II de la Ley 812 de 2003, que se justifica en la perspectiva de crear a corto, mediano y largo plazo una cultura de los derechos humanos en el país para afectar positivamente las creencias y construir nuevos significados, actitudes y comportamientos de respeto, práctica, defensa y exigibilidad de los derechos humanos en la población colombiana y en todo el territorio nacional, dinámica ésta que se liga con el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo, con el apoyo y la cooperación que ha brindado la Fundación Konrad Adenauer, desarrolla capacitación especializada en derechos humanos a servidores públicos y a miembros de organizaciones no gubernamentales a través de la Cátedra Ciro Angarita Barón, desde la que se han abordado temas como los derechos de las víctimas, los derechos colectivos y del ambiente (2008), democracia y participación, y derechos sociales y economía (2009). Actualmente, este es un espacio con un gran reconocimiento académico en el que han participado cerca de 280 personas.

Otro ejercicio de esta índole, que cuenta con el apoyo de Management Sciences for Development MSD y que se realiza desde hace siete años de manera consecutiva, es el Concurso Universitario de Derechos Humanos, que goza de gran acogida en los círculos de educación superior. En el año 2008 participaron estudiantes de 50 universidades y en el 2009 de 73.

Durante el 2009, fue capacitada la mayoría de los personeros y personeras, en el marco de veinticuatro talleres para igual número de departamentos, en asocio del Instituto de Estudios del Ministerio Público y con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo distribuyó cerca de 10.000 documentos impresos referidos a los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el control social.

También participa en la Red de Apoyo a las Veedurías, que tiene como función promover el derecho a la participación a través del ejercicio del control social a la gestión pública, tarea que se hace conjuntamente con la Procuraduría General de la

Nación, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Dentro de este programa, la Defensoría impulsa y apoya la organización y gestión de las 32 redes departamentales, con sus respectivos planes de acción, para desarrollar prácticas de control social regional. Este esfuerzo está complementado con el curso virtual de autoformación para el ejercicio del control social de la gestión pública, que es consultado a través de la página web de la entidad.

La Defensoría tiene una Unidad de Información Pública y Académica, conformada por una biblioteca, una hemeroteca y un centro de documentación, que brindan acceso al derecho a la información y asesoría especializada a las personas para el conocimiento y apropiación de los mecanismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, entre otros temas. Así, durante los años 2008 y 2009, se entregaron 54.078 publicaciones, se atendieron 40.195 usuarios y se dispuso de 5.071 libros de consulta permanente para los usuarios.

Se realizaron igualmente 48 programas de televisión de la serie *Por la población civil*, la campaña *No más niños reclutados* y varias jornadas de sensibilización en cuanto a los mecanismos de la Ley de Justicia y Paz. Por su parte, el programa educativo en derechos humanos y derecho internacional humanitario ha sido distribuido a un considerable número de emisoras comunitarias, que apoyan en cuanto a las emisiones de los mismos.

Diversos documentos e investigaciones sobre temas especializados en derechos humanos fueron publicados, como una forma de contribuir a su conocimiento, entre las cuales pueden mencionarse: *Tres lustros de justicia constitucional*; *Guía de orientación jurídica y sicosocial a víctimas*; *Compendio normativo de los derechos de las víctimas*; *Alcance jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas*; *Porque el conflicto golpea pero golpea diferente* (referido a un enfoque de género en materia de prevención, discapacidad y derecho al trabajo); *Derecho humano al agua*; *La tutela y el derecho a la salud*, y otros más.

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo ha puesto en marcha un mecanismo de seguimiento a la jurisprudencia, que se concretó en el Observatorio de Justicia Constitucional y que tiene por misión ofrecer un espacio de consulta a todas las personas, organizaciones y entidades interesadas en conocer el alcance de los derechos constitucionales y el contenido de las sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para estos efectos, se ha dispuesto de un micrositio en la página web de la Defensoría en la que se pueden consultar 18 documentos estructurados a partir de las sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organizados temáticamente por sujetos y por derechos e implementados con perspectiva constitucional o convencional. Son textos que reseñan las reglas y subreglas vigentes en las sentencias de dichos tribunales, los cuales se estructuran a partir de tres elementos: a) hechos o norma demandada según sea el caso; b) decisión, y c) fundamentos de la decisión.

Como un complemento a este ejercicio, la Defensoría del Pueblo ha incluido en este sitio una versión del texto actualizado de la Constitución Política de Colombia y permitirá el acceso a otros documentos que se irán insertando en la medida en que se vayan produciendo.

9. La entidad y la modernización institucional

En lo relacionado con el fortalecimiento institucional y la gestión misional, estos fueron los resultados:

9.1. Fortalecimiento institucional

Ajustes a la planta de personal. A partir de la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio en el año 2005, se inició un proceso gradual de fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, con miras a enfrentar en igualdad de condiciones el proceso de defensa con el proceso de acusación. Por ello, durante 2009, el número de defensores públicos fue incrementado en 173 profesionales, es decir, en un 5% con respecto al año 2008.

Hoy, la defensoría pública cuenta con una infraestructura fortalecida para ejercer acciones de defensa técnica, con un total de 2.130 defensores y 227 funcionarios entre investigadores, técnicos y profesionales en las áreas de criminalística.

De forma paralela al fortalecimiento del personal, durante 2009 se brindó capacitación y actualización permanente a defensores públicos, a investigadores y demás personal de la defensoría pública al servicio de ciudadanía en todo el país. En total, durante 2009 fueron capacitados aproximadamente 3.260 operadores en temáticas relacionadas con el derecho penal, el Sistema Penal Acusatorio y la gerencia de procesos.

Séptimo concurso de méritos. Durante 2009 se convocó al séptimo concurso de méritos para proveer 351 cargos que se encontraban en provisionalidad. Para ello, se contrataron los servicios de la Universidad de Pamplona, que debió desarrollar las etapas de inscripción, reclutamiento, elaboración y aplicación de las pruebas, realización de entrevistas y análisis de antecedentes; en resumen, se cumplió con el 90% de las actividades propias del concurso.

En 2010 se desarrollarán las fases de exclusiva facultad de la Defensoría del Pueblo, como son: provisión de cargos, período de prueba, inducción, nombramientos y evaluación de desempeño.

Adquisición de sedes. La adquisición de sedes hace parte de la estrategia de la Defensoría del Pueblo en cuanto a disponer de espacios cómodos y en condiciones ambientales adecuadas para la atención a los ciudadanos, con equipos técnicos y de comunicaciones modernos para desarrollar la labor en forma estable, sin la incomodidad de permanentes traslados a voluntad de los arrendadores de los inmuebles.

La Defensoría del Pueblo adquirió durante 2009 las sedes de las regionales de Cauca, Córdoba, Urabá, Boyacá, Guainía y Barrancabermeja, en el Magdalena Medio. Se adquirió también la sede de la Escuela de Capacitación Roberto Camacho Weverberg, espacio académico e institucional que servirá para la capacitación de todos los funcionarios y servidores de la Defensoría del Pueblo.

En suma, de 2007 a 2009 la Defensoría ha adquirido 16 sedes regionales, y el propósito a mediano plazo es contar con las 36 sedes propias.

Tecnología y sistemas de información. Consciente de la importancia de la tecnología y las comunicaciones al servicio de la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo modernizó el

portal institucional, incluyendo los servicios que presta, los horarios y las direcciones de las sedes de atención al ciudadano a nivel nacional.

Fueron administradas aproximadamente 4.000 cuentas de correo electrónico para defensores públicos, contratistas y funcionarios; se fortaleció la conectividad a Internet con canales dedicados por diferentes medios físicos. Entre otros, fibra óptica y satélite. Conectados por el sistema MPLS, que permite el control y administración desde Bogotá de los equipos conectados en redes locales en todas las sedes del país.

9.2. Ejecución financiera y contractual

Ejecución presupuestal 2009. El presupuesto nacional asignado a la Defensoría del Pueblo en el período 2005 – 2009 fue incrementado gradualmente²⁹, en especial para fortalecer al Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el marco de la implementación del Sistema Penal Acusatorio.

Para la vigencia de 2009, la apropiación total fue de \$170.509 millones, que comprendió \$161.180 para gastos de funcionamiento y \$9.329 para inversión. El rubro de funcionamiento tiene incorporados recursos sin situación de fondos por valor de \$5.679 millones, monto que representa un porcentaje de 3.33% del presupuesto apropiado y corresponde al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

La partida de funcionamiento incluye \$86.861 millones para la contratación de defensores públicos, lo cual representa el 45% de recursos de funcionamiento destinados a este servicio de defensoría.

El presupuesto ejecutado durante 2009 fue de \$145.595 millones, valor que representa el 85% del total apropiado.

El manejo de los recursos observó con rigor el cumplimiento de los principios presupuestales y las metas y objetivos de la entidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las normas rectoras y el nuevo plan estratégico 2009 – 2012.

Gestión contractual. Durante 2009 se realizaron los siguientes procesos públicos de selección: 4 licitaciones y 18 selecciones abreviadas de subasta pública.

Se firmaron 2.319 contratos de defensoría pública, de conformidad con la Ley 971 de 2005, la cual estableció que dicho servicio se preste mediante contrato de servicios profesionales. Así mismo, se realizaron 83 contratos de profesionales y asesores administrativos para el fortalecimiento de la defensoría pública, mientras se expiden los decretos de la nueva planta.

De otro lado, se formalizaron 176 contratos de servicios profesionales especializados, en razón de que la Defensoría del Pueblo debe atender las nuevas funciones relacionadas con el Sistema de Alertas Tempranas, Atención al Desplazamiento Forzado y Atención y Orientación Sicojurídica a Víctimas de la Violencia. Los recursos para esta contratación provienen de la inversión del presupuesto nacional y de la cooperación internacional.

²⁹ En tal lapso, el incremento fue del 264%.

Recursos de cooperación internacional. La Defensoría del Pueblo ha contado con el apoyo técnico y financiero de países cooperantes, a través de entidades como la Embajada de Suecia ASDI, el Gobierno de Italia, el Gobierno del Reino de Bélgica, la Embajada del Reino Unido, la Embajada de Suiza, la Embajada de Países Bajos, PNUD, USAID, ACNUR, GTZ, UNIFEM, OIM, Unión Europea y Fundación Konrad Adenauer.

Durante el año 2009, la cooperación internacional aportó recursos a la Defensoría del Pueblo por un valor de \$7.008 millones de pesos, con los cuales se financiaron actividades misionales, constitucionales y legales, de promoción de derechos, prevención de violaciones, protección de derechos de víctimas de la violencia, fortalecimiento de la acción defensorial en comunidades de desplazados y en riesgo de desplazamiento. Todo, en defensa de los derechos humanos de la población colombiana y en beneficio de comunidades y grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.

Los resultados obtenidos en el curso del año 2009 fueron posibles gracias al apoyo e incondicional compromiso de los servidores de la Defensoría del Pueblo en cada dependencia y región del país donde la entidad hace presencia.

Cordialmente,



VOLMAR PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo.

Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República :



Informes Anuales

INFORMES ANUALES

B. INFORMES ANUALES GENERALES

B.1. LAS ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA ANTE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL. ACCIONES EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Durante 2009 la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, ajustó el proyecto de ley estatutaria sobre igualdad y no discriminación presentado por el Defensor del Pueblo al Congreso de la República; se pronunció acerca de 20 proyectos y anteproyectos de ley puestos a consideración de dicha corporación; intervino en 10 procesos de constitucionalidad ante la Corte Constitucional; emitió 14 conceptos sobre asuntos que involucraron problemas constitucionales y de derechos humanos; realizó un estudio al proceso de enajenación de las acciones de propiedad de la Nación en la firma ISAGEN S.A., ESP., y adelantó actividades en el marco de la Estrategia de Lucha contra la Discriminación.

El presente informe contiene dos partes. En la primera, que corresponde a este aparte del Informe Central, 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 de los principales conceptos elaborados como respuesta a las peticiones e inquietudes de diferentes dependencias, autoridades o ciudadanos. En la segunda, correspondiente al Informe de Gestión, se encuentra una síntesis de los restantes conceptos, intervenciones y pronunciamientos ante las mismas instancias.

PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS ANTE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Conceptos sobre proyectos de ley dirigidos al congreso

1.1. Proyecto de Ley Estatutaria No. 103 de 2009, Cámara, sobre Igualdad y No Discriminación

El 5 de agosto de 2009, por tercera vez, el Defensor del Pueblo, junto a un grupo significativo de congresistas que respaldan la iniciativa, presentó a consideración del

Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria No. 103 de 2009, Cámara, *por el cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación*, cuyo articulado y exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta No. 720 del 12 de agosto de 2009.

Debido a que la más reciente jurisprudencia constitucional exige adelantar el proceso de consulta previa ante las comunidades étnicas sobre las iniciativas que puedan llegar a afectar sus derechos, el proyecto fue retirado el 5 de diciembre de 2009 para dar inicio a la consulta previa que se adelanta, en la actualidad, ante la Comisión Consultiva Nacional de Comunidades Negras.

1.2. Proyecto de Ley (sin número) de 2009, por medio de la cual se reforma el Código penal en materia de violación de los derechos humanos por parte de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones, (7 de septiembre de 2009)

El proyecto de ley tipifica los denominados “falsos positivos” a través de dos mecanismos: adiciona al homicidio (arts. 103 y 104 CP) una nueva circunstancia de agravación punitiva, cuando la conducta descrita en ese tipo penal “fuese cometida por miembro de la fuerza pública, como resultado de una falsa confrontación entre la fuerza pública y los grupos al margen de la ley”, dosificando una pena entre los cuarenta (40) y los sesenta (60) años de prisión. Y adiciona al sujeto activo no calificado del tipo penal de terrorismo señalado en el artículo 343 CP, un sujeto calificado, esto es, los miembros de la fuerza pública, cuando “el estado de zozobra o terror es provocado por miembros de la fuerza pública, con violación de los derechos humanos y con el fin de mostrar un falso acto de terrorismo, (...)”.

La Defensoría del Pueblo considera que el proyecto, sin perjuicio de algunos reparos técnicos que se advierten, consagra la reglamentación punitiva de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias atribuidas a miembros de la fuerza pública, con lo cual, finalmente, se atenderían las recomendaciones del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, contenidas en los “Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias”. Estos principios comprometen a los gobiernos a prohibir por ley todas las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias y a velar porque todas ellas se tipifiquen como delitos en sus legislaciones internas y sean sancionables con penas adecuadas que tengan en cuenta su gravedad; a garantizar que esas ejecuciones no se llevarán a cabo bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones de conflicto armado interno, abuso o uso ilegal de la fuerza por parte de un funcionario público, entre los que se encuentran los miembros de la fuerza pública y que, en todos los casos en que se presenten, se procederá a una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial en todos los eventos en que haya sospecha de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias.

1.3. Proyecto de Ley No. 171 de 2008, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional para consagrar el derecho al agua potable como derecho fundamental (23 de noviembre de 2009)

La Defensoría Delegada, ante la inquietud suscitada entre los promotores del citado referendo, debido a que las reformas introducidas al proyecto durante los debates

legislativos habrían terminado por desvirtuarlo, centró su análisis en el alcance y los límites de la libertad de configuración legislativa respecto de proyectos de iniciativa popular.

A juicio de la Delegada, el debate legislativo se justifica sólo en tanto es el Congreso el que va a aprobar o improbar el proyecto, como acontece en la iniciativa popular legislativa, pero carece de sentido cuando quien va a adoptar la decisión final es otro poder; en este caso, el poder constituyente primario, como sucede en el referendo popular para reformar la Constitución. Si el interés de los promotores es el de convocar a un **referendo** para que sea el pueblo quien decida, con fundamento en lo normado por el artículo 378, superior, el papel del Congreso se limita a aprobar o improbar la convocatoria a dicho referendo, conservando la plenitud de sus facultades constitucionales y su libertad de configuración para debatir la conveniencia u oportunidad de someter la iniciativa al veredicto popular, pero no hasta el límite de modificar el texto y mutar su sentido o establecer cosas distintas o contrarias a las que se busca presentar a votación. En este sentido, puede hablarse de una libertad limitada o de configuración “atenuada”, en virtud de la cual la competencia técnica del legislador puede ejercerse para precisar aspectos como la numeración del articulado que le corresponde al texto propuesto, su mejor ubicación dentro del cuerpo normativo por modificar, algunas recomendaciones de carácter gramatical, lógico o de sintaxis para hacer más comprensibles o coherentes aquellos textos que aparezcan confusos, oscuros o contradictorios, con la limitación citada. Más allá de eso, la decisión debía quedar en manos del pueblo.

En la actualidad, el proyecto ha surtido sus debates en el Senado y se encuentra pendiente para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

1.4. Anteproyecto de Ley “por medio de la cual se reforman y adicionan los artículos 101 y 104 de la Ley 599 de 2000”, relacionados con el delito de genocidio, vinculado a los denominados “crímenes por odio” (2 de abril de 2009)

El proyecto de ley contempla reformas a los artículos 101 y 104 del Código Penal vigente –Ley 599 de 2000– relacionados con el delito de genocidio y las circunstancias de agravación punitiva. De conformidad con la exposición de motivos que acompaña al proyecto, este se encamina a legislar sobre los denominados “crímenes por odio” en los que se ve afectada fundamentalmente la población LGBT (lesbianas, gaís, bisexuales y transgeneristas). La propuesta está encaminada a proteger, desde el punto de vista penal, a ese grupo poblacional, objeto de asesinatos, amenazas, abuso policial, desplazamiento y destierro, por razones de la orientación sexual e identidades de género. Para el efecto, no se propone crear un nuevo tipo penal, sino adicionar a los sujetos pasivos del delito de genocidio del artículo 101 C.P. - grupo nacional, étnico, racial o religioso-, la “población LGBT”.

La Defensoría del Pueblo considera plausible la iniciativa como propósito de una política pública de protección de un grupo poblacional que históricamente ha estado marginado y discriminado. Considera que el proyecto va mucho más allá de los parámetros señalados en la legislación internacional sobre genocidio. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ER), aprobado por la Ley 742 de 2002, señala como genocidio los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal, traducido en matanzas de miembros del grupo, lesión grave a su integridad física

o mental, sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, entre otros. (Cfr. art. 6° ER). El valor agregado del proyecto es, entonces, la identificación de la población LGTB como nuevo sujeto pasivo del bien jurídico tutelado por el tipo penal del genocidio: la vida e integridad personal.

1.5. Anteproyecto de Ley por medio de la cual se modifican y adicionan unos artículos de la Ley 906 de 2004, para prohibir la extradición de nacionales mientras no se repare integralmente a las víctimas o el solicitado esté requerido por la Corte Penal Internacional (7 de septiembre de 2009)

El proyecto de ley contempla una reforma a la figura de la extradición regulada por la Ley 906 de 2004, consistente en que la extradición facultativa, en cabeza del Gobierno nacional, aparte del concepto favorable de la Corte Suprema de Justicia, demandaría como requisito adicional para su concesión u ofrecimiento la reparación integral a las víctimas de los delitos contemplados en la Ley 472 de 2002, o sería improcedente en caso de que el solicitado esté requerido por la Corte Penal Internacional. Adiciona, a las causales de la entrega diferida, la reparación integral a las víctimas cuando con anterioridad al recibo del requerimiento la persona solicitada en extradición hubiere delinquido en Colombia.

Para la Defensoría del Pueblo, la fortaleza del proyecto radica en la posibilidad de impedir la entrega a otro país de colombianos responsables de la comisión de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión, mientras no se repare íntegramente a las víctimas o haya requerimiento de la Corte Penal Internacional. Es un mecanismo que protege los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Lo primero, en tanto que da oportunidad a las víctimas de conocer lo que sucedió y encontrar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real, material e histórica. Lo segundo, en cuanto que conduce a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad. Finalmente, protege el derecho a la reparación del daño a través de la compensación económica, la rehabilitación, la restitución y la garantía de no repetición. Es un instrumento que posibilita la efectividad de los derechos humanos, en tanto rechaza la posibilidad de extraditar responsables de graves atentados contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, mientras no se reconozca y haga efectivo el derecho a la reparación en cabeza de las víctimas.

1.6. Proyecto de Ley No. 32 de 2008 Senado, "Por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio en estas poblaciones" (19 de marzo de 2009)

Por iniciativa parlamentaria del senador indígena Jesús Piñacué Achicué, se sometió a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley encaminado a crear una comisión intersectorial nacional para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y afrodescendientes,

como instancia de coordinación y orientación de la planificación y ejecución de políticas públicas encaminadas a la protección de las comunidades indígenas en Colombia.

La Defensoría del Pueblo considera que la comisión intersectorial nacional que el proyecto pretende crear podría jugar un papel político importante en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y (ODM) y en el cumplimiento de los acuerdos y convenios firmados por los pueblos indígenas y afrodescendientes con el Estado colombiano desde los inicios de la década de los 90 del siglo anterior, contentivos de reivindicaciones sociales y económicas de esas comunidades, siempre y cuando se le dote de capacidad decisoria, así como de capacidad de seguimiento, evaluación y cumplimiento. No obstante, advirtió que no debe tenerse como una instancia en la que se agote la consulta previa a que tienen derecho las comunidades indígenas y afrodescendientes de conformidad con las previsiones constitucionales y el reforzamiento del Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupo humano.

2. Intervenciones ante la Corte Constitucional

2.1. Expediente D-7584. Demanda contra la Ley 599 de 2000, artículo 461: ultraje a símbolos patrios

La Defensoría Delegada emitió su concepto por medio del Oficio No. 4010-017 del 9 de marzo de 2009, coadyuvando la demanda. En su exposición, examinó la estructuración del derecho penal como “*ultima ratio*”, haciendo referencia específica a la tipificación del ultraje a símbolos patrios. Hizo una breve exposición sobre el contenido y protección constitucional especial del derecho a la libertad de expresión y evaluó la intervención operada en el derecho fundamental a la libertad de expresión desde el tipo penal demandado, y concluyó que la norma no satisfacía el análisis de constitucionalidad bajo los parámetros del principio de proporcionalidad. Adicionalmente, planteó algunos reparos al tipo penal, a la luz del principio de legalidad.

La entidad solicitó a la honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad total del artículo demandado, por vulnerar directamente los artículos 20 y 29 del Texto Fundamental. Además, pidió integrar al presente proceso la expresión “*y hará conocer, profusamente las normas penales existentes para quienes ultrajan públicamente los símbolos nacionales (artículo 117 Código Penal)*”, contenida en el artículo 5º de la Ley 12 de 1984.

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-575 de 2009, declaró la inexequibilidad del artículo 461 de la Ley 599 de 2000 que tipificaba el delito de ultraje a emblemas o símbolos patrios.

2.2. Expediente D-7681 de 2009. Demanda contra el artículo 191 (parcial) de la Ley 1098 de 2006. Audiencia de juzgamiento del menor infractor de la ley penal

La Defensoría Delegada emitió su concepto por medio de oficio fechado en abril 30 de 2009, dentro del proceso de constitucionalidad contra la expresión “[P]or solicitud del

fiscal, la cual contendrá la acusación, el juez de control de garantías enviará la actuación al juez de conocimiento para que este (sic) cite a audiencia de juicio oral dentro de los 10 días hábiles siguientes”, contenida en el artículo 191 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA), que se refiere al procedimiento que se debe seguir cuando el menor es capturado en flagrancia.

Tal como está redactado el artículo 191, no parece haber solución de continuidad entre el momento de la captura en flagrancia del infractor, su conducción “inmediata” ante el fiscal, su presentación “dentro de las 36 horas” ante el Juez de Control de Garantías, la acusación del Fiscal y el envío de lo actuado al juez del conocimiento para que convoque a audiencia de juicio oral. No hay lugar para fases intermedias que permitan hacer uso de garantías y mecanismos que podrían favorecer al inculpado. Sin embargo, proceder así priva de oportunidades y recursos al adolescente y puede conducir a la prolongación indebida de la privación de su libertad.

De otro lado, si bien los artículos 173 y 174 del Código de Infancia y Adolescencia (CIA) admiten la aplicación del principio de oportunidad, el artículo 191 no deja espacio para una fase de evaluación sobre la procedencia o no de aplicar dicho principio en favor del adolescente capturado en flagrancia. De igual forma, el artículo impugnado, al premitir la formulación de la imputación y pasar directamente a la acusación y a la fase de juicio oral, está privando al adolescente infractor de la etapa de investigación, que es crucial para su defensa y, de hecho, está disminuyendo el plexo de garantías de que disponen los adultos en el régimen procesal ordinario o los adolescentes que no han sido capturados en flagrancia, quienes sí cuentan con esta fase, lo que produce una vulneración simultánea del derecho a la igualdad. También desconoce el conjunto de “garantías mínimas” propias del debido proceso que deben ser otorgadas a los adolescentes infractores de la ley penal, al soslayar la audiencia de formulación de la acusación. Desde luego, es del caso advertir que dicha acusación no puede ser formulada ante el juez de control de garantías, sino ante el juez del conocimiento. Sin embargo, dicho juez sólo es habilitado por la norma demandada para convocar la audiencia de juicio oral, sin que antes se haya abierto la oportunidad procesal para adelantar la audiencia de formulación de acusación.

La Delegada, en consecuencia, coadyuvó los argumentos expuestos por el accionante en su demanda y, por ende, solicitó declarar la inexequibilidad reclamada.

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-684 de 2009, decidió declarar la inexequibilidad deprecada, admitiendo en su línea argumental algunas de las razones planteadas en la intervención de la Delegada.

2.3. Expediente D-7741, demanda contra el ordinal 4 del artículo 50 de la Ley 1142 de 2007, por medio de la cual se adicionó al Código Penal (Ley 599 de 2000) el artículo 38 A, que estableció el sistema de vigilancia electrónica como medida sustitutiva de la prisión (26 de junio de 2009)

La Defensoría Delegada emitió su concepto por medio del Oficio No. 4010-069 del 26 de junio de 2009, dentro del proceso iniciado por instancia ciudadana en contra del artículo 38 A del Código Penal, que condiciona el otorgamiento de la medida sustitutiva de prisión al pago de la multa.

La Delegada presentó su análisis desde la perspectiva de la multa considerada como pena principal y la multa como pena accesorio. Cuando se impone como pena “accesoria”, su monto está determinado previamente en la ley, esto es, lo determinante es el criterio objetivo, dado que cada tipo penal define cuál es el rango de mínimos y máximos que tiene en cuenta el Juez para imponer la sanción, de manera que la capacidad económica del condenado sólo opera como elemento residual o subsidiario en el momento de definir el cuántum respectivo. En consecuencia, si la persona no posee los medios económicos suficientes, sólo puede acudir a la opción del plazo, lo que supone hacer efectiva la pena privativa de la libertad, con lo cual la capacidad económica se convierte en el factor relevante a la hora de determinar quién puede acceder a mecanismos sustitutivos de la pena de prisión.

No sucede lo mismo en el caso de la multa impuesta como pena principal, pues lo determinante para definir la unidad de multa y el grado correspondiente es exclusivamente la capacidad económica del condenado, según lo consagra el ordinal 2 del artículo 39 del Código Penal, lo que permite imponer sanciones ínfimas o no imponerlas en caso de incapacidad absoluta del condenado y transformar la multa en trabajo social.

La Delegada concluyó que condicionar el otorgamiento del subrogado penal al pago previo y total de la multa subvierte el principio de igualdad, que es fundamento esencial del Estado social de derecho. Por ello, solicitó declarar la inexequibilidad de la disposición.

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-854 de 2009, encontró que el actor no había logrado estructurar un concepto de violación sobre el cargo alegado, por cuanto su razonamiento se basó principalmente en las fallas, inconsistencias y sobre todo discriminaciones creadas por el artículo 39 del Código Penal, el cual no fue acusado. En consecuencia, se declaró inhibida para pronunciarse de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

2.4. Expediente D-7933. Intervención en la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, sobre derechos académicos en los establecimientos educativos

La Defensoría Delegada emitió su concepto por medio del Oficio No. 4010-159 del 17 de noviembre de 2009, dentro del juicio de constitucionalidad promovido por un ciudadano contra el artículo 183 de la Ley 115 de 1994.

La norma demandada autoriza al Gobierno nacional para regular los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los centros educativos estatales, en desarrollo del mandato constitucional consagrado en el inciso 4º del artículo 67 C.P., según el cual la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Los accionantes señalaron que la norma demandada era violatoria de los artículos 44, 45, 67 y 93 de la Carta Política. Sostuvieron que el cobro de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales, dispuesto en la norma, era contrario al derecho internacional el cual, al garantizar el derecho a la educación, contempla el derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita, tanto en el sistema universal de protección de derechos como en el sistema interamericano.

La Defensoría del Pueblo solicitó en su intervención la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo impugnado, por ser contrario al inciso 4° del artículo 67 C.P., al artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, y al artículo 28 de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños. Señaló que se debían armonizar las dos previsiones contenidas en la norma constitucional que establece la gratuidad de la educación primaria en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos a quienes puedan sufragarlos. Para la Defensoría, se debe apelar a los distintos principios de interpretación constitucional; entre ellos, el que consagra el artículo 93 C.P., conforme al cual las normas sobre derechos se interpretan conforme a los tratados internacionales; al principio de favorabilidad o *pro hómine*, según el cual entre dos interpretaciones posibles de una disposición relativa a derechos de las personas, debe preferirse aquella más favorable a los derechos, y al principio del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual el juez constitucional debe intentar conferir a todas las cláusulas constitucionales una eficacia propia, pues es razonable suponer que el constituyente no expidió disposiciones desprovistas de efectos normativos, modelos interpretativos que en materia de educación primaria permiten que la regla de gratuidad no sea matizada o anulada por la de la solidaridad.

No ha habido pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

2.5. Expediente D-7902. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145 (parcial) de la Ley 201 de 1995: carácter discrecional de la decisión de utilizar la lista de elegibles para cargos no convocados a concurso

La Defensoría Delegada emitió su concepto por medio del Oficio No. 4010-130 del 9 de octubre de 2009, dentro de la demanda de inexequibilidad propuesta contra la expresión “podrá” del artículo 145 de la Ley 201 de 1995, referida a la potestad que se le reconoce al Defensor del Pueblo de llenar las vacantes con la lista de elegibles, la cual no es de carácter obligatorio sino discrecional, en contravía del principio constitucional del mérito para el acceso a cargos públicos, del derecho a la participación y del derecho a la igualdad.

A juicio de la Defensoría Delegada, en primer lugar, la facultad discrecional de acudir a la lista de elegibles para proveer cargos vacantes de igual denominación y grado, resulta inconstitucional de conformidad con los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En segundo lugar, la Defensoría estima que la segunda atribución, es decir, la que autoriza utilizar la lista de elegibles para proveer vacantes en cargos de igual denominación pero de inferior grado resulta también inconstitucional, por razones similares y adicionales a las que sustentan la inconstitucionalidad de la primera potestad.

Los principios constitucionales del mérito y de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad son los que imponen que, para cargos de igual denominación e igual grado, que se encuentren o queden vacantes con posterioridad a la realización de un concurso de méritos, se acuda a la lista de elegibles, pues esta se ha conformado con las personas

que lograron demostrar su idoneidad y suficiencia para acceder a cargos con similares funciones y responsabilidades en la entidad, tras un proceso que ha significado el uso extensivo de talento humano y recursos técnicos y financieros, en busca de los mejores candidatos para formar parte de la planta de personal, con los beneficios y obligaciones que supone la carrera administrativa.

La potestad que se reconoce al nominador en la norma demandada, relativa a hacer o no uso de la lista de elegibles, defrauda la buena fe de los integrantes de la lista de elegibles, quienes la integran con la expectativa de realizar su derecho fundamental de acceso a los cargos públicos de carrera, cumpliendo con todos los requisitos y pruebas que se ha estimado necesario requerir de manera general. Por otra parte, desconoce la pretensión de la función administrativa de servir al interés general y sólo a este, pues este interés coincide con el mandato de obrar bajo los principios de moralidad, eficacia y economía que rigen la función administrativa. Y vulnera el principio de la carrera, que rige la mayoría de los empleos en los órganos y entidades del Estado, pues al facultar al nominador a no hacer uso de la lista de elegibles, se sustrae el cargo de la carrera administrativa para la designación provisional de un servidor que no ha surtido todos los pasos y requisitos para ingresar a esta.

En conclusión, la Delegada solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la frase final del artículo 145 de la Ley 201 de 1995, por desconocer los artículos 40-7, 125, 209, 83, y 13 de la Constitución Política.

El 8 de febrero de 2010 el magistrado ponente registró su proyecto de fallo.

3. Investigaciones

3.1. Discapacidad y derecho al trabajo

La Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, en alianza con el Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, adelantó una investigación sobre la discriminación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, con el propósito de contribuir a la precaria producción de información, con fundamento en la experiencia empírica, sobre las causas y efectos de la discriminación. El estudio, centrado en la ciudad de Bogotá, resulta ilustrativo de los preconceptos, los prejuicios, los estigmas y las barreras de diferente naturaleza que subyacen en las decisiones de oferta y demanda laboral de personas en situación de discapacidad. La información que resultó de la investigación evidencia lo mucho que debe avanzarse en políticas públicas, y en esfuerzos de sensibilización y promoción de las capacidades de este grupo humano, seriamente afectado por la ausencia de oportunidades laborales. Tanto el gobierno como los empresarios y las fundaciones que trabajan en la inserción social de las personas con discapacidad deben comprometerse con realizar cambios sustanciales en la oferta institucional dirigida a este grupo poblacional. El Estado, por su parte, tiene la obligación de remover las barreras legales, socioeconómicas y de actitud que limitan la accesibilidad al entorno; adelantar campañas de sensibilización encaminadas a modificar los imaginarios negativos persistentes en la cultura, y capacitar a los servidores públicos en el respeto, tanto en el trato como en los derechos, de las personas en situación de discapacidad.

4. Otros conceptos emitidos en ejercicio de la magistratura moral

4.1. Enajenación de acciones de ISAGEN S.A., ESP

En ejercicio de la competencia especial otorgada por el párrafo del artículo 7° de la Ley 226 de 1995, el Defensor del Pueblo, en orden a garantizar la transparencia y la democratización de la propiedad en favor de los destinatarios de las condiciones especiales (DCE), se pronunció en torno al programa de enajenación de acciones de propiedad de la nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en ISAGEN S.A., ESP, en los siguientes términos:

- a) Las autoridades deben garantizar el suministro a los Destinatarios de las Condiciones Especiales (DCE) de información veraz, íntegra, confiable, oportuna e inteligible relacionada con el proceso de enajenación y datos relevantes acerca de la empresa y del sector industrial al cual pertenece.
- b) Es conveniente consagrar de forma más explícita que la consecuencia de la enajenación de acciones, al margen de las condiciones y prohibiciones consagradas para los DCE, será la restitución de las acciones al patrimonio estatal, según lo consagran el artículo 15 de la Ley 226 de 1995 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- c) Sobre los mecanismos de colocación y adjudicación de acciones, el Defensor del Pueblo sugirió precisar en el reglamento aquellos que permitan subsanar eventos relativos al trámite interno, como requerimientos y, si es del caso, sanciones a las sociedades comisionistas para que procedan a rectificar, aclarar y subsanar lo que sea de su cargo, sin perjuicio de que sean los propios aceptantes quienes aporten las pruebas y constancias que acrediten el cumplimiento de los requisitos correspondientes.
- d) El Defensor sugirió revisar los alcances de la figura del “inversionista estratégico” o “tercero estratégico”, consagrando la conformación de un grupo unificado entre accionistas que logren la adjudicación por el paquete mayoritario de acciones, a título potestativo y no obligatorio, y excluyendo, en todo caso, la posibilidad de revocar la adjudicación hecha en favor de los destinatarios de las condiciones especiales, en el evento de no celebrarse un acuerdo en dicho sentido.
- e) La imposición a los destinatarios de las condiciones especiales, adjudicatarios de la mayoría de acciones, de formular a los accionistas minoritarios una oferta pública de adquisición, constituye una barrera para el acceso a la propiedad del Estado, la cual carece de soporte constitucional y legal, razón por la que se sugiere suprimir esta condición.

4.2. Pronunciamiento del Defensor del Pueblo sobre las interceptaciones y seguimientos ilegales a personas (30 de junio de 2009)

El Defensor del Pueblo expresó malestar y preocupación por las interceptaciones de comunicaciones, acopio de información y seguimientos ilegales de que estaban siendo objeto miembros de partidos políticos, congresistas, periodistas, integrantes de prestigiosas organizaciones defensoras de derechos humanos, y magistrados y magistradas de las altas cortes, en particular, de la Corte Suprema de Justicia.

Frente estos hechos, el Defensor recordó que el artículo 2° de la Constitución consagra, como fin esencial del Estado, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, para lo cual las autoridades tienen el deber tanto de “proteger a todas las personas residente en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...” como de “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado...”.

A juicio del Defensor, la situación se torna más delicada cuando las actuaciones de los funcionarios, además de implicar vulneración a los derechos fundamentales de ciudadanos y ciudadanas honorables, representan una indebida intromisión, intimidación o perturbación respecto de la independencia funcional de autoridades de distintas Ramas del Poder Público, lo que afecta el equilibrio de poderes y los controles democráticos propios del Estado de derecho. El Defensor puntualizó que el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa en 1789, era pertinente como principio y también como advertencia: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

El Defensor advirtió que ninguna autoridad militar, de inteligencia o de seguridad del Estado estaba habilitada por la Constitución o la ley para recabar informaciones, administrar datos, construir perfiles o hacer seguimientos, sin orden previa de autoridad judicial competente. Toda intervención, restricción o afectación de los derechos, garantías y libertades del individuo requieren orden previa y escrita de las autoridades judiciales de la República, por los motivos autorizados en la ley.

En consecuencia, el Defensor lamentó estos hechos y resaltó la necesidad de adelantar investigaciones serias que lleven a la determinación de los responsables y a la imposición de las condignas sanciones, con el fin de desarraigar los excesos que se venían cometiendo y neutralizar actividades cuyos alcances estaban amenazando con disolver los controles democráticos y la estabilidad institucional.

4.3. Naturaleza de la gestión humanitaria de la Defensoría del Pueblo en el marco del conflicto armado

En atención a las inquietudes planteadas por la Defensora Regional del Vichada, debido a presiones que se estarían ejerciendo sobre su despacho por parte del Jefe Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Delegada, mediante Oficio No. 4010-027 del 11 de marzo de 2009, hizo algunas precisiones en torno a la naturaleza y alcance de las competencias del Defensor del Pueblo en el marco del conflicto armado interno.

Recordó que el Decreto No. 860 de 1998, “por el cual se reglamenta lo relativo a la protección y el uso que (debe) darse (sic) al nombre y el emblema de Cruz Roja, se protegen sus actividades y se facilita la prestación de los servicios humanitarios en Colombia” establece una serie de garantías en favor de quienes prestan ayuda humanitaria, entre las cuales se consagran la seguridad y la confidencialidad. La Defensoría del Pueblo, cuya misión constitucional consiste justamente en velar por la garantía de los derechos, es una de las instituciones más reconocidas en el orden nacional y aun internacional por su labor humanitaria en favor de las víctimas del conflicto armado en Colombia, de manera que las garantías antes mencionadas se hacen extensivas a sus actividades en esta materia.

En consecuencia, la seguridad, la imparcialidad y la confidencialidad son los principios básicos sin los cuales resultaría imposible para la Defensoría desarrollar sus funciones de mediación e intervención en favor de la población civil no combatiente y de las personas puestas fuera de combate, protegidas por el DIH. Por lo mismo, ni el Defensor del Pueblo ni los defensores regionales o seccionales autorizados para el cumplimiento de estas funciones están obligados a revelar informaciones sobre hechos, circunstancias, lugares o personas de que tengan conocimiento en desarrollo de su labor humanitaria, y tampoco pueden ser obligados a comparecer ante las autoridades judiciales o administrativas para dar cuenta de tales hechos.

De otro lado, la Delegada enfatizó en la posición institucional de la Defensoría del Pueblo como órgano de control integrante del Ministerio Público, lo que le otorga un lugar prevalente respecto de entidades, organismos y autoridades de la administración pública que están sometidos a su control en el área específica de los derechos humanos. Por ende, tienen, en relación con esta institución, deberes reforzados de respeto, cortesía y deferencia, en aplicación de los cuales deben abstenerse de hacer comentarios personales, juicios de valor, señalamientos infundados o apreciaciones subjetivas y sesgadas acerca del contenido, modo, alcances, procedimientos y demás, propios de la gestión defensorial o de las personas que encarnan la autoridad del Defensor del Pueblo en las regiones.

B.2. INFORME GENERAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL 2009

I. LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA, DESDE EL REGISTRO DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL EN EL AÑO 2009

La Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta el control al registro en la base de datos institucional³⁰ y a la gestión de las peticiones que recibió y tramitó la Entidad durante el año 2009, presenta el siguiente informe analítico de la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

1. Peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2009

Las peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría en Colombia, durante el año 2009, fueron 72.881³¹, de estas 31.552 fueron asesorías³², 25.083 quejas³³ y 16.246 solicitudes³⁴. Ver cuadro No. 1 y gráfico No. 1 siguientes.

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

31 Para el Informe de gestión 2009, al Congreso de República, la Defensoría del Pueblo contó con un registro del 95% de las peticiones en su base de datos.

32 Asesoría: Informar, orientar e instruir a los peticionarios sobre el contenido y alcance de sus derechos; las entidades de carácter público o privados a las que debe acudir, el trámite que debe seguir y la respuesta, que de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales, debe materializar la realización de sus derechos.

33 Queja: Es la petición que se presenta contra una conducta, por activa o pasiva, presuntamente desarrollada por un funcionario público o un particular con la aquiescencia o tolerancia del primero, mediante la cual se viola un derecho humano. Igualmente, son quejas las relacionadas con las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, atribuidas a los actores del conflicto armado interno.

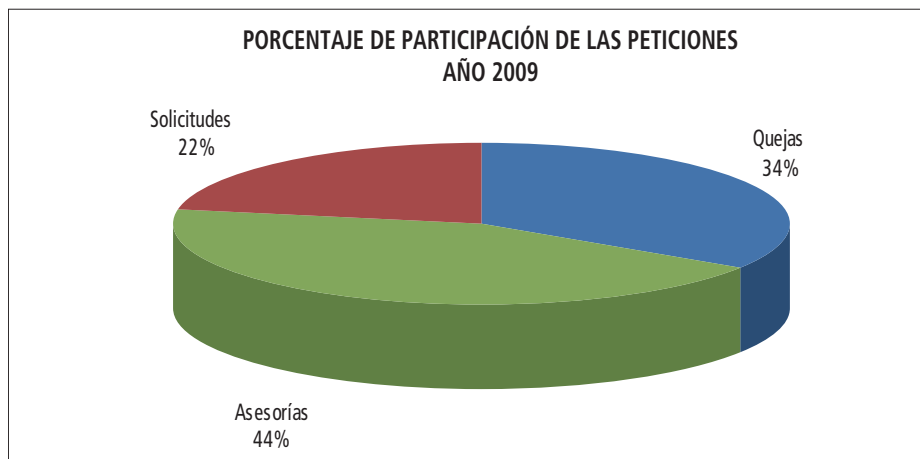
34 Solicitud: Es la petición que se eleva ante la Defensoría del Pueblo con el objeto de que se concilie o medie en un conflicto, o se acuda en forma especial ante una autoridad o particular que tiene por función materializar la realización de un derecho reconocido por la Constitución, la ley o un acto administrativo, previa solicitud del interesado.

Cuadro No. 1

Peticiónes atendidas Año 2009	
Peticiónes	Subtotal
Asesorías	31.552
Quejas	25.083
Solicitudes	16.246
Total	72.881

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

Gráfico No. 1



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

2. Situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde el análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2009

Para este análisis, la Defensoría del Pueblo parte de los reportes de atención y trámite de quejas,³⁵ registradas en la base de datos institucional alimentada desde las defensorías regionales y el nivel central³⁶

35 La atención y trámite de quejas: “Es la gestión defensorial, en ejercicio de la misión constitucional y legal entregada a la Defensoría del Pueblo, en la que ante el conocimiento de una situación relativa al derecho interno, a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario y de conformidad con el contenido y alcance de estos, se asesora, apoya o se insta con fuerza moral y jurídica a las autoridades o particulares que prestan un servicio público, para que actúen de conformidad con su competencia”. *Manual de Procesos y Procedimientos para la atención y trámite de peticiones*, del área de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

36 36 defensorías regionales, el Centro de Atención Ciudadana y la coordinación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

De esta información se infiere por muestreo que el derecho más violado en Colombia durante el año 2009, fue el Derecho Internacional Humanitario con 10.553 quejas, seguidas de los derechos humanos de los desplazados por la violencia con 4.431 quejas, el derecho a la salud con 3.597 quejas, el derecho de petición con 1.945 quejas y el derecho a la vida con 1.154 quejas.

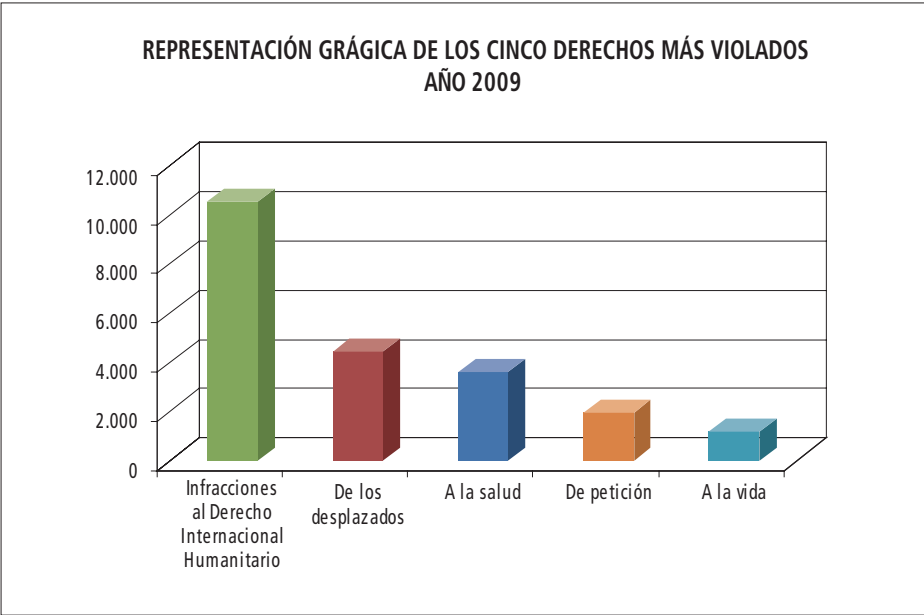
En total hubo 25.083 quejas, se violaron 27.160 derechos, siendo los más violados los anteriormente citados 21.680; los restantes derechos violados, fueron 5.480. Ver cuadro No. 2 y gráfico No. 2. Más información sobre los derechos más violados se encuentra en el anexo No. 1. *Relación de los derechos violados según las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo. Año 2009* (Ver tabla de anexos).

Cuadro No. 2
Los cinco derechos más violados
Año 2009

DERECHOS	TOTAL
Infracciones al Derecho Internacional Humanitario	10,553
De los desplazados	4,431
A la salud	3,597
De petición	1,945
A la vida	1,154
Total	21,680

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

Gráfico No. 2



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

2.1. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario

Según el registro de quejas de la Defensoría, correspondiente al año 2009, de las 21.680 quejas relativas a los derechos más frecuentemente violados, 10.553 fueron infracciones al derecho internacional humanitario por presunto responsable (Ver anexo No. 2), las infracciones más relevantes por lugar de los hechos fueron 10.213 (Ver anexo No. 3).

Los departamentos más afectados, por las tres conductas de las infracciones más relevantes, a saber, amenazas, ataques o represalias contra otra población civil o contra las personas civiles; desplazamiento forzado de personas protegidas y homicidio individual en personas protegidas fueron: Antioquia con 2.678 quejas; Cauca con 754 quejas; Nariño con 719; Caquetá con 632 quejas, y Santander con 473 quejas. Ver detalle sobre las tres conductas más recurrentes en infracciones al derecho internacional humanitario por departamentos, anexo No. 3.

Los grupos armados ilegales fueron los que presuntamente incurrieron en más infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con 10.401 quejas; mientras que a los miembros de la fuerza pública se les atribuyó presunta responsabilidad en 152 quejas, del total general de 10.553 infracciones al Derecho Internacional Humanitario por presuntos responsables (anexo No. 2, citado).

De las 152 quejas de presunta responsabilidad de la fuerza pública la presunta participación por cada fuerza fue: Ejército Nacional 100, Policía Nacional 48 y Armada Nacional 4.

Entre los grupos armados ilegales al que más responsabilidad se le atribuyó en estas infracciones fueron las estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas con 3.812 quejas³⁷, seguidas de la guerrilla de las FARC E.P. con 3.275 quejas, y del ELN con 368 quejas. Ver más detalle en el siguiente cuadro No. 3.

Cuadro No. 3
Infracciones al Derecho Internacional Humanitario
por presunto responsable. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
ARMADA NACIONAL	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	2
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
	Los secuestros o toma de rehenes	1
Total ARMADA NACIONAL		4
EJÉRCITO NACIONAL	Actos de pillaje	6
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	40
	Ataque o afectación de bienes culturales o lugares de culto	2
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	8
	Atentar contra la libertad sexual de personas protegidas	1

³⁷ Clasificación de derechos, conductas y presuntos responsables ajustada a las peticiones y los estándares internacionales (Art. 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra, el Art. 1 del Protocolo II y la SC 225 de 1994).

Continuación Cuadro No. 3 Infracciones al derecho internacional humanitario: por presunto responsable de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
EJÉRCITO NACIONAL	Cualquier acto que vulnere las garantías y derechos que tienen las personas privadas de la libertad	1
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	6
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	8
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	7
	Hacer padecer hambre a la población civil	1
	Homicidios colectivos en personas protegidas	2
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
	Los secuestros o toma de rehenes	2
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	4
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	6
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	1
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o destrucción	2
Total EJÉRCITO		100
POLICÍA NACIONAL	Actos de pillaje	1
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	37
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	6
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	2
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	1
	Realización de actos de terrorismo	1
Total POLICÍA NACIONAL		48
Total FUERZA PÚBLICA		152
Estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas	Actos de perfidia	3
	Actos de pillaje	14
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	2.207
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	22
	Cualquier acto que vulnere las garantías y derechos que tienen las personas privadas de la libertad	1
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	1
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	3
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.292
	Homicidios colectivos en personas protegidas	10
	Homicidios individuales en personas protegidas	202
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	2
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1

Continuación Cuadro No. 3 Infracciones al derecho internacional humanitario: por presunto responsable de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas	Los secuestros o toma de rehenes	25
	Realización de ataques indiscriminados	7
	Realización de actos de terrorismo	7
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	11
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o destrucción	1
	Violencia sexual en personas protegidas	3
Total estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas		3.812
ELN	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	194
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	1
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	159
	Homicidios colectivos en personas protegidas	2
	Homicidios Individuales en personas protegidas	3
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1
	Los secuestros o toma de rehenes	3
	Realización de actos de terrorismo	1
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	3
Total ELN		368
EPL	Actos de pillaje	1
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	8
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	16
Total EPL		25
ERG	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
Total ERG		1
ERP	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
Total ERP		2
FARC	Actos de perfidia	3
	Actos de pillaje	9
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1.751
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	4
	Cualquier acto que vulnere la especial protección que le asiste al personal sanitario, de socorro	3
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	4

Continuación Cuadro No. 3 Infracciones al derecho internacional humanitario: por presunto responsable de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
FARC	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	4
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.433
	Hacer padecer hambre a la población civil	1
	Homicidios colectivos en personas protegidas	6
	Homicidios individuales en personas protegidas	15
	Los secuestros o toma de rehenes	10
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	1
	Realización de actos de terrorismo	6
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	21
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o destrucción	4
Total FARC		3.275
GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO	Actos de pillaje	5
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1.779
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	23
	Cualquier acto que vulnere las garantías y derechos que tienen las personas privadas de la libertad	1
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	5
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.030
	Homicidios colectivos en personas protegidas	4
	Homicidios Individuales en personas protegidas	29
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	1
	Los secuestros o toma de rehenes	12
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	3
	Realización de ataques indiscriminados	2
	Realización de actos de terrorismo	5
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	11
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o destrucción	6
	Violencia sexual en personas protegidas	1
Total GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO		2.918
TOTAL GRUPOS ARMADOS ILEGALES		10.401
Total general		10.553

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

Gráfico No. 3

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

2.2. Violaciones a los derechos humanos y fundamentales

El registro de quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2009 indica que los derechos humanos y fundamentales más violentados en Colombia, que no incluyen las infracciones al derecho internacional humanitario, fueron en su orden: los derechos reconocidos a los desplazados por la violencia con 4.431 quejas, el derecho a la salud con 3.597 quejas, el derecho de petición con 1.945 quejas y el derecho a la vida con 1.154 quejas. Ver cuadro No. 2, citado.

1. Los derechos de los desplazados por la violencia

Las conductas más recurrentes en la violación a los derechos de los desplazados por la violencia, por parte de las autoridades del orden nacional fueron: irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazados por la violencia, negación de la atención humanitaria de emergencia en alimentación, elementos de hábitat internos y salubridad pública. Por estas y otras conductas, a las autoridades del orden nacional se les atribuyó presunta responsabilidad en 3.851 quejas. Más información se puede encontrar en el anexo No. 4 Derecho de los desplazados: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009 (Ver tabla de anexos).

Las conductas más recurrentes en la violación a los derechos de los desplazados por la violencia, por parte de las autoridades del orden departamental fueron: irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia, incumplimiento de las funciones establecidas para los comités departamentales y municipales de atención integral a la población desplazada y negación de atención humanitaria de emergencia en alimentación, elementos de hábitat internos y salubridad pública. Por estas y otras conductas a las autoridades departamentales se les atribuyó presunta responsabilidad en 495 quejas. Se puede obtener más información en el anexo No. 4, citado

Las conductas más recurrentes en la violación a los derechos de los desplazados por la violencia, por parte de las autoridades del orden municipal fueron: incumplimiento

a las funciones establecidas para los comités municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia, negación en la atención humanitaria de emergencia en alimentación, elementos de hábitat interno y salubridad pública. Por estas y otras conductas se les atribuyeron a estas autoridades presunta responsabilidad en 67 quejas. Más información al consultar el citado anexo No. 4.

2. El derecho a la salud

Las conductas más recurrentes en relación con la violación del derecho a la salud, fueron la deficiente e inoportuna atención médico-asistencial, la negación de la prestación del servicio de salud y el no pago de los aportes al sistema de salud. A quienes más se les atribuyó presunta responsabilidad en estas violaciones fueron a los particulares que prestan servicios públicos con 1.869 quejas. Le siguen las autoridades departamentales con 689 quejas y las autoridades del orden nacional con 317 quejas. A otras autoridades se les atribuyó presunta responsabilidad en 722 quejas. Ver más detalle en el anexo No. 5

3. Derecho de petición

Las quejas atendidas por la Defensoría indican que la mayor presunta responsabilidad por la violación del derecho de petición recayó sobre las autoridades del orden nacional con 522 quejas, por no resolver de fondo lo solicitado en la petición, no responder en los términos señalados por la ley, y por inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones.

En segundo lugar y con 402 quejas se atribuyó en este registro presunta responsabilidad a las autoridades del orden municipal, debido a no resolver de fondo lo solicitado en la petición por inobservancia del procedimiento prescrito en la ley o reglamento para recepción de las peticiones y no responder en los términos señalados por la ley.

Le siguen en orden de presunta responsabilidad en estas violaciones las autoridades del orden departamental con 171 quejas por las tres conductas vulneratorias reseñadas anteriormente. En las restantes 850 quejas se atribuyó presunta responsabilidad a otras autoridades. Mayor ilustración sobre estos datos se puede encontrar en el anexo No. 6.

La Defensoría del Pueblo para proteger este derecho y a las víctimas de desplazamiento forzado, durante el año 2009 tramitó en bloque las quejas de desplazados por la violencia contra funcionarios de la entidad encargada de coordinar la atención integral de estas porque no dieron respuesta, se demoraron en dar respuesta o simplemente se negaron a recibir los derechos de petición que elevaron los desplazados en busca de una efectiva entrega de la ayuda humanitaria³⁸. A esta problemática se agregaron las posteriores quejas por incumplimiento de fallos de tutela que protegen los derechos reconocidos a los desplazados, incluido el derecho de petición, así como las solicitudes especiales para el trámite del desacato por incumplimiento de fallos que protegen este derecho. Situación que evidencia una crisis del sistema de atención integral a estas víctimas.

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, en el año 2009, decidió impulsar en las regiones el trámite en bloque de los derechos de petición, entre otros, con los siguientes criterios: 1. La violación al mismo derecho o de los mismos derechos, a través de la misma o las mismas conductas violatorias. 2. La amenaza o vulneración de derechos y la conducta

38 Ver en este informe el Informe de Gestión en Atención General. Gestión de peticiones en bloque.

o conductas vulneratorias, producidas por la misma autoridad, la misma entidad pública o privada o los mismos particulares a quienes se ha adjudicado la prestación de un servicio público y 3. La autoridad, la entidad pública o privada o los particulares a quienes se ha adjudicado la prestación de un servicio público, presuntos responsables de la violación del derecho o derechos que están obligados a adoptar idénticas o similares medidas, dirigidas a proteger o garantizar el ejercicio de los derechos humanos de los afectados.

4. El derecho a la vida

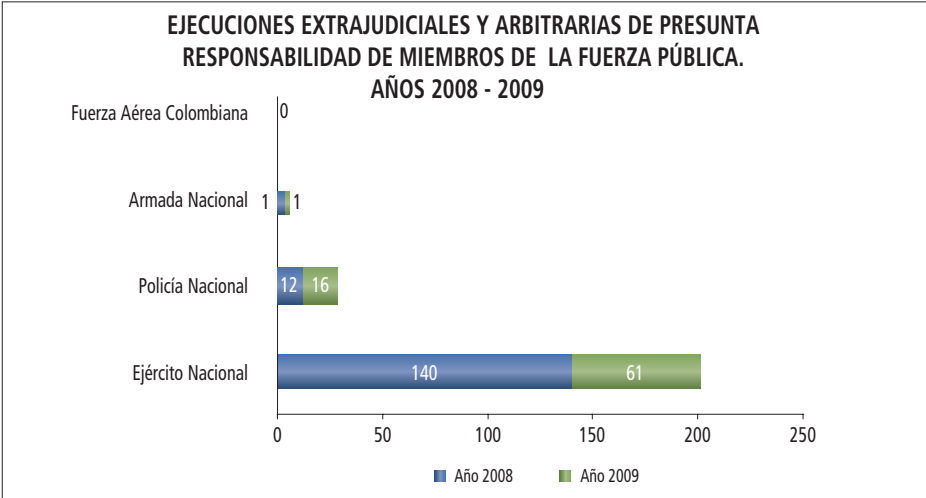
El registro de quejas indica que respecto al derecho a la vida, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario, la situación sigue siendo preocupante. Con respecto a las amenazas y violaciones del derecho a la vida la Defensoría del Pueblo recibió en el año 2009 1.154 quejas. De estas, 1.009 fueron por amenazas de muerte, 135 por ejecuciones arbitrarias, extralegales o extrajudiciales y 10 por homicidios múltiples (ver anexo No. 7. Derecho a la vida: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009). Con relación a las infracciones al derecho internacional humanitario, se recibieron 252 quejas por homicidios individuales en personas protegidas y 24 por homicidios colectivos en personas protegidas (ver anexo No. 2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: presuntos responsables de las infracciones. Año 2009).

a) Ejecuciones arbitrarias, extralegales o extrajudiciales

Las quejas por ejecuciones arbitrarias, extralegales o extrajudiciales, de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública durante el año 2009, fueron menores que las recibidas en el año 2008, de 153 en dicho año se pasó a 78 en el 2009 (ver gráfico No. 4 y anexo No. 7)

Del análisis comparativo, de quejas atendidas por la Defensoría entre los años 2008 y 2009, se establece una disminución en la presunta responsabilidad de miembros del Ejército Nacional y un incremento en las de presunta responsabilidad de la Policía Nacional.

Gráfico No. 4



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

b) Homicidios individuales en personas protegidas³⁹

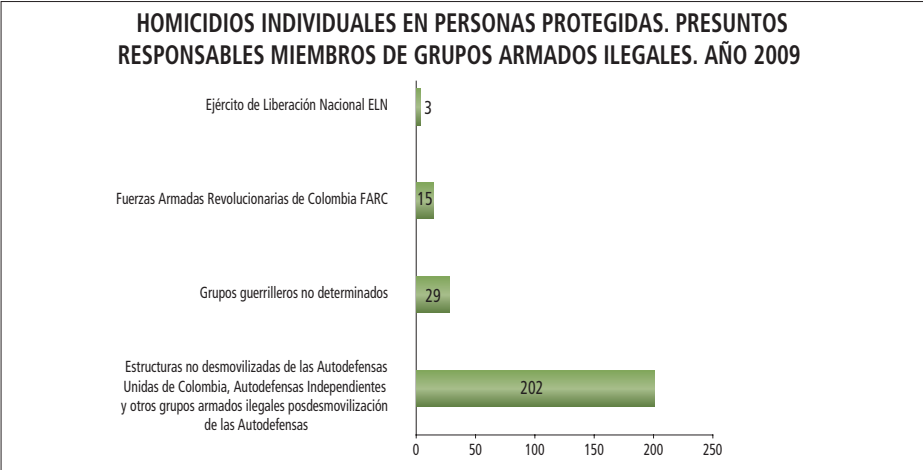
Las quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2009 por homicidios individuales en personas protegidas, fueron 252, 3 atribuidas al Ejército Nacional y 249 de presunta responsabilidad de miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, en el contexto del conflicto armado. De estas últimas quejas, en 202 se atribuyó por los peticionarios la presunta responsabilidad a miembros de estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas; a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo FARC EP le atribuyeron presunta responsabilidad en 15 quejas, a miembros de grupos guerrilleros no determinados 29 quejas y al Ejército de Liberación Nacional ELN le atribuyeron presunta responsabilidad en 3 quejas. Ver cuadro No. 4 y gráfico No. 5.

Cuadro No. 4
Homicidios individuales en personas protegidas: presuntos responsables miembros de grupos armados ilegales Año 2009

Estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas	202
Grupos guerrilleros no determinados	29
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC	15
Ejército de Liberación Nacional ELN	3

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

Gráfico No. 5



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

39 Si bien la conducta de homicidio en personas protegidas, es una conducta de infracción al Derecho Internacional Humanitario, en este aparte se presentan estas infracciones conjuntamente con las ejecuciones arbitrarias extralegales para resaltar la supresión arbitraria de la vida atribuida a miembros de la fuerza pública y a actores armados ilegales en Colombia durante el año 2009, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo.

Las anteriores quejas, debidamente documentadas, fueron remitidas para su trámite a las autoridades competentes

La Defensoría lamenta el incremento de muertes violentas, por múltiples factores, ocurridas en el territorio nacional durante el año 2009⁴⁰, y llama la atención a las autoridades a fin de que se tomen medidas efectivas, de prevención y protección para el derecho a la vida, en especial respecto a los homicidios ocurridos contra grupos vulnerables como son los menores de edad y los jóvenes.

3. Incremento de las violaciones al derecho fundamental de la integridad personal

En razón de los compromisos internacionales del Estado colombiano respecto al derecho a la integridad personal y sus conductas vulneratorias, la Defensoría del Pueblo destaca que durante el año 2009 se evidenció un incremento en las quejas atendidas por la entidad por violación a este derecho fundamental, de 17 quejas recibidas durante el año 2008 por la conducta de tortura se pasó a 28 en el año 2009, y de 652 quejas por la conducta de trato cruel, inhumano y degradante atendidas en el 2008⁴¹ se pasó a 687 quejas en el año 2009. Al respecto ver cuadro No. 5 y gráfico No. 6.

Cuadro No. 5
El derecho a la integridad personal años 2008 y 2009

Violación al derecho a la integridad personal por conductas de torturas y trato cruel, inhumano o degradante Años 2008 y 2009		
Conductas violatorias	Año 2008	Año 2009
Torturas	17	28
Trato cruel, inhumano o degradante	652	687

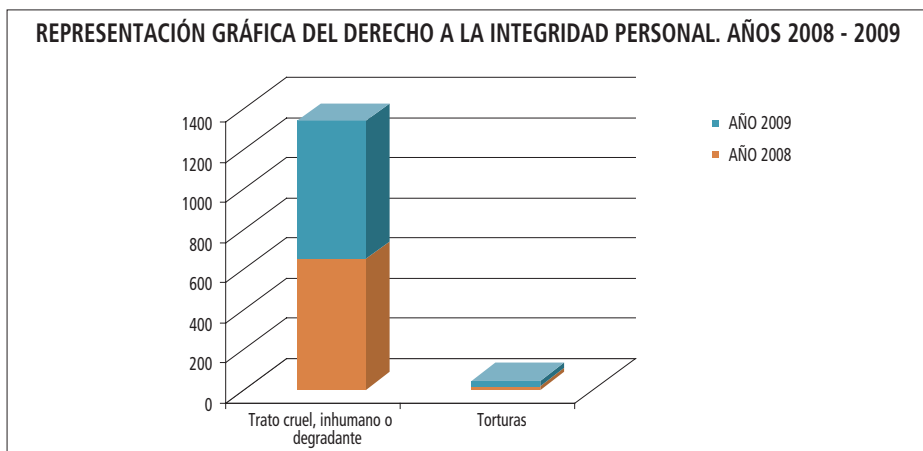
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.

40 <http://bersoala.blogspot.com/2010/05/muertes-violentas-en-colombia-durante.html> FONDO DE PREVENCIÓN VIAL. *Muertes violentas en Colombia durante 2009*. El número llega a 29.433. En homicidios, 17.717. En accidentes de tránsito 5.796, con el 39% de los muertos en motocicletas. Martes 25 de mayo de 2010. La Corporación Fondo de Prevención Vial y Medicina Legal y Ciencias Forenses, dieron a conocer un informe consolidado de muerte de personas en Colombia, en diferentes hechos durante 2009, comparativamente con el año inmediatamente anterior, 2008.

El documento dice: “Es notable el hecho que después de la reducción sostenida que el fenómeno del homicidio venía presentando desde el año 2005 en el país, durante el año 2009 se registró un considerable incremento en los homicidios al pasar de 15.250 casos en el 2008 a 17.717 casos en el 2009”.

41 En el Informe al Congreso XVI, p. 125, en el anexo No. 1, se registran 658 quejas por violación al derecho a la integridad personas ocurridas en el año 2008; de estas 652 fueron por la conducta de trato cruel, inhumano y degradante. En el año 2009, las quejas por violación a este derecho registradas en el año 2008, se incrementaron en 11, en razón de que unas de estas quejas estaban en estudio y otras fueron recalificadas en su trámite.

Gráfico No. 6



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

4. Gestión defensorial a las medidas de protección a poblaciones vulnerables, decretadas por el Sistema Interamericano contra el Estado de Colombia

Con la exclusión por interpretación constitucional de la Defensoría del Pueblo⁴², como autoridad concernida en el obligatorio cumplimiento de las medidas decretadas por los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Interamericana y Corte Interamericana; se habilitó a la entidad para hacer un seguimiento objetivo al cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, en especial los que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como es el cumplimiento de las medidas⁴³ decretadas por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para proteger personas de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad⁴⁴.

42 Corte Constitucional Sentencias T 524 de 2005, T 558 y 719 de 2003.

43 Corte Constitucional Sentencia -T 786 de 2009. “(...)las medidas cautelares están consagradas como una de las competencias de la Comisión Interamericana de las cuales puede hacer uso para la efectiva protección de los Derechos Humanos consagrados en la Convención, y son desarrollo de la Convención Americana de Derechos Humanos al hacer esta última parte del bloque de Constitucionalidad si tienen vinculatoriedad en el ordenamiento jurídico interno”.

44 Manual de implementación de Medidas Cautelares y Provisionales en Colombia. Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de Derechos Humanos. Bogotá D.C. noviembre de 2008. Página 20. “...Los 129 casos están distribuidos en los siguientes grupos de población objeto: 26 corresponden a ONG de derechos humanos, 21 a líderes de derechos humanos, 15 a sindicalistas, 14 a comunidades indígenas, campesinas o afrodescendientes, 12 a testigos de violaciones los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, 10 a funcionarios públicos, 7 a periodistas, 4 a víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, 4 a miembros de la comunidad educativa, 4 a personas privadas de la libertad, 3 a personas desplazadas forzosamente por la violencia, 3 a autoridades locales, 2 a miembros de la comunidad religiosa, 2 a miembros de la misión médica, 1 a miembros de la UP o el PCC y 1 persona enferma de sida., pero no donde se cierran. Se sugiere volver a revisar el texto para verificar que corresponda a la transcripción literal, hay varios interrogantes en esta cita.

Ha de tenerse en cuenta que para el año 2008 las medidas cautelares, solicitadas por la Comisión Interamericana al Estado de Colombia eran 7 y no hubo medidas Provisionales decretadas por la Corte Interamericana, y en el año 2009 hubo una medida provisional y 9 medidas cautelares contra el Estado colombiano⁴⁵.

Como producto de esta gestión se presenta a continuación el seguimiento a medidas decretadas por el Sistema para proteger a la población indígena, los reclusos y las comunidades.

Cuadro No. 6
Medidas cautelares para la población reclusa, de la penitenciaría de alta y mediana seguridad de Girón, Santander

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SIDH	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
Resolución del 23 de marzo de 2004. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos cobijó a 102 internos denominados presos políticos., para separarlos de los demás, a fin de evitar que la vida e integridad personal de estos se ponga en peligro. Para el año 2008 los beneficiarios de estas medidas en penitenciaría eran 40.	Según informe de visita de fecha 22 de julio en el patio 3 del centro carcelario de Palo Gordo se encuentran 17 internos con medidas cautelares.	En las visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo Regional Santander los internos expusieron diferentes situaciones que los aquejaban entre estas, la atención en salud, entrega de drogas, traslado de internos, incumplimiento por parte del establecimiento carcelario en lo ordenado por diferentes autoridades judiciales, la clasificación de fase de tratamiento, gestión en derechos humanos, violación a los protocolos de seguridad para la vida e integridad personal de los beneficiarios. Los internos advierten que en patio ubican sin ningún criterio personal, situación que genera problemas de seguridad a los internos protegidos. Se quejaron del estado de insalubridad del rancho y panadería que no reviste condiciones higiénicas que les garanticen alimentos sanos.	La Defensoría hizo visitas especiales el 23 de enero y 22 de julio de 2009 dando una atención personalizada de los internos beneficiarios de medidas cautelares, recibiendo y tramitando in situ las quejas de salud de los internos Onofre Rojas, Diomedes Meneses, Zaith Prada Peñaloza, Wilson Cárdenas. Además las visitas son un espacio para verificar la atención especial de los internos cobijados con medidas a los diferentes jefes de área de la penitenciaría.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro No. 7
Medidas provisionales para la población indígena. Pueblo kankuamo. Departamentos de Magdalena y Guajira

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SIDH	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
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	Todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena kankuamo. Con prioridad para proteger a los que ejercen “posiciones de representación y liderazgo del pueblo indígena kankuamo”.	La CIDH en la Resolución de 3 de abril de 2009 en relación con las medidas provisionales conceptuó: “El Estado en la audiencia pública celebrada el 4 de diciembre de 2008 informó que el “desplazamiento (forzado) es la violación masiva más grave que se presenta en Colombia...”.	Participación en las reuniones para revisar el cumplimiento de las medidas. En esta actividad la Defensoría estableció que a la reunión programada para el 19 de mayo de 2009 en Valledupar, Cesar, no se celebró en razón a que el cabildo gobernador

45 Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Cancillería.

Continuación Cuadro No. 7 Medidas provisionales para la población indígena. Pueblo kankuamo. Departamentos de Magdalena y Guajira

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SIDH	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
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. La Resolución de 3 de abril de 2009 dictada por el Tribunal en relación con las medidas provisionales ordenadas en 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 motivaron 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.	(Resolución de 3 de abril de 2009).	"...Las propias autoridades jurisdiccionales del Estado han reconocido las deficiencias en el avance de una política adecuada de atención a la población desplazada, lo cual es más grave para los pueblos indígenas como el Pueblo Indígena Kankuamo". La Corte Constitucional en Auto No.0004 de 26 de enero de 2009 profirió un pronunciamiento en el "marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, mediante el cual evaluó la situación de riesgo generada en varias comunidades indígenas por el desplazamiento forzado que han padecido, incluido el pueblo kankuamo".	de la comunidad consideró que en la reunión debían estar en persona el Alcalde de la ciudad, el Gobernador del Cesar y los asesores del programa presidencial y no los delegados de estos. El Sistema de Alertas Tempranas emitió el Informe de riesgo No.004 de 2004 sobre amenazas de líderes desplazados de la comunidad kankuama, situación que persiste a la fecha.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro No. 8 Medidas Cautelares del 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 por adoptarse con los beneficiarios y peticionarios; y 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.	Varios de los beneficiarios de las medidas son objeto de protección especial por parte del programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia. El 11 de mayo de 2009 una niña de 12 años de edad, hija de una de las beneficiarias de las medidas cautelares, fue víctima de atentado perpetrado por 4 hombres que apuntaron contra la niña cuando se encontraba al frente de su casa. En la solicitud de medidas cautelares se alegó que los dirigentes y asesores del CRIC serían blancos de actos de violencia, amenazas y estigmatización por sus actividades como líderes indígenas. Así mismo, se advirtió que desde agosto de 2008 se habrían incrementado los homicidios, amenazas y actos de hostigamientos contra los dirigentes del CRIC y se hizo referencia entre otras, a la muerte de Edwin Legarda Vásquez esposo de la Consejera Mayor del CRIC, Aída Marina Quilcue Vivas.	Participación de la Defensoría del Pueblo, Regional Cauca en las reuniones de concertación de las medidas. Los consejeros del CRIC mantienen su desconfianza hacia algunos organismos de seguridad del Estado y tienen sus necesidades de protección con apoyo de sus propios comuneros. Existe el ánimo de concertar las medidas de seguridad en una reunión nacional.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro No. 9
Medidas cautelares para la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SIDH	POBLACIÓN	SITUACIÓN ACTUAL	GESTIÓN DEFENSORIAL
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, órgano del SIDH, el 31 de octubre de 2005 decretó medidas tendientes a proteger básicamente los derechos a la vida, la integridad y la libertad en favor de 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 armado asentados en esa zona.	La comunidad indígena nasa sobreviviente de la masacre del Naya, El Padre Ezio, Consejeros del CRIC y de la -Asociación de Cabildos del Norte de Cauca - ACIN .	Amenazas por los actores armados ilegales asentados en la zona. Algunos líderes indígenas han sido objeto de amenazas.	El Defensor Regional del Cauca adelanta un monitoreo constante sobre las necesidades de protección y seguridad de la comunidad naya reubicada en la finca La Laguna del municipio de Timbío, prestando apoyo inmediato en los momentos de necesidad, como son las solicitudes de reforzar el esquema de seguridad. En el año 2009 se convocaron dos reuniones: una en el Batallón José Hilario López y la otra en la Defensoría del Pueblo con el fin de articular los esfuerzos institucionales para cumplir en la mejor medida posible con las órdenes de la CIDH.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro No. 10
Medidas cautelares en favor del pueblo embera chamí.
Departamentos de Caldas y Risaralda

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SIDH	MEDIDAS Y POBLACIÓN BENEFICIARIA	SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MEDIDAS 2009	GESTIÓN DEFENSORIAL ANTE LAS AUTORIDADES CONCERNIDAS CON LAS MEDIDAS, DURANTE EL AÑO 2009
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante comunicación del 15 de marzo de 2002, solicitó al Estado colombiano la adopción de medidas cautelares para proteger en especial la vida, la integridad y la libertad de los beneficiados.	Población beneficiada: los miembros de los resguardos y asentamientos de Cañamomo- Lomapieta, San Lorenzo, Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, Escopetera-Pirza,Totumal, La Trina, La Albania, Cerro Tacón, La Soledad; así como, a favor de los miembros del Consejo Regional Indígena de Caldas CRIDEC. Desde el 2008, la población beneficiada son los miembros de los resguardos y asentamientos de Cañamomo- Lomapieta, San Lorenzo, Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, Escopetera-Pirza,Totumal, La Trina, La Albania, Cerro Tacón, La Soledad; así como, a favor de los miembros del CRIDEC.	En enero de 2009 se llevó a cabo una reunión con las autoridades nacionales y la Corporación Reiniciar y se concretó el compromiso de llevar a cabo una reunión de concertación de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares. En lo corrido del 2009 por parte de las autoridades indígenas adscritas al Consejo Regional Indígena de Caldas CRIDEC, se presentaron quejas dando cuenta de homicidios selectivos, amenazas de muerte contra miembros de los resguardos indígenas y aparición de panfletos, provenientes de las Águilas Negras amenazando con limpieza social denominada la cacería de momias, estos panfletos aparecieron en los municipio de Supía y Risosucio. Durante el año 2009 la comunidad embera chamí de Caldas, manifestó su preocupación por la incertidumbre respecto a su protección individual y colectiva. A mediados del mes de marzo una comisión del CRIDEC viajó a Washington para participar en reunión con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En reuniones sostenidas con CORPOCALDAS, se trató el tema de la Consulta Previa para la coordinación y respeto de este derecho fundamental de los Pueblos Indígenas.	Acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo a través de la defensora comunitaria, consistente en la verificación de situaciones de riesgo para transmitir de inmediato la información a la Regional y esta a las autoridades competentes. Reunión de Seguimiento a Medidas Cautelares en el mes de febrero de 2009, llevada a cabo en la comunidad de Sipirra con la participación de delegados del alto gobierno, los peticionarios y representantes de la comunidad. Se participó en el proceso de elaboración de protocolos.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro No 11
Medidas cautelares, para la población indígena.
Pueblo Embera Katío. Departamento de Córdoba

DECISIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SIDH	MEDIDAS Y POBLACIÓN BENEFICIARIA INICIALMENTE	SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MEDIDAS 2009	GESTIÓN DEFENSORIAL ANTE LAS AUTORIDADES CONCERNIDAS CON LAS MEDIDAS, DURANTE EL AÑO 2009
A petición de la Comisión Colombiana de Juristas, la Comisión Interamericana de DDHH decretó medidas cautelares a favor del pueblo embera katio del Alto Sinú, el 4 de junio de 2001	Por parte del CIDH se decretó: <i>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 (...)</i> <i>2. Adoptar medidas para proteger a los demás miembros de la comunidad.</i> <i>3. Investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los atentados en contra de la comunidad embera katio del Alto Sinú.</i> Actualmente la protección se demanda para pueblo embera katio del Alto Sinú.	Uno de los mecanismos acordados entre las autoridades indígenas del pueblo embera katio del Alto Sinú y el Estado colombiano, para el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH es la Comisión Mixta de Verificación.	Durante el año 2009 la Defensoría del Pueblo brindó acompañamiento a esta comunidad suministrando el servicio de atención y trámite de peticiones in situ, a través de la figura del defensor comunitario, como de la participación en la Comisión Mixta de Verificación. En reunión de la Comisión Mixta del 19 de mayo del 2009, la Defensoría del Pueblo se comprometió a investigar sobre la competencia de las instituciones encargadas de la salud en la población indígena con respecto al sostenimiento de una casa de paso para las personas indígenas que deben desplazarse hacia Montería para recibir atención de segundo y tercer nivel, además de los acompañantes indígenas que puedan apoyarlos en la traducción y trámites, según sea el caso. La Delegada de Asuntos Indígenas trabaja en el tema. La Defensoría del Pueblo en el marco de su mandato de velar por la protección de los derechos humanos en el año 2009 hizo acompañamiento y visitas a las comunidades indígenas, así como actividades de fortalecimiento institucional y comunitario a través de talleres sobre derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, legislación indígena y minas antipersonal; hizo monitoreo y gestiones, permanentes, ante entidades concernidas por situaciones de riesgo que se presenten en la comunidad indígena embera katio del Alto Sinú. La Defensoría del Pueblo, viene insistiendo en que su función de acompañamiento no puede confundirse con la actividad que deben desarrollar las autoridades comprometidas por la normatividad interna a brindar protección a los beneficiarios de las medidas de la CIDH.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Medidas provisionales para la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha tenido conocimiento de la situación de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y en consecuencia, a través de la Corte Interamericana, ha emitido ocho resoluciones⁴⁶, entre el año 2000 y el 2008, en las que ha requerido al Estado de Colombia respecto a la protección de esta comunidad.

En un seguimiento bienal (2008 – 2009) a estas resoluciones presentamos en el cuadro No. 12, las medidas provisionales decretadas con respecto a la última de estas ocho resoluciones, es decir, la Resolución del 6 de febrero de 2008.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 9 de octubre de 2000, Resolución del 24 de noviembre de 2000, Resolución del 18 de junio de 2002, Resolución del 18 de noviembre de 2004, Resolución del 15 de marzo de 2005, Resolución del 2 de febrero de 2006; Resolución del 17 de diciembre de 2008, y Resolución del 6 de febrero de 2008.

Cuadro No. 12
Medidas provisionales.
Corte Interamericana de Derechos Humanos
Resolución del 6 de febrero de 2008

REQUERIMIENTOS AL ESTADO DE COLOMBIA	SEGUIMIENTO AÑO 2008	SEGUIMIENTO AÑO 2009
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.	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.
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.	La Defensoría solicitó a la Fiscalía plasmar en sus informes toda la información requerida en la Sentencia ST 1025 de 2007, y sugiere hacer uso de la matriz diseñada por la Defensoría para tal efecto.	Los informes de gestión de la Fiscalía General de la Nación, en el marco del cumplimiento de la Sentencia ST 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.
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. Respecto a los considerandos 23 y 24, de la Resolución del 6 de febrero de 2008, a saber: "Que la Corte Constitucional colombiana, al evaluar las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de la Comunidad de Paz, indicó en la Sentencia T.1025 de 3 de diciembre de 2007 (supra Considerando 19) que: <i>"como se ha indicado una de las grandes dificultades que afronta todo el proceso relacionado con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es el de la desconfianza recíproca que existe entre la comunidad y las instituciones. De ahí que no se haya podido dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que era necesario concertar acciones entre las autoridades y la Comunidad de Paz. (...)</i>. Por lo que la Corte Constitucional contempló la necesidad de considerar puntos de aproximación entre las instituciones y la Comunidad de Paz, de manera que puedan aplicarse las medidas de la Corte Interamericana y de la ST 327 de 2003. Situación de desconfianza que según la Corte Constitucional debe ser superada	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, la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de lo Resuelto por la Corte Constitucional durante el año 2009 ha requerido, previo análisis de los informes de cumplimiento de la Sentencia ST 1025, al Ministerio de Defensa y a la Fiscalía General de la Nación para que desarrollen actividades efectivas que permitan visualizar el avance en la investigación por los hechos que han victimizado a la Comunidad de Paz y seguimiento puntual a los operativos y actividades tendiente a brindar una efectiva protección de los miembros de la Comunidad de Paz de San José; ha emitido el Informe de Riesgo 003 de 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 los derechos humanos y ha solicitado al Gobierno nacional hacer este mismo reconocimiento a la labor que esta desarrolla, además de no permitir, facilitar o participar de actividades

Continuación Cuadro No. 12 Medidas provisionales. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 6 de febrero de 2008.

REQUERIMIENTOS AL ESTADO DE COLOMBIA	SEGUIMIENTO AÑO 2008	SEGUIMIENTO AÑO 2009
	(Considerando 24); y en consecuencia la Corte Constitucional en la ST 1025, resolvió, entre otros <i>“Noveno.-INSTAR a la Defensoría del Pueblo a que disponga las medidas y el personal necesario para propiciar la construcción de la confianza mínima necesaria entre las instituciones y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, con miras a facilitar el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia y en las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contentivas de medidas provisionales”</i>. Disposición que, con empeño y dedicación, viene desarrollando la Defensoría del Pueblo que ha constituido un grupo de trabajo interno para el efecto, ha dispuesto al Defensor Comunitario de San José de Apartadó, entre otros, para acompañar y hacer presencia permanente a la Comunidad de Paz, ha recibido y tramitado 68 quejas, varias de ellas de oficio, ha instado al Ministerio de Defensa y a la Fiscalía General de la Nación a ajustar sus informes de cumplimiento de la Sentencia ST 1025 a lo ordenado por la Corte Constitucional, construyendo, incluso para el efecto una matriz que condense la información, y ha efectuado y hecho 14 reuniones de organización internas, acercamiento entre las partes y dos visitas al Ministerio de Defensa y la Corte Constitucional.	de estigmatización a la labor de esta y sus representantes como las que ha adelantado el desmovilizado “alias Samir”, ubicado en la Brigada XVII, al parecer con fundamento en el servicio que ha establecido el Decreto 2767 de 2004.
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 no ha tenido conocimiento acerca del cumplimiento de este requerimiento.	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 el CIDH.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

5. TABLA DE ANEXOS

Anexo No. 1. Relación de los derechos violados según las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo. Año 2009

DERECHOS	TOTAL
INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	10.553
DE LOS DESPLAZADOS	4.431
SALUD	3.597
DE PETICIÓN	1.945
VIDA	1.154
DEFENSA, AL DEBIDO PROCESO Y A LAS GARANTÍAS JUDICIALES	829
INTEGRIDAD PERSONAL	715
ADECUADA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	540
SEGURIDAD SOCIAL	485
TRABAJO Y A LAS LIBERTADES DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO	279
MÍNIMO VITAL O SUBSISTENCIA DIGNA	262
MORALIDAD ADMINISTRATIVA	229
ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	205
IGUALDAD	204
FAMILIA	192
AMBIENTE SANO	181
EDUCACIÓN Y A LA CULTURA	172
PROPIEDAD	136
INFRACCIÓN A LA LEGISLACIÓN DE MENORES DE EDAD	123
HONRA Y AL BUEN NOMBRE	100
LIBERTAD PERSONAL	100
NO SER SOMETIDO A DESAPARICIÓN FORZADA	85
DE LOS CONSUMIDORES	82
RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA	59
INTIMIDAD	48
VÍCTIMAS DE VIOLACIONES MANIFIESTAS A LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DDHH Y GRAVES AL DIH	46
A LA VIVIENDA ADECUADA	39
LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA	38
PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y PATRIMONIO PÚBLICO	31
AUTONOMÍA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS	30
DE LA NIÑEZ	29
PAZ	28
DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD	27
LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	23
ASOCIACIÓN	21
RESTITUCIÓN, INDEMNIZACIÓN, REHABILITACIÓN DE VÍCTIMAS VIOLACIONES FLAGRANTES DER.Y LIB. FUNDAMENTALES	20
SINDICALIZACIÓN Y A LA HUELGA	18
DE PROTECCIÓN CONTRA LA PUBLICIDAD ENGAÑOSA Y MÉTODOS COMERCIALES ABUSIVOS Y DESLEALES	16
PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA	16
DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD	10

Continuación Anexo No 1. Relación de los derechos violados según las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo. Año 2009.

DERECHOS	TOTAL
USUARIOS DEL SERVICIO FINANCIERO	10
DE LAS MUJERES	9
LIBERTADES DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN	9
LIBERTAD DE CONCIENCIA	8
LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN	7
LIBERTAD DE COMUNICACIÓN	4
NACIONALIDAD	4
RECREACIÓN, AL DEPORTE Y AL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE	4
LIBERTAD RELIGIOSA	3
ASILO	2
POLÍTICOS	2
Total general	27.160

Anexo No. 2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
ARMADA NACIONAL	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	2
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
	Los secuestros o toma de rehenes	1
Total ARMADA NACIONAL		4
EJÉRCITO	Actos de pillaje	6
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	40
	Ataque o afectación de bienes culturales o lugares de culto	2
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	8
	Atentar contra la libertad sexual de personas protegidas	1
	Cualquier acto que vulnere las garantías y derechos que tienen las personas privadas de la libertad	1
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	6
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	8
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	7
	Hacer padecer hambre a la población civil	1
	Homicidios colectivos en personas protegidas	2
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
	Los secuestros o toma de rehenes	2
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial.	4
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	6
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	1
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o deterioro	2
Total EJÉRCITO		100

Continuación Anexo No. 2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario; presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
POLICIA NACIONAL	Actos de pillaje	1
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	37
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	6
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	2
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	1
	Realización de actos de terrorismo	1
Total POLICIA NACIONAL		48
Total FUERZA PÚBLICA		152
Estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas	Actos de perfidia	3
	Actos de pillaje	14
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	2.207
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	22
	Cualquier acto que vulnere las garantías y derechos que tienen las personas privadas de la libertad	1
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	1
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	3
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.292
	Homicidios colectivos en personas protegidas	10
	Homicidios individuales en personas protegidas	202
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	2
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1
	Los secuestros o toma de rehenes	25
	Realización de ataques indiscriminados	7
	Realización de actos de terrorismo	7
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	11
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o deterioro	1
	Violencia sexual en personas protegidas	3
Total estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas		3.812
ELN	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	194
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	1
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	159
	Homicidios colectivos en personas protegidas	2
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1
	Los secuestros o toma de rehenes	3
	Realización de actos de terrorismo	1
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	3
Total ELN		368

Continuación Anexo No. 2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
EPL	Actos de pillaje	1
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	8
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	16
Total EPL		25
ERG	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
Total ERG		1
ERP	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
Total ERP		2
FARC	Actos de perfidia	3
	Actos de pillaje	9
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1.751
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	4
	Cualquier acto que vulnere la especial protección que le asiste al personal sanitario, de socorro.	3
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	4
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	4
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.433
	Hacer padecer hambre a la población civil	1
	Homicidios colectivos en personas protegidas	6
	Homicidios individuales en personas protegidas	15
	Los secuestros o toma de rehenes	10
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	1
	Realización de actos de terrorismo	6
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	21
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o deterioro	4
Total FARC		3.275
GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO	Actos de pillaje	5
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1.779
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	23
	Cualquier acto que vulnere las garantías y derechos que tienen las personas privadas de la libertad	1
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	5
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.030
	Homicidios colectivos en personas protegidas	4
	Homicidios individuales en personas protegidas	29
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	1
	Los secuestros o toma de rehenes	12

Continuación Anexo No. 2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario; presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	3
	Realización de ataques indiscriminados	2
	Realización de actos de terrorismo	5
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	11
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha péfidos o que causan sufrimientos o ...	6
	Violencia sexual en personas protegidas	1
Total GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO		2.918
TOTAL GRUPOS ARMADOS ILEGALES		10.401
Total general		10.553

Anexo No 3. Infracciones más relevantes al Derecho Internacional Humanitario, por lugar de los hechos. Año 2009

DEPARTAMENTOS	CONDUCTAS	No. Quejas
AMAZONAS	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	3
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	4
ANTIOQUIA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	2.255
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	319
	Homicidios individuales en personas protegidas	104
ARAUCA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	33
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	271
	Homicidios individuales en personas protegidas	10
ATLÁNTICO	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	26
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	14
	Homicidios individuales en personas protegidas	1
BOLÍVAR	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	40
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	226
	Homicidios individuales en personas protegidas	8
BOYACÁ	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	13
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	15
CALDAS	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	40
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	50
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
CAQUETÁ	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	106
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	522
	Homicidios individuales en personas protegidas	4
CASANARE	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	16
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	41
	Homicidios individuales en personas protegidas	45
CAUCA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	694
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	57
	Homicidios Individuales en Personas Protegidas	3

Continuación Anexo No 3. Infracciones más relevantes al Derecho Internacional Humanitario por lugar de los hechos. Año 2009.

DEPARTAMENTOS	CONDUCTAS	No. Quejas
CESAR	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	73
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	163
CHOCÓ	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	279
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	114
	Homicidios individuales en personas protegidas	15
CÓRDOBA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	127
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	93
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
CUNDINAMARCA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	125
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	39
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
D.C.	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	277
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	32
	Homicidios individuales en personas protegidas	6
EXTRANJEROS	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
GUAVIARE	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	16
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	73
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
HUILA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	67
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	131
LA GUAJIRA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	13
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	337
	Homicidios individuales en personas protegidas	1
MAGDALENA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	51
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	133
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
META	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	73
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	51
	Homicidios individuales en personas protegidas	6
NARIÑO	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	496
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	215
	Homicidios individuales en personas protegidas	8
NORTE SANTANDER	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	40
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	270
	Homicidios individuales en personas protegidas	7
PUTUMAYO	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	276
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	179
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
QUINDÍO	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	61
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	15
	Homicidios individuales en personas protegidas	4
RISARALDA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	27
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	13
	Homicidios individuales en personas protegidas	3

Continuación Anexo No 3. Infracciones más relevantes al Derecho Internacional Humanitario por lugar de los hechos. Año 2009.

DEPARTAMENTOS	CONDUCTAS	No. Quejas
SANTANDER	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	198
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	271
	Homicidios individuales en personas protegidas	4
SUCRE	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	20
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	145
TOLIMA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	217
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	79
	Homicidios individuales en personas protegidas	2
VALLE	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	348
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	61
	Homicidios individuales en personas protegidas	3
VAUPÉS	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	3
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
VICHADA	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	5
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	7
Total		10.213

Anexo No 4. Derecho de los desplazados: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS	CONDUCTAS	No. Quejas
DEL ORDEN NACIONAL	Irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia	791
	Negación de atención humanitaria de emergencia, en alimentación, elementos de habitat interno y salubridad pública	1.206
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en programa de acceso a vivienda de interés social	350
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en alojamiento transitorio	35
	Impedir u obstaculizar la conformación de organizaciones de población desplazada	1
	Limitar, impedir o negar la atención en razón del sexo, edad, étnia o discapacidad	39
	Negación al acceso a información sobre actuaciones administrativas y judiciales sobre protección a sus derechos	5
	Incumplimiento funciones establecidas para Consejo Nacional de atención integral población desplazada	1
	Negación del derechos a la verdad, justicia y reparación	4
	Negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica	142
	Negación de los trámites para registro civil, documento de identidad personal o libreta militar	2
	No adoptar medidas de protección para la vida, integridad, libertad y seguridad personal	5

Continuación Anexo No 4. Derecho de los desplazados: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS	CONDUCTAS	No. Quejas
DEL ORDEN NACIONAL	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en salud	71
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en transporte de emergencia	3
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de acceso a tierras	120
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de capacitación y empleo	464
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de retorno	486
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	14
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas en proyectos productivos	76
	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	17
	Negación de la valorización por desplazamiento en el término señalado	5
	Negación del acceso al servicio de educación a personas desplazadas	14
Total DEL ORDEN NACIONAL		3.851
DEL ORDEN DEPARTAMENTAL	Incumplimiento funciones establecidas para comités dptales, dtales atención integral población desplazada	159
	Irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia	186
	Negación de atención hum. de emergencia, en alimentación, elementos de hábitat interno y salubr. public	108
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog. acceso a vivienda de interes social	14
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en alojamiento transitorio	5
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en salud	13
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de acceso a tierras	2
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de retorno	2
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	2
	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	2
	Negación de la valorización por desplazamiento en el término señalado	2
Total DEL ORDEN DEPARTAMENTAL		495
DEL ORDEN MUNICIPAL	Incumplimiento funciones establecidas para comités municipales de atención integral población desplazada	26
	Negación de atención hum. de emergencia, en alimentación, elementos de habitat interno y salubr. public	11
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog. acceso a vivienda de interés social	11
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en alojamiento transitorio	2
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en salud	5

Continuación Anexo No 4. Derecho de los desplazados: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS	CONDUCTAS	No. Quejas
DEL ORDEN MUNICIPAL	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de acceso a tierras	4
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de capacitación y empleo	2
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	1
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas en proyectos productivos	1
	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	1
	Negación de la valorización por desplazamiento en el término señalado	1
	Negación del acceso al servicio de educación a personas desplazadas	2
Total DEL ORDEN MUNICIPAL		67
DEL ORDEN DISTRITAL	Incumplimiento funciones establecidas para comités dptales, dtales atención integral población desplazada	4
	Negación de atención hum. de emergencia, en alimentación, elementos de habitat interno y salubr. public	6
	Limitar, impedir o negar la atención en razón del género, edad, étnia o discapacidad	2
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog. acceso a vivienda de interés social	2
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de retorno	1
	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	2
Total DEL ORDEN DISTRITAL		17
PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	1
Total QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO		1
Total general		4.431

Anexo No 5. Derecho a la salud: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
DEL ORDEN NACIONAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	166
	Negación de la prestación del servicio de salud	150
	No pago de los aportes al sistema de salud	1
Total DEL ORDEN NACIONAL		317
DEL ORDEN DEPARTAMENTAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	362
	Negación de la prestación del servicio de salud	325
	No pago de los aportes al sistema de salud	2
Total DEL ORDEN DEPARTAMENTAL		689

Continuación Anexo No 5. Derecho a la salud: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
DEL ORDEN MUNICIPAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	127
	Negación de la prestación del servicio de salud	85
Total DEL ORDEN MUNICIPAL		212
DEL ORDEN DISTRITAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	24
	Negación de la prestación del servicio de salud	38
	No pago de los aportes al sistema de salud	1
Total DEL ORDEN DISTRITAL		63
ARMADA NACIONAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1
	Negación de la prestación del servicio de salud	2
Total ARMADA NACIONAL		3
EJÉRCITO NACIONAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	38
	Negación de la prestación del servicio de salud	37
Total EJÉRCITO NACIONAL		75
POLICÍA NACIONAL	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	8
	Negación de la prestación del servicio de salud	7
Total POLICÍA NACIONAL		15
FUNCIONARIOS CORTES, CONSEJO DE ESTADO	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1
Total FUNCIONARIOS CORTES, CONSEJO DE ESTADO		1
FUNCIONARIOS DE JUZGADOS	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	3
	Negación de la prestación del servicio de salud	4
Total FUNCIONARIOS DE JUZGADOS		7
FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURÍA	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1
Total FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURÍA		1
FUNCIONARIOS DE LAS PERSONERÍAS	Negación de la prestación del servicio de salud	1
Total FUNCIONARIOS DE LAS PERSONERÍAS		1
INPEC	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	157
	Negación de la prestación del servicio de salud	90
Total INPEC		247
OTRAS	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	7
	Negación de la prestación del servicio de salud	1
Total OTRAS		8
PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	47
	Negación de la prestación del servicio de salud	36
	No pago de los aportes al sistema de salud	3
Total PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO		86
PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1.148
	Negación de la prestación del servicio de salud	704
	No pago de los aportes al sistema de salud	17

Continuación Anexo No 5. Derecho a la salud: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Total QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS		1.869
EN ESTUDIO	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	3
Total EN ESTUDIO		3
Total general		3.597

Anexo No 6. Derecho de petición: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
DEL ORDEN NACIONAL	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	85
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	348
	No responder en los términos señalados por la ley	89
Total DEL ORDEN NACIONAL		522
DEL ORDEN DEPARTAMENTAL	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	38
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	108
	No responder en los términos señalados por la ley	25
Total DEL ORDEN DEPARTAMENTAL		171
DEL ORDEN MUNICIPAL	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	79
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	293
	No responder en los términos señalados por la ley	30
Total DEL ORDEN MUNICIPAL		402
DEL ORDEN DISTRITAL	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	2
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	4
	No responder en los términos señalados por la ley	4
Total DEL ORDEN DISTRITAL		10
ARMADA NACIONAL	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
	No responder en los términos señalados por la ley	1
Total ARMADA NACIONAL		2
EJÉRCITO NACIONAL	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	36
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	76
	No responder en los términos señalados por la ley	6
Total EJÉRCITO NACIONAL		118
FUERZA AÉREA	No responder en los términos señalados por la ley	1
Total FUERZA AÉREA		1
POLICÍA NACIONAL	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	17
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	33
Total POLICÍA NACIONAL		50

Continuación Anexo No 6. Derecho de petición: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
DAS	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	2
Total DAS		2
INPEC	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	58
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	58
	No responder en los términos señalados por la ley	4
Total INPEC		120
OTRAS	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	2
Total OTRAS		3
FUNCIONARIOS CORTES, CONSEJO DE ESTADO	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	3
Total FUNCIONARIOS CORTES, CONSEJO DE ESTADO		3
FUNCIONARIOS DE FISCALÍAS	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	5
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	21
	No responder en los términos señalados por la ley	3
Total FUNCIONARIOS DE FISCALÍAS		29
FUNCIONARIOS DE JUZGADOS	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	5
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	13
	No responder en los términos señalados por la ley	3
Total FUNCIONARIOS DE JUZGADOS		21
FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURÍA	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
	No responder en los términos señalados por la ley	2
Total FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURÍA		4
FUNCIONARIOS DE LAS PERSONERÍAS	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total FUNCIONARIOS DE LAS PERSONERÍAS		1
AUXILIARES DE LA JUSTICIA	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total AUXILIARES DE LA JUSTICIA		1
FUNCIONARIOS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total FUNCIONARIOS DE CONCEJOS MUNICIPALES		1
FUNCIONARIOS DE TRIBUNALES	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total FUNCIONARIOS DE TRIBUNALES		1
FUNCIONARIOS JUZGADOS PENALES MILITARES	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1

Continuación Anexo No 6. Derecho de petición: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Total FUNCIONARIOS JUZGADOS PENALES MILITARES		1
FUNCIONARIOS DEL CONGRESO	No responder en los términos señalados por la ley	1
Total FUNCIONARIOS DEL CONGRESO		1
PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	46
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	74
	No responder en los términos señalados por la ley	5
Total PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO		125
PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	88
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	238
	No responder en los términos señalados por la ley	30
Total PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS		356
Total general		1.945

Anexo No 7. Derecho a la vida, presuntos responsables de las violaciones. Año 2009

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
DEL ORDEN NACIONAL	Amenazas de muerte	69
Total DEL ORDEN NACIONAL		69
DEL ORDEN DEPARTAMENTAL	Amenazas de muerte	10
Total DEL ORDEN DEPARTAMENTAL		10
DEL ORDEN MUNICIPAL	Amenazas de muerte	21
Total DEL ORDEN MUNICIPAL		21
DEL ORDEN DISTRITAL	Amenazas de muerte	6
Total DEL ORDEN DISTRITAL		6
ARMADA NACIONAL	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	1
Total ARMADA NACIONAL		1
EJÉRCITO NACIONAL	Amenazas de muerte	41
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	61
Total EJÉRCITO NACIONAL		102
POLICÍA NACIONAL	Amenazas de muerte	82
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	16
	Homicidios múltiples (masacres)	1
Total POLICÍA NACIONAL		99
INPEC	Amenazas de muerte	58
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	3
Total INPEC		61
OTRAS	Amenazas de muerte	2
Total OTRAS		2

Continuación Anexo No 7. Derecho a la vida: presuntos responsables de las violaciones. Año 2009.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
DAS	Amenazas de muerte	3
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	1
Total DAS		4
AUXILIARES DE LA JUSTICIA	Amenazas de muerte	1
Total AUXILIARES DE LA JUSTICIA		1
FUNCIONARIOS DE FISCALÍAS	Amenazas de muerte	20
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	3
Total FUNCIONARIOS DE FISCALÍAS		23
FUNCIONARIOS DE JUZGADOS	Amenazas de muerte	1
Total FUNCIONARIOS DE JUZGADOS		1
FUNCIONARIOS DE LAS PERSONERÍAS	Amenazas de muerte	2
Total FUNCIONARIOS DE LAS PERSONERÍAS		2
PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO	Amenazas de muerte	198
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	6
	Homicidios múltiples (masacres)	1
Total PARTICULARES QUE ACTÚAN CON LA COLABORACIÓN, AQUIESCENCIA O TOLERANCIA DEL ESTADO		205
PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS	Amenazas de muerte	23
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	2
Total PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS		25
EN ESTUDIO	Amenazas de muerte	472
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	42
	Homicidios múltiples (masacres)	8
Total EN ESTUDIO		522
Total general		1.154

C. INFORMES ANUALES DE LEY

C.1. SEGUIMIENTO DE LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Introducción

Dentro de las funciones que se le han establecido a la Defensoría del Pueblo está la de realizar estudios que contribuyan a incidir en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas públicas concernientes a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). De esta manera, la Defensoría ha venido trabajando, a través del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), en el análisis de las políticas implementadas por el Estado, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Este informe se presenta en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 812 de 2003⁴⁷ y muestra el estado actual de realización de dos derechos: el derecho a la alimentación y el derecho a la educación. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el año 2009, por razones presupuestales y logísticas, ProSeDHer privilegió la investigación de los mismos y avanzó en la recolección de datos del derecho a la salud.

Así, en el caso del derecho a la alimentación se abordan diferentes temas que concurren a dar una mirada integral de lo que acontece en la política pública alimentaria, desde la expedición de la nueva Constitución Política hasta la actualidad. Por su parte, en lo referente al derecho a la educación, se identifican los avances y las debilidades del sistema educativo, haciendo evidente lo que incide en su goce efectivo, con base en el monitoreo que se ha realizado a la política educativa en Colombia.

47 Artículo 17 de la Ley 812 de 2003. OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN. (...) “La Defensoría del Pueblo producirá informes en los cuales se señalará el grado de adecuación del diseño y ejecución de las políticas públicas evaluadas con los derechos económicos, sociales y culturales, así como el nivel de realización progresiva de los segundos por las primeras. Así mismo, estos informes harán las recomendaciones pertinentes para que el diseño y ejecución de las políticas evaluadas reflejen las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Estos informes y sus recomendaciones serán presentados anualmente a las Comisiones Económicas y a las Plenarias del Congreso de la República”.

En la segunda parte del informe, relacionada con la gestión de la entidad, se presenta un cuadro con las actuaciones que ha venido realizando la Defensoría del Pueblo a través de sus oficinas regionales y su incidencia en la política pública.

2. Derechos humanos, contextos y políticas

El lenguaje de los derechos ha llegado a ser muy habitual en el mundo contemporáneo. Cuando usamos expresiones como “tengo derecho a...”, o “esa es una violación de mis derechos”, asumimos la importancia interna de ciertos valores fundamentales. En ocasiones, sin dar cuenta suficiente de la importancia de ese reconocimiento, advertimos los derechos como elementos constitutivos de nuestro propio ser, los cuales, además, se desenvuelven en un escenario social en el que convergen otros intereses y derechos, tanto individuales como colectivos.

Para otros, la aprehensión de sus derechos es algo más “instintivo” o “inconsciente”, si se quiere, en la medida en que las propias experiencias de vida les ha impedido asimilar (o conocer) de lleno que “todos y todas tenemos derecho a los derechos”.

De ahí que la indeterminación inherente a los derechos puede ser evitada, apelando a tres tesis:

a) No se puede hablar de los derechos separados de un contexto social específico.

Los derechos se sitúan histórica y geográficamente, y son exigibles en la medida en que están inmersos en una situación concreta donde adquieren todo su valor. Así, cuando hablamos de la violación del derecho a la educación, estamos haciendo alusión a la falta de establecimientos educativos, a los cobros indebidos a los padres de familia, a la demora en la contratación de profesores, a las restricciones para acceder a la escuela, derivadas del conflicto armado y, eventualmente, a la baja calidad del servicio educativo. En este mismo sentido, cuando hablamos de la vulneración del derecho a la alimentación, nos referimos a situaciones concretas que generan hambre o escasez de comida, como puede suceder por la presencia de enfermedades, o por la ocurrencia de daños a las fuentes alimentarias, o por la aparición de factores naturales y productivos que impiden su generación, destruyen modos de vida colectivos o vulneran el control de las comunidades sobre su propio proceso alimentario. Bajo este contexto, decir “derecho a la alimentación” o “derecho a la educación” puede sonar indeterminado, pero es indiscutible que las situaciones a las que responden cada una de dichas garantías son concretas y deben ser situadas en contextos específicos.

b) Defender un derecho implica asumir una decisión ética en el marco de un posible conflicto de intereses.

Los derechos son parámetros que definen la justicia de una sociedad, pero al mismo tiempo son herramientas que los individuos y los grupos sociales se apropian para defender su dignidad y sus intereses, en medio de situaciones donde otros actores sociales pueden verse perjudicados, así sean parte misma del sector que vulnera los derechos. Por eso, la noción de ‘derechos’ aparece como opuesta a la idea de ‘privilegios’; es decir, de beneficios no merecidos de los que disfrutaban unos pocos. En muchas ocasiones, los derechos se contraponen a otros derechos o a determinados privilegios, de manera que optar por uno o por otro implica una decisión ética que limita tanto la indeterminación como la inacción.

- c) **Los derechos se materializan en una cadena de cinco eslabones que definen su garantía.** Al ligarse con un contexto específico y con decisiones éticas determinadas, obviamente en el marco de un contrato social reconocido, *los derechos se materializan en una especie de cadena que precisa su garantía*. Esa cadena se puede describir a través de cinco eslabones: (i) contenido del derecho; (ii) obligaciones del Estado; (iii) políticas públicas; (iv) estrategias y mecanismos para la vigilancia de la vulneración, progreso o realización del derecho y, finalmente; (v) herramientas para la exigibilidad y justiciabilidad del mismo.

3. Análisis de las políticas públicas y los derechos humanos

Cuando mencionamos las decisiones éticas que limitan la indeterminación de los derechos, nos referimos a elecciones tomadas por individuos o por grupos sociales que desarrollan exigencias, buscando la instauración de políticas públicas acordes con sus expectativas fundadas en derechos. En este orden de ideas, cuando se formulan políticas públicas se están tomando decisiones éticas para perseguir la garantía (o eliminar la vulneración) de los derechos de los individuos o grupos sociales. De ahí que la decisión por tomar implica saber que una determinada combinación de acciones públicas es superior a otra, siguiendo criterios inequívocos de elección⁴⁸.

Esto significa que las políticas públicas implican asumir una forma de acción estatal que -en teoría o en la práctica- es mejor que otra para lograr determinados objetivos. En principio, los Estados son autónomos para definir cuál es la vía que seguirán para garantizar los derechos a la población, pero no deben distanciarse de las obligaciones estatales reconocidas en el derecho internacional e, incluso, de recomendaciones que, aunque no necesariamente tengan carácter vinculante, sí son objeto de vigilancia por parte del sistema de derechos humanos.

Estos perfiles de política pública deben seguir criterios inequívocos de elección, los cuales se definen gracias al debate político propio de cada sociedad. Pero es claro que cuando se opta por un determinado perfil, unas elecciones pueden ser mejores que otras para garantizar los derechos de la población. En este sentido, los derechos tienen que ser un referente en el debate social, pues las políticas públicas deben dirigirse a lograr su garantía, en vez de mantener situaciones que conduzcan a su vulneración.

En una perspectiva basada en los derechos humanos, las políticas públicas no pueden ser neutras. Se muestran razonables si mejoran la calidad de vida de la población, insuficientes si a pesar de su buena intención no lo consiguen y retrógradas si lejos de mejorar o solucionar un problema lo agravan.

Por lo anterior, el análisis de las políticas públicas con base en los derechos humanos se distancia de las valoraciones tradicionales en esta materia.

En este marco, el objeto por analizar lo constituyen las acciones del Estado, privilegiando la observación de sus resultados, esto es, refiriéndonos a qué *hace* el Estado y *cómo* lo hace o, en su contrario, qué deja de hacer y por qué. Nos ocuparemos entonces de esta cuestión,

48 Ver: Amartya, Sen. Sobre ética y economía. Alianza Editorial, Madrid 1999, pp. 84 y ss.

centrándonos en las políticas educativas y alimentarias desarrolladas en los últimos años en Colombia, de acuerdo con los resultados de los estudios preliminares acerca de estos derechos.

3.1. El derecho a la alimentación

La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la alimentación en cuatro direcciones distintas:

- a) En el artículo 44 de la Carta Política, cuando se refiere al derecho a la alimentación equilibrada de los niños como un derecho fundamental. Este derecho hace parte de una extensa lista de garantías constitucionales, dirigidas a proteger el interés superior del menor.
- b) En los artículos 64, 65 y 66, donde se inscriben las disposiciones constitucionales orientadas a la promoción del campo, el acceso a la tierra para los campesinos, la producción de alimentos como sector protegido por el Estado y las condiciones especiales del crédito agropecuario.
- c) En el artículo 93, en el cual se reconoce el carácter vinculante de los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por Colombia. Este artículo es la base de lo que posteriormente la Corte Constitucional identificó con el nombre de “bloque de constitucionalidad”.
- d) Finalmente, al mismo tiempo que el texto superior asume el reconocimiento del derecho a la alimentación, conforme a la normativa expuesta; en el artículo 333 de la misma Constitución Política se consagra el derecho a la libre iniciativa privada como uno de los criterios rectores de la política económica.

Con fundamento en dicha garantía constitucional, es preciso recordar que en el momento de entrada en vigencia de la Carta Fundamental de 1991 se adoptó como política de gobierno el impulso de la “apertura comercial o económica”, como un instrumento que permitiría mayores estímulos a los productores de alimentos quienes, supuestamente, se verían animados por la competencia. Igualmente, se planteó que el sistema de libre mercado, con menor intervención estatal, era el criterio más justo para la asignación de recursos y la designación de los precios.

Tal como ha venido siendo reconocido últimamente y no sólo en el caso colombiano, dicha racionalidad significó una reducción de la capacidad de los Estados para alcanzar la seguridad alimentaria de las personas y los hogares.

3.1.1. Las políticas basadas en el mercado

En el marco del conflicto de racionalidad⁴⁹ se desarrollaron los primeros esbozos de “política alimentaria”, aunque sin relación con la garantía del derecho a la alimentación. Conforme con la racionalidad de no intervenir el mercado, el gobierno de César Gaviria

⁴⁹ Ibid. En torno a este problema, Amartya Sen, ha señalado que en muchas ocasiones tenemos que elegir entre varias posiciones valiosas en conflicto, donde cada alternativa puede tener mayor valor, en un sentido, frente a otras. Esto significa que la formulación de políticas públicas implica asumir decisiones éticas que procuran defender una determinada combinación de acciones. Por eso, las políticas públicas deben seguir criterios inequívocos de elección.

Trujillo (1990-1994) decidió reducir de manera sustancial los tributos definidos en el régimen arancelario colombiano, pasando de un promedio de 45%, a mediados de los ochenta, a un 12% a finales de los noventa⁵⁰. En ese entonces, se asumió que las tasas que debían pagar los importadores, a la hora de comprar productos de origen foráneo, debían ser menores, con el objeto de poner en igualdad de condiciones la producción extranjera y la local, lo que supuestamente haría a los productores nacionales más competitivos frente a sus pares extranjeros. Adicionalmente, se sostuvo que la apertura comercial permitiría comprar alimentos más baratos al eliminar barreras comerciales, lo que beneficiaría a los consumidores. Mientras tanto, los productores debían buscar mejores accesos a los mercados foráneos, lo que implicaba tomar decisiones en torno a cuáles podían ser los productos más competitivos en el comercio internacional.

Esta reducción de aranceles, conocida en su momento como “apertura económica”, implicó toda una reconfiguración de la economía colombiana, especialmente en relación con el sector rural. Entre 1991 y 1998 se evidenció un descenso en las exportaciones agropecuarias: de 429 millones de dólares se pasó a 288 millones, mientras, en el mismo lapso, las importaciones aumentaron de 230 a 1.150 millones de dólares.⁵¹ La producción de alimentos, especialmente la de cereales, sufrió los mayores efectos negativos. En este contexto, si durante la segunda mitad de los años ochentas el ritmo de producción era mayor al ritmo de crecimiento de las importaciones, con la apertura económica dicha tendencia fue revertida⁵².

El enfoque basado en el mercado favoreció otras aplicaciones de la política pública, en respuesta a los fracasos de la reforma agraria, cuyo impulso se inició con la Ley 135 de 1961 y se reformuló con la Ley 160 de 1994, a través de la cual se instauró el mercado subsidiado de tierras como mecanismo tendiente a la redistribución de la propiedad agraria. El objetivo central de esta política era estimular los procesos de adquisición de tierras por parte de los campesinos, mediante el uso de subsidios directos y de crédito, lo cual reduciría la intervención directa del aparato estatal. El procedimiento adoptado partía de la voluntad de los propietarios de tierra, quienes presentaban ofertas de venta ante el INCORA, entidad que, tras evaluar la propuesta, escogía a los campesinos beneficiarios y facilitaba la negociación directa entre las familias campesinas y los propietarios.

Los resultados de este mercado de tierras estuvieron lejos de ser satisfactorios. De acuerdo con la evaluación realizada por la CEPAL frente a las políticas de reforma agraria agenciadas por el Estado colombiano, en la etapa anterior al mercado subsidiado de tierras, comprendida entre 1988 y 1994, ingresaron al Fondo Nacional Agrario 575.756 hectáreas para ser redistribuidas en las familias beneficiarias, cuyo número ascendió a 33.670. En su momento, estas cifras significaron un avance frente a la etapa anterior (1983-1987) donde fueron beneficiarias 8.016 familias, e ingresaron al Fondo Nacional Agrario 139.412 hectáreas. Sin embargo, entre 1995 y 1999, en plena vigencia del mercado subsidiado de tierras, las hectáreas que ingresaron al Fondo Nacional disminuyeron a 286.939 y el número de familias beneficiadas bajó a 19.367. Así mismo, si tomamos el año de 1997

50 Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos. Bogotá, 2009.

51 Jairo, Sánchez. **La crisis estructural y el sector rural**. Cuadernos Tierra y Justicia. ILSA. Bogotá 2002. No. 2 p. 34

52 Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos. Bogotá, 2009. p. 13

como referencia, tenemos que los propietarios ofrecieron al INCORA 1.141.313 hectáreas pero la falta de recursos sólo permitió subsidiar la compra de 42.527 hectáreas (3.7%), y de 38.451 familias solicitantes de tierras fueron escogidas únicamente 3.113. En los años posteriores, el programa redujo aún más las familias beneficiarias, las cuales descendieron a 2 mil en 1998 y a mil en 1999 y 2000⁵³.

3.1.2. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición fue consignado bajo documento CONPES No. 2847 del 29 de mayo de 1996. Su objetivo fundamental 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”*.

En búsqueda de este objetivo, el plan se articuló en los pilares de la seguridad alimentaria; la protección al consumidor mediante el control de calidad de los alimentos; la prevención de las deficiencias de micronutrientes; el tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias; la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; el fomento a la salud, alimentación y estilos de vida saludables; la evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios y la formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición.

En relación con los programas de seguridad alimentaria en grupos vulnerables, el objetivo formulado era proteger y mejorar su estado nutricional mediante programas integrales que incorporaran la complementación alimentaria y otro tipo de acciones, según el tipo de programa: capacitación sobre preparación de alimentos, educación nutricional y otras acciones pedagógicas.

Estos programas tuvieron como principal característica la focalización, es decir, una estrategia que buscó complementar al mercado en lugar de intervenirlo o sustituirlo, procurando que los sectores que no podían vincularse adecuadamente a él pudieran integrarse gracias a un método de acción dirigido exclusivamente a ellos.

Otro rasgo importante fue su profundo sentido asistencialista y la debilidad manifiesta para generar dinámicas garantistas del derecho, más allá de la distribución de alimentos, mercados o sucedáneos. De acuerdo con estudios especializados⁵⁴, el PNAN no alcanzó los objetivos que se había trazado, en buena medida porque la política se planteó en un contexto de mundialización de los mercados y crisis económica, lo que afectó seriamente la disponibilidad total de alimentos durante la aplicación de dicho plan. En los mismos estudios previamente citados, una de las muestras que permiten evidenciar la imposibilidad de alcanzar los objetivos propuestos fue el descenso del consumo de energías y nutrientes, especialmente de carbohidratos.

De otra parte, según el ICBF, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición tuvo algunos logros como fue su permanencia durante varios gobiernos, la reducción de la

53 Ibidem, pág. 15.

54 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. Citado por la Defensoría del Pueblo. Las Políticas Públicas en Colombia: Un Análisis desde los Derechos Humanos. 2009.

desnutrición infantil, el mejoramiento en materia de deficiencia de micronutrientes y algunos avances normativos.

Sin embargo, estos hechos no son del todo favorables pues se puede constatar que la desnutrición sigue afectando al 21% de las niñas y niños menores de cinco años y que las carencias de micronutrientes en Colombia alcanzan cifras escandalosas. En este último caso, el 32%, 62% y 86% de la población general tienen deficiencias de Vitamina A, Zinc y Calcio, respectivamente.⁵⁵ Además, el 33% de los niños y niñas menores de cinco años y el 45% de las mujeres embarazadas presentan anemia⁵⁶.

Los vacíos, deficiencias y problemas observados en el PNAN se enmarcan en lo que denominamos un problema de ordenación de preferencias. Dicha ordenación de preferencias no sólo es el resultado de un error en el planteamiento de las políticas, sino también de la separación entre la política social y la política económica, lo que tiende a frustrar la posibilidad de hacer efectiva la primera, ante la clara primacía de los intereses que giran entorno a la política económica.

3.1.3. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

La nueva política alimentaria está recogida en el documento CONPES SOCIAL No. 113 del 31 de marzo de 2008. En este instrumento se define la seguridad alimentaria como *“la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”*.

La anterior definición implica que una persona se encuentra privada de su derecho:

1. Cuando carece de la posibilidad de alcanzar una canasta que incluya los niveles mínimos de alimentos necesarios para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos), o
2. Cuando no tiene la posibilidad o la facultad de transformar los medios e instrumentos disponibles, de suerte que pueda alimentarse de manera adecuada (dimensión de calidad de vida y fines del bienestar).

El documento CONPES hace un claro énfasis en la conducta de las personas y las familias, que se refleja en *“hábitos de consumo y en los estilos de vida que, de alguna forma, determinan la posibilidad de convertir los alimentos de la canasta básica en alimentación adecuada. Este punto es de importancia porque aun si el problema económico se soluciona, la conducta y los hábitos de las personas pueden generar riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional”*. Por lo anterior, la calidad de vida se basa en un compromiso de **corresponsabilidad** entre la sociedad civil, las comunidades y las familias.

En este marco, se plantea que la seguridad alimentaria se define con base en los siguientes elementos: a) disponibilidad de alimentos; b) acceso físico y económico a

55 Defensoría del Pueblo. Documento preliminar Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos. Bogotá, 2009.

56 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta Nacional de la situación nutricional en Colombia, ENSIN 2005. Bogotá 2006. Citado por Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos 2009. Ibídem.

los alimentos; c) consumo de alimentos; d) aprovechamiento o utilización biológica y, finalmente, e) calidad e inocuidad.

La disponibilidad y acceso se consideran como la base material y económica de la seguridad alimentaria y nutricional, mientras el consumo y el aprovechamiento se refieren a la capacidad de las personas de convertir los alimentos en alimentación adecuada, lo que incluye los hábitos familiares e individuales. La calidad se relaciona con las características intrínsecas del alimento.

El enfoque que orienta la nueva política se basa en el **manejo social del riesgo**, comprendido como el *“conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida”*. En este sentido, la política se enfoca al desarrollo de acciones dirigidas principalmente a la población que presenta un mayor grado de probabilidad de verse expuesta al hambre. Las acciones se enmarcan en tres estrategias: prevención y promoción, mitigación y superación.

Para alcanzar las metas propuestas y desarrollar las líneas de política definidas, se creó una instancia de política pública denominada Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), integrada por los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Las líneas de la política son: a) estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario; b) impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos; c) mejoramiento de la capacidad de la población vulnerable para acceder a los factores productivos; d) garantía de acceso a los alimentos; e) promoción y protección de la salud y la nutrición y fomento de estilos de vida saludable; f) mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables; g) aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos y, por último, h) desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.

3.1.3.1. Apreciaciones sobre la justificación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

Aunque resulta prematuro evaluar una política que lleva muy poco tiempo de haber sido formulada, consideramos crucial hacer algunas observaciones. Un primer problema que muestra la política es la corresponsabilidad entre Estado e individuos, pues una perspectiva de derechos se basa en la asimetría existente entre ambos.

Así las cosas, los Estados están obligados a formular políticas que tengan como centro de acción el quehacer de las entidades públicas, pues, como ya se dijo, las políticas públicas se derivan de las obligaciones del Estado. Por eso, los individuos no pueden ser objeto de responsabilidades que desbordan su capacidad de acción. Lo anterior se refuerza al apreciar que el documento CONPES menciona servicios públicos como los de educación, salud y saneamiento básico como factores de corresponsabilidad Estado-sociedad, cuando en realidad se trata de responsabilidades que constitucionalmente le corresponden al Estado.

En segundo término, resulta preocupante que se persista en un tipo de política focalizada, accesoria al mercado, pues precisamente tal condición es la que en buena medida ha definido el fracaso de las tentativas anteriores en política pública alimentaria y agraria. En tercer lugar, unido a lo anterior, las experiencias focalizadas tampoco han mostrado buenos resultados, como lo muestran las evaluaciones de dicha política.

En cuarto lugar, fundamentar una política alimentaria en la dimensión social del riesgo puede limitar seriamente los alcances de la misma, pues los problemas de la sociedad y, en este caso, el hambre y la desnutrición, son exigencias del presente y no riesgos potenciales o del futuro.

En quinto lugar, la atribución de responsabilidades a las entidades territoriales es una estrategia necesaria pero problemática, si tenemos en cuenta que en la última década las regiones han sufrido un importante recorte de recursos por vía de la reforma constitucional al sistema general de participaciones, lo que reduce las posibilidades concretas de impacto de la política pública.

Por último, a pesar de basarse en una estrategia de focalización, la PSAN no le da al desplazamiento forzado interno la importancia que merece. En este sentido, la focalización de la política muestra una grave inconsistencia interna al basarse en la protección de los sectores poblacionales vulnerables, sin desarrollar una estrategia ambiciosa para proteger al sector más vulnerable de todos. Por eso, es crucial no divorciar la política pública del contexto social e histórico en el que esta se formula.

En efecto, al revisar el Documento CONPES Social 113 (Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN), el tema del desplazamiento aparece de manera genérica cuando se menciona a la “población vulnerable”. En las nueve líneas de política sugeridas por el CONPES 113, sólo en una (“Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable”) se hace mención explícita de la población desplazada.

Esto evidencia que el tema de la inseguridad alimentaria de esta población carece de un tratamiento prioritario en el marco de la PSAN y, a lo sumo, se habla o se supone que se habla de tal población cuando se menciona a la “población vulnerable”.

En nuestra opinión, la PSAN debió dar mayor prioridad al tema alimentario de la población víctima de desplazamiento, ya que este fenómeno ha afectado, en el tiempo más reciente, a cerca de cuatro millones de colombianos, casi todos de las zonas rurales. Este último punto merece ser considerado en su real impacto, pues las acciones para la población desplazada, en el marco de la PSAN, no deberían limitarse a medidas de corte asistencial-alimentario, sino incluir acciones de restitución y apoyo de sus medios de vida.

3.1.4. Situación actual del hambre en Colombia. ¿Fracaso de las políticas?

3.1.4.1. Distribución de la tierra y política agraria

Uno de los problemas que incide de manera negativa en la garantía del derecho a la alimentación radica en la elevada concentración de la tierra, situación que se agrava gracias al fenómeno del desplazamiento forzado. De acuerdo con un reciente estudio⁵⁷,

57 Amnistía Internacional. *Todo queda atrás. Desplazamiento interno en Colombia*. Editorial Amnistía Internacional. Madrid. Junio de 2009. Citado por Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. *Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos*. 2009.

entre tres y cuatro millones de personas se han visto obligadas a huir por causa de la violencia, dirigiéndose a otras regiones del país, y al menos 500.000 se habrían desplazado por estos motivos a países vecinos. Colombia es considerada el segundo país en el mundo con mayor población interna desplazada, estimada en casi el 9% de la población nacional, como víctima de este tipo de violencia⁵⁸.

De acuerdo con datos oficiales, el 0,43% de los propietarios es dueño del 62,91% del área predial rural, mientras el 57,87% de los propietarios tiene apenas un 1,66% de la tierra⁵⁹. Esto explica por qué el Gini de concentración de la tierra en Colombia es uno de los más altos del mundo (0,85).

Adicional al desplazamiento forzado y a la desigualdad en la distribución de la tierra, la política pública en esta materia constituye un factor importante para analizar. Dentro de los puntos centrales de la política dirigida al campo en los últimos años se destacan: a) la promulgación de leyes que eventualmente pueden utilizarse como un medio para legalizar el despojo de tierras; b) el proyecto (inconcluso) de adjudicar tierras y territorios a los pueblos indígenas; c) la profundización de la actividad extractiva por sobre la vocación productiva; d) los cambios forzados en el uso del suelo agrícola y, por último, e) la reducción del apoyo a la pequeña producción campesina.

Así las cosas, a manera de ejemplo, en cuanto al primer punto reseñado, se encuentran la Ley 791 de 2002, la cual redujo a la mitad los plazos para la prescripción ordinaria y extraordinaria, lo que implica que se acorta sustancialmente el tiempo requerido para alcanzar la propiedad de un predio sobre el que se alega posesión ante los estrados judiciales, circunstancia que acrecienta el riesgo de legalización del despojo del que han sido víctimas millones de familias campesinas en Colombia. Otra norma igualmente compleja es la Ley 1182 de 2008, que instituye lo que se denomina “saneamiento de la falsa tradición”, figura que permite legalizar predios no superiores a diez (10) hectáreas, siempre y cuando su precaria tradición no se haya realizado mediante el uso de la violencia, aspecto del cual no siempre existen las correspondientes denuncias.

El desmonte de las instituciones públicas dedicadas a apoyar el campo también trae consecuencias perversas a los pequeños agricultores que no se ven apoyados por el Estado. En el año 2003, el gobierno fusionó cuatro entidades del Estado relacionadas con la agricultura (INCORA, DRI, INAT e INPA) en una sola entidad: INCODER, cuyo presupuesto no llega en dos años a la cuarta parte del que tuvieron en su peor momento los cuatro institutos liquidados⁶⁰. Una muestra de esta situación la encontramos en la baja adjudicación de tierras a campesinos.

3.1.4.2. Nivel de garantía del derecho a la alimentación: un balance preocupante

En la actualidad, el nivel de garantía del derecho a la alimentación dista de ser calificado como un cumplimiento efectivo del mismo. De acuerdo con los resultados de la Encuesta

58 Información tomada de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES). Citado por la Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos. 2009.

59 Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá. Vol. 4. 2002.

60 Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos, pág. 32. 2009.

Nacional de Situación Nutricional en Colombia (ENSIN), un 40,8% de los hogares colombianos sufre inseguridad alimentaria, lo que indica que en cuatro de cada diez hogares se presentan problemas relacionados con la imposibilidad de obtener ingresos suficientes que permitan comprar alimentos. Además, hay problemas derivados de la inestabilidad en el consumo de comidas diarias, la existencia de raciones pequeñas que no alcanzan a satisfacer a los individuos integrantes de las familias e incluso la posibilidad de que las personas se acosten a dormir con hambre, por falta de acceso a los alimentos⁶¹.

De acuerdo con la ENSIN, la inseguridad alimentaria afecta especialmente a los hogares de las regiones atlántica (51,7%) y oriental (47,2%), que presentan indicadores superiores al promedio nacional.

La encuesta también mostró que más del 21% de niños y niñas menores de cinco años sufre algún tipo de desnutrición, que el 63,7% de la población tiene deficiencias energéticas y el 36% deficiencias proteínicas.

Adicionalmente, la deficiencia de micronutrientes, o hambre oculta, es un grave problema que se refleja en el 33,2% de los menores de cinco años, los cuales tienen anemia. Existe deficiencia de vitamina C en el 22,6% de la población general, de vitamina A en el 32%, de zinc en el 62,3%, y de calcio en 85,8%⁶².

3.1.5. Conclusiones

A partir de 1996 se han dado pasos importantes en política pública alimentaria en Colombia, especialmente gracias a la aprobación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, la aplicación de estas políticas públicas no ha incidido de manera decisiva en el mejoramiento de la situación nutricional de los colombianos.

El principal problema radica en la falta de adecuación de su formulación con una perspectiva basada en los derechos humanos. Por el contrario, el lugar de los derechos ha sido ocupado por el mercado, cuya preponderancia como mecanismo de asignación de recursos ha obstaculizado una redistribución de activos que posibilite la disminución del hambre y la desnutrición.

En segundo término, la focalización de las acciones públicas y los recursos en materia alimentaria ha implicado la negación de una posible política universal, acorde con el derecho a la alimentación, y ha mostrado pocos avances en el mejoramiento nutricional de la población más pobre y a la que deberían dirigirse los recursos focalizados.

En tercer lugar, la combinación de estrategias de diversa racionalidad en las políticas públicas es un factor que ha contribuido a la baja efectividad de las políticas alimentarias, lo que, aunado a la separación entre la política económica y la política social, obliga a revisar el diseño. Además, hay la falta de coordinación entre instituciones públicas y corrupción administrativa.

61 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta Nacional de la situación nutricional en Colombia, ENSIN 2005. Bogotá 2006. Citado por Defensoría del Pueblo. Documento preliminar. Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos. 2009.

62 *Ibidem*.

Finalmente, la orientación de las políticas agropecuarias también ha incidido negativamente en la situación nutricional. La poca voluntad política para revertir la concentración de la propiedad de la tierra y el énfasis en apoyar los grandes cultivos que generan productos no alimentarios, poco han contribuido a reducir los índices de pobreza rural y amenazan con afectar la disponibilidad de alimentos.

Los altos niveles de inseguridad alimentaria, la persistencia de la desnutrición infantil, las carencias en materia de micronutrientes y la no aclarada discusión sobre las cifras de personas que fallecen por causas relacionadas con el hambre muestran la gravedad de esta situación y la deuda de la política social frente a la sociedad.

3.2. Derecho a la educación

El equipo conformado en el último decenio del siglo pasado para llevar a cabo la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo⁶³ sostuvo que el imperativo fundamental para superar los grandes males que nos aquejan como sociedad, entre los cuales se encuentran la pobreza, la violencia, la injusticia, la intolerancia y la discriminación es necesario realizar una transformación de carácter educativo.

En este sentido, la Constitución Política de 1991 consagra al derecho a la educación como un **derecho fundamental** en los artículos 27 y 44, y como derecho social en los artículos 67 y 68, más allá de reconocer que el mismo tiene una naturaleza de tipo prestacional. En este mismo sentido, la educación aparece consagrada como derecho en varios tratados ratificados por Colombia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁴, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁶⁵, la Convención sobre los Derechos del Niño⁶⁶ y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁷.

De los mandatos constitucionales y de los instrumentos internacionales citados, se infiere la obligación del Estado colombiano de satisfacer la disponibilidad, acceso, permanencia y calidad de la educación; así como los atributos de cobertura, eficiencia y continuidad en su prestación.

Por otra parte, debe reconocerse que en virtud de los rasgos característicos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como son la universalidad, integralidad e interdependencia, la garantía del derecho a la educación se encuentra interrelacionada con la protección de varios de los derechos que se integran a la mencionada categoría, como ocurre con el derecho al agua, a la alimentación y a la salud. Por ejemplo, suministrando, a quienes gozan del derecho a la educación, el refrigerio estudiantil, el restaurante escolar y el seguro estudiantil contra accidentes, entre otros.

63 Informe Conjunto titulado **Colombia: Al filo de la oportunidad**. Ministerio de Educación Nacional. Santafé de Bogotá, 1994.

64 Artículos 13 y 14.

65 Artículo 18.

66 Artículos 28 y 29.

67 Artículo 13.

3.2.1. Asequibilidad

La asequibilidad supone la existencia de condiciones materiales para hacer efectivo el derecho a la educación, esto es, que existan construcciones escolares con servicios públicos (sanitarios, agua potable y energía eléctrica) y programas de enseñanza suficientes, con docentes profesionalizados, materiales de enseñanza, bibliotecas, equipos de informática y cupos para desplegar la labor educativa.

Algunos de estos elementos están contenidos en el artículo 138 de la Ley 115 de 1994.

3.2.1.1. Planta física de las instituciones educativas

La disponibilidad de los equipamientos educativos abarca los estándares genéricos de la planta física, las condiciones de acceso a esas instalaciones, la conexión a los servicios públicos básicos y el acceso a la tecnología. Con este enfoque, mencionaremos algunas cuestiones relacionadas con el estado actual de la infraestructura física de las escuelas y colegios públicos, sin detenernos en el cumplimiento de las especificidades arquitectónicas y demás requisitos de construcción. Así, desde el año 2008 se tiene conocimiento de instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales del país que presentan alto índice de vulnerabilidad estructural y deterioro físico⁶⁸.

En este contexto, la ubicación de la infraestructura escolar, principalmente en la zona rural, ofrece serios problemas de disponibilidad. Algunos planteles educativos en el departamento de Boyacá están en inminente peligro de deslizamiento por encontrarse en zonas de remoción, al tiempo que otros, cercanos al volcán Galeras en el departamento de Nariño, presentan riesgo como consecuencia de fenómenos naturales.

En municipios del Magdalena Medio, en el departamento de Nariño y en el sur de Bolívar, hay campos minados cercanos a las escuelas, que no sólo afectan el acceso de los niños y maestros a los planteles educativos⁶⁹ sino que también los pone en peligro de muerte y de sufrir secuelas por discapacidad.

En el año 2007, esta institución conoció varios casos que resultan ilustrativos, como la queja sobre la posible existencia de un campo minado aproximadamente a 200 metros de la escuela rural de la vereda Los Laureles, jurisdicción del municipio de Santa Rosa, en el Sur de Bolívar, centro educativo con más de 70 niños. Igualmente, se tuvo noticia de que en los municipios de Ricaurte, Samaniego, Cumbitara, Santacruz de Guachaves, Policarpo, la Llanada y Sotomayor,

68 Defensoría del Pueblo. *El derecho a la Educación: Problemáticas que obstaculizan el pleno disfrute del derecho a la educación en los diferentes departamentos del país*. Informe Defensorial. 2008. El Programa ProSeDHer, al hacer seguimiento y evaluación, evidenció que existían establecimientos educativos en riesgo de desplomarse y otros situados en zonas de alto riesgo ambiental que no era aceptable y atentaba contra la disponibilidad educativa. Existían 304 establecimientos educativos oficiales (111 urbanos y 193 rurales) en riesgo de desplomarse y 331 ubicados en zonas de alto riesgo ambiental (112 urbanos y 219 rurales). En cuanto a mejoras necesarias de la planta física, la situación era preocupante dado que en el sector oficial 11.313 establecimientos educativos las requerían (3.840 urbanos y 7.473 rurales). A raíz del informe, algunas secretarías de educación procedieron de inmediato a solucionar esta grave situación. En efecto, en ese mismo año, 1.774 establecimientos recibieron mejoras (1.698 en el sector oficial y 76 en el no oficial).

69 Defensoría del Pueblo. *El derecho a la Educación: Problemáticas que obstaculizan el pleno disfrute del derecho a la educación en los diferentes departamentos del país*. Informe Defensorial. Bogotá, 2008. pp. 5 a 10 y 38 a 50.

en el departamento de Nariño, había problemas en cuanto a la seguridad de docentes y estudiantes por la existencia de zonas minadas que obstaculizaban y restringían la movilidad. Finalmente, en el municipio de Prado, en el departamento del Tolima, se encontraron campos de minas antipersonal en los alrededores de la escuela Buenos Aires⁷⁰.

Otros centros educativos no cumplen con la garantía de disponibilidad de salones de clase, baños y acceso a los servicios públicos. De este modo, en los departamentos de Arauca, Atlántico y Guajira, algunos establecimientos escolares carecen de baterías sanitarias; en el departamento de Caldas, muchos centros educativos de la zona rural disponen de espacios muy pequeños para su funcionamiento. En cuanto a zonas recreativas y de construcción⁷¹, en los departamentos de Arauca, Guajira, Vichada y Risaralda se presentan problemas de iluminación y ventilación en las aulas de clase, y en el departamento del Chocó y los demás departamentos del andén pacífico, muchas escuelas no acceden a los servicios de agua potable y energía eléctrica⁷².

La insuficiencia de aulas escolares en donde se puedan desarrollar clases diferenciadas por grado, el hacinamiento de estudiantes en los salones de clase de algunos establecimientos educativos y la utilización de escuelas como albergues, permiten deducir que la infraestructura física existente en el país es deficitaria para atender a todas las personas en edad escolar.

3.2.1.2. Otros equipamientos educativos

En este acápite nos referimos a las bibliotecas como infraestructura educativa, así como a aulas, enseres y espacios deportivos. Al respecto, se ha venido advirtiendo que “...en nuestras escuelas y colegios no existen y no se usan los libros. ¿Cuántas de nuestras 40.000 escuelas elementales tienen bibliotecas, es decir, colecciones de libros diferentes a los de texto y a las enciclopedias? Creo que no llegan a una de cada cien. ¿Y cuántos de los 2000 colegios de secundaria tienen bibliotecas que sirvan realmente en el proceso escolar y de formación del estudiante? ... Tampoco existen bibliotecas públicas que suplan en forma adecuada las carencias de los colegios: en la mayoría de las ciudades colombianas ni siquiera existe una biblioteca pública decente, y donde existen (Medellín, sobre todo, y Bogotá, Tunja, Cartagena o Pasto) resultan en todo caso insuficientes para la demanda general y estudiantil, y no pueden prestar los servicios especializados que corresponden a la biblioteca escolar”⁷³.

En la misma investigación de la Defensoría del Pueblo ya citada, también se estableció que existían carencias en materia de aulas, muebles y enseres, espacios deportivos y culturales,

70 El Espectador, 4 de julio de 2008. La Secretaría de Gobierno del Tolima afirma que la situación es grave: “Ocupamos el sexto lugar en el ámbito nacional en minas antipersonales”.

71 POT de Manizales, diagnóstico integral del área rural, capítulo V, Equipamientos colectivos. www.alcaldiamanizales.gov.co/.../1027-capitulo-5-equipamiento-colectivo-rural

72 Defensoría del Pueblo. *El derecho a la Educación: Problemáticas que obstaculizan el pleno disfrute del derecho a la educación en los diferentes departamentos del país*. Informe defensorial. 2008. El indicador de disponibilidad de servicios públicos señalaba que en el año 2003, carecían de servicio de acueducto 4.186 establecimientos (3.595 oficiales y 591 no oficiales); de alcantarillado 4.696 establecimientos (4.102 oficiales y 594 no oficiales); de energía 3.579 instituciones (3.014 oficiales y 565 no oficiales); de servicio de aseo 4.070 escuelas (3.924 oficiales y 146 no oficiales). Informe defensorial. ProSeDHer, seguimiento y evaluación. 2008.

73 Jorge Orlando, MELO, Universidad de Antioquia. *Leer y releer*. Artículo, Bibliotecas y educación. Sistema de Bibliotecas Edición 24, 2000.

lo que constituía una violación del derecho a la disponibilidad. En efecto, atentaba contra este derecho el déficit de 3.064 aulas en el sector oficial⁷⁴ y de 70 en el no oficial; el déficit de muebles y enseres de uso estudiantil (pupitres y tableros) en 4.257 establecimientos educativos del sector oficial y en 94 del sector no oficial; la carencia de 4.392 bibliotecas centrales en establecimientos educativos oficiales y de 326 en el sector no oficial; el hecho de que 5.934 establecimientos no disponían de bibliotecas aula (5.186 oficiales y 748 no oficiales), que no había espacios culturales en 4.662 establecimientos (4.129 oficiales y 533 no oficiales) y que existían 4.221 establecimientos sin espacios deportivos.

Ahora bien, si a la insuficiencia de aulas se agrega la falta de disponibilidad de otros ambientes escolares, tales como bibliotecas, salas de música y danza, laboratorios, canchas deportivas, comedores y emisoras escolares, la conclusión a la que necesariamente se llega es que la disponibilidad en infraestructura física y en espacios complementarios se encuentra rezagada en muchas instituciones educativas, en su gran mayoría en las zonas rurales e indígenas del país.

3.2.1.3. Acceso a tecnología

Para contribuir al mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación, el Ministerio de Educación emprendió desde la década pasada un importante esfuerzo en el desarrollo de estrategias de uso pedagógico de medios y recursos para el aprendizaje, que comprende la dotación de infraestructura, conectividad, formación docente y desarrollo de contenidos educativos.

Según el Ministerio de Educación, en la actualidad hay 1.920 establecimientos que desarrollan estrategias institucionales de uso pedagógico de los medios tecnológicos, sin precisar cuántos de estos planteles son privados y cuántos públicos, y sin discriminar entre urbanos y rurales.

De todas maneras, el acceso a la tecnología siempre será bienvenido y lo deseable sería que, en el mediano plazo, toda la red de instituciones educativas públicas del país pudiese disponer y acceder a medios tecnológicos y de conectividad, atendiendo las exigencias más actuales. En este aspecto hay que tener en cuenta que el acceso a la dotación de infraestructura, conectividad, formación docente y desarrollo de contenidos educativos también debe abarcar a los grupos étnicos.

3.2.1.4. Estructura administrativa

El funcionamiento de las instituciones requiere del trabajo de profesores, de planta o contrato, y de personas que atiendan las labores administrativas, aspectos que están íntimamente ligados a la disponibilidad de recursos.

Como se sabe, la financiación de la educación pública se viene haciendo con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones. De ahí que en la transferencia de recursos entre el Ministerio de Hacienda y las secretarías de educación, se encuentre una de las grandes

⁷⁴ El sector oficial se entiende conformado por los colegios administrados directamente por las secretarías de educación, los colegios distritales en concesión y los colegios privados que atienden niños en convenio. El sector no oficial lo forman los colegios privados, cuya personería jurídica proviene de la iniciativa privada o de organizaciones no gubernamentales.

dificultades que traban al sistema educativo. En efecto, uno de los principales problemas en el funcionamiento de las instituciones educativas es la tardía transferencia de recursos a las administraciones locales y de estas a las instituciones educativas, lo que compromete negativamente la realización del derecho a la educación. La demora en recibir los recursos y la gestión ineficiente de las secretarías de educación incide en el retraso de los procesos de contratación de docentes y, por supuesto, retarda el inicio del calendario académico.

Adicionalmente, un grave problema de educación en la zona rural es el hecho de que un mismo profesor debe dictar clase a los cursos de primero a quinto de primaria, y en ocasiones a todos los cursos, en un mismo salón, o de primero a tercero en uno y de cuarto a quinto en otro⁷⁵. No cabe duda de que cuando una escuela o colegio carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados deja desprovisto uno de los elementos esenciales del servicio educativo.

En todo caso, de cumplirse lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo en lo referente a: (i) la contratación de la prestación del servicio educativo, en especial, en las regiones en donde la oferta pública es insuficiente; (ii) la construcción, mantenimiento, mejoramiento y el uso eficiente de la infraestructura; (iii) ampliación de los recursos de calidad provenientes del Sistema General de Participaciones, así como de la Ley 21 de 1982 que modifica el régimen del subsidio familiar⁷⁶ y de los proyectos de inversión del Ministerio de Educación Nacional, el país podría estar dando pasos significativos en el cumplimiento de la obligación de asequibilidad en la educación.

3.2.2. Accesibilidad

La accesibilidad se cumple cuando la educación pública básica es gratuita⁷⁷, tiene cubrimiento total, garantiza la seguridad asistencial y permite el reconocimiento de la culminación de una etapa educativa. En la educación para adultos, esta obligación se resume en la prohibición de actos discriminatorios, en la utilización del mérito personal académico como único criterio para la admisión a un plantel de educación y en el acceso preferencial a sujetos de especial protección.

75 Defensoría del Pueblo. *El derecho a la Educación: Problemáticas que obstaculizan el pleno disfrute del derecho a la educación en los diferentes departamentos del país*. Informe defensorial. 2008.

76 “Artículo 11.-Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación: ...2°. El medio por ciento (1/2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinado a programas específicos de formación profesional acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio. // ...3°. Numeral modificado por la Ley 812 de 2003, artículo 87. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. // 4°. El uno por ciento (1%) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales o Municipales...”.

77 Defensoría del Pueblo. *La Gratuidad de la Educación es un derecho, serie de Estudios Especiales DESC*, Prosdher, Bogotá, 2007. Se afirma que “en materia de educación, el Estado colombiano se ha comprometido internacionalmente a respetar los diversos tratados de derechos humanos que le imponen obligaciones de cumplimiento inmediato y otras de cumplimiento progresivo. Dentro de las primeras se encuentra la de asegurar una educación no discriminatoria, de manera universal y gratuita. La garantía de la gratuidad en la educación es, de acuerdo con los pactos internacionales, inmediata, en caso de educación básica primaria, y progresiva, en materia de educación básica secundaria, y media superior” (pág. 11).

3.2.2.1. Cobertura del sistema educativo

Las metas que en cobertura se ha fijado el país para el año 2015⁷⁸ son del siguiente orden:

- Educación básica. Lograr una tasa de cobertura bruta del 100% (desde 0 hasta 9º grado; incluye preescolar, básica primaria y básica secundaria).
- Educación media. Obtener una tasa de cobertura bruta del 93% (10º y 11º grado).

El Ministerio de Educación en el Plan de Cobertura: Acceso y Permanencia, de febrero 2009, al confrontar la población por edades simples versus matrícula por edad simple, estableció el margen de la población que en el año 2008 se encontraba por fuera del sistema educativo, así: 122.699 menores de cinco años, 72.898 niños entre 6 y 10 años, 308.174 niños entre 11 y 14 años y 496.272 jóvenes entre 15 y 16 años⁷⁹. Del mismo modo, al comparar SIPOD versus matrícula, se encontró que la población en situación de desplazamiento entre cinco y 17 años, carecía de acceso real al sistema educativo. Se precisó que del total de 851.266 de estas personas, solamente se atendieron 366.631, quedando por fuera 484.635 **niños y jóvenes**. Estas cifras reflejan las barreras de acceso y discriminación de este tipo de población.

3.2.2.1.1. Educación preescolar

Hasta hace poco, la atención a la primera infancia en instituciones educativas en el país estuvo limitada principalmente a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para ingresar en el sistema educativo formal. Según datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003, sólo un 44% de los niños menores de cinco años recibió algún componente educativo y fue atendido por el ICFB en los hogares comunitarios⁸⁰. Estos datos muestran cómo la mayoría de los niños colombianos se saltan la educación preescolar para ingresar directamente a la primaria.

En cuanto a las tasas de matrícula en educación preescolar, Colombia, comparada con otros países latinoamericanos, no sale bien librada. El promedio en América Latina pasó del 45 al 62 por ciento entre 1991 y 2005, mientras en el país evolucionó del 13,2 al 39 por ciento, apenas superando a Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

3.2.2.1.2. Educación primaria

El segundo objetivo de desarrollo del milenio es lograr la educación básica universal, y nuestro país está cerca de alcanzar las metas de cobertura en educación básica primaria, ya que en el año 2006 la tasa había superado el 90%.

Si bien la cobertura del sistema educativo no es total, Colombia muestra un significativo progreso hacia la universalización de la educación primaria, aunque todavía hay niños en los campos que no asisten a las escuelas porque tienen que trabajar o porque el conflicto

78 www.pnud.org.co/img_upload/.../tercera%20parte.pdf

79 http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-183110_archivo_pdf2.pdf

80 En el ICBF, la atención a los niños y niñas menores de 6 años se da a través de distintas modalidades: hogares infantiles, lactantes y preescolares, materno infantil y hogares comunitarios de bienestar (tradicionales, empresariales, grupales, múltiples, y FAMI).

armado les impide asistir a la escuela. Por su parte, existen niños en las ciudades que, en vez de estudiar, trabajan o se niegan a asistir a sus recintos de clase.

3.2.2.1.3. Educación media

El acceso a la educación media es limitado y las instituciones educativas no reciben a todas las personas que la demandan.⁸¹

3.2.2.2. Barreras que impiden el acceso a los establecimientos educativos

Más allá de que un niño esté matriculado en un plantel educativo lo que en realidad cuenta, en términos de acceso y disponibilidad del derecho, es que pueda asistir a las aulas de clase, eliminando cualquier obstáculo que le impida concurrir. A continuación se señalan algunas restricciones o impedimentos que esta entidad ha conocido:

3.2.2.2.1. Conflicto armado y desplazamiento forzado

Para citar un solo caso concreto, en el municipio de Olaya Herrera - Bocas de Satinga, el día 20 de junio de 2008, la Secretaría de Educación Departamental y la Gobernación de Nariño, ante el desplazamiento masivo ocurrido en esta región, suspendieron las clases por decreto, tanto de las instituciones receptoras como expulsoras, situación que perjudicó la continuidad de los procesos pedagógicos educativos de 4.374 niños y niñas.

3.2.2.2.2. Bases y operaciones militares

En el año 2008 se presentaron casos de escuelas o establecimientos educativos utilizados por la fuerza pública en operaciones militares, especialmente, en el departamento de Nariño. Así, entre otros casos, se encontraban el municipio de Samaniego en el colegio del Decio; el municipio de Los Andes en la escuela de la vereda Cordilleras andinas; el municipio de Sotomayor en el colegio de la Cabecera; el municipio de Ricaurte en el colegio de la vereda de Ospina; el municipio de Barbacoas en la escuela del corregimiento de Junín y el municipio de Tumaco en el establecimiento educativo del resguardo Inda Sabaleta. Adicionalmente, el Ejército ocupó una institución educativa del municipio de Maguá y dañó el techo de otra en el municipio de Altaquer.

En visita realizada en el año 2007 al corregimiento de Puerto Coco jurisdicción del municipio de Tiquisio, sur de Bolívar, esta entidad observó que una base del Ejército Nacional adscrita al Batallón Nariño estaba ubicada en la cima de una montaña y a su

81 La Contraloría General de la República afirmó en su *Informe Social 2008, Inclusión y exclusión social en Colombia*: “la meta de cobertura en educación básica, aunque ambiciosa al referirla a la cobertura bruta, aún dejaría por fuera del servicio educativo alrededor de 700.000 niños y jóvenes en edad escolar cada año. Por otra parte, no presenta una estrategia que pretenda reducir el fenómeno del traslado de la educación no oficial a la oficial, que en el cuatrienio anterior fue de aproximadamente 400.000 cupos, situación esta que desmejora los indicadores de cobertura, ya que la tendencia señala que el desplazamiento seguirá en aumento. La meta de cobertura en educación media no guarda relación con la anterior porque, si bien se presentan alternativas de formación para el trabajo, excluye a un 27% de jóvenes que terminan la educación básica en la continuidad del ciclo educativo. El cumplimiento de estos propósitos, en las mismas condiciones existentes en la actualidad, requeriría de una inversión adicional de aproximadamente 3,5 billones de pesos y el PND sólo contempla 1,9 billones.”

alrededor, en la parte baja, se encontraba la institución educativa Tiquisio Nuevo, a donde acudían más de 300 niños y jóvenes.

Todas estas prácticas resultan contrarias a las normas del derecho internacional humanitario, en cuanto atentan contra instalaciones que solo pueden ser utilizadas por la población civil. En tal virtud, es un imperativo inmediato del Estado garantizar que el conflicto armado no afecte el acceso a las instituciones educativas, en lo que tiene que ver con el minado de campos y la toma o bombardeo de sedes. Lo anterior, por cuanto involucrar a la población educativa en el conflicto armado no solo afecta la permanencia de los niños en el sistema y la continuidad en la prestación del servicio, sino que también pone en riesgo el derecho a la vida e integridad de los miembros de la comunidad educativa.

3.2.2.3. Restricciones por largos recorridos

Las considerables distancias que en algunos lugares tienen que recorrer los niños para llegar desde sus casas hasta los centros educativos implica largos desplazamientos. A veces les toca atravesar a pie trochas y montañas para acortar el camino hasta la escuela, incluso tienen que utilizar puentes colgantes y atravesar ríos, lo que pone en riesgo sus vidas.

A los niños de la zona rural les es difícil el acceso a la educación por la distancia entre la unidad educativa y la casa; el servicio escolar no va a todas las veredas con el argumento de que las vías están en muy mal estado y los vehículos se dañan⁸².

Las dificultades en el desplazamiento del campo hacia la zona urbana, por la escasez de vías y de transporte, también conducen a la deserción estudiantil. Este problema, en algunos municipios, ha sido subsanado mediante el transporte escolar rural.

3.2.2.3. Restricciones o discriminación por discapacidad

Aun cuando en el sistema educativo persisten barreras de actitud, arquitectónicas, de accesibilidad y financieras, que impiden una educación en igualdad de oportunidades para todos⁸³, en el caso de las personas en estado de discapacidad las restricciones se refieren, principalmente, a barreras arquitectónicas y a falta de cupos.

3.2.2.3.1. Barreras arquitectónicas

La supresión de barreras arquitectónicas en todas las construcciones y áreas que conforman el espacio público de las ciudades se encuentra establecida en la Ley 12 de 1987, a través de la cual se ordena que los equipamientos públicos, como los centros de enseñanza y los escenarios deportivos, deben ser diseñados y construidos de modo que faciliten el ingreso y tránsito de personas cuya capacidad motora o de orientación esté disminuida. Esta ley se complementa con los mandatos previstos en la Ley 361 de 1997.

82 Defensoría del Pueblo. *El derecho a la Educación: Problemáticas que obstaculizan el pleno disfrute del derecho a la educación en los diferentes departamentos del país*. Informe defensorial. 2008.

83 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.

En particular, el acceso y circulación en las instalaciones escolares de los estudiantes con limitaciones están regulados por la Norma Técnica No. 4595 del ICONTEC. Sin embargo, en los establecimientos educativos no todas las áreas se adaptan a las necesidades de los niños en situación de discapacidad y no todas las actividades deportivas y culturales son accesibles a esta población⁸⁴. La situación es más compleja si tenemos en cuenta que cerca de la tercera parte de las personas en situación de discapacidad viven en el sector rural⁸⁵ y allí las barreras físicas para acceder a las instalaciones educativas no han sido removidas.

3.2.2.3.2. Barreras por falta de cupos

Los prejuicios culturales, estigmas y barreras que tienen muchas personas frente a la población en situación de discapacidad los llevan a tener actitudes discriminatorias, por ejemplo, a restringir o negar el acceso de estos niños a un cupo escolar con fundamento en que la escuela no tiene experiencia suficiente para integrarlos. Este escenario supone un abierto desconocimiento de la obligación de organizar, de forma directa o mediante convenios, acciones pedagógicas, terapéuticas y programas que faciliten el proceso de integración académica de los educandos⁸⁶.

Cuando los niños y jóvenes en situación de discapacidad no puedan ser integrados a la educación formal, deben ser atendidos en instituciones oficiales o privadas que desarrollen programas que respondan a sus necesidades, para lo cual se deben acordar otras alternativas de educación especial con el Ministerio de la Protección Social, el ICBF⁸⁷ o los gobiernos locales, previa evaluación sicipedagógica y diagnóstico interdisciplinario⁸⁸. Esta alternativa se convierte en una solución adecuada, sobre todo en casos como el de las discapacidades múltiples.

Por fortuna, en los últimos años, la inclusión educativa se ha dinamizado en las entidades territoriales del país, varias cuentan con una oferta educativa organizada, al punto que las secretarías de educación reportan la matrícula de 81.757 estudiantes en situación de discapacidad en 4.369 establecimientos educativos⁸⁹. Pero no ocurre lo mismo en el nivel de educación superior, donde hay inequidad en el acceso así como dificultad en la permanencia y en la inserción al mercado laboral⁹⁰.

3.2.2.4. Política de gratuidad

Teniendo en cuenta que el sistema educativo colombiano es mixto, esto es, integrado por la educación en centros educativos públicos y por la que ofrecen aproximadamente 10.538 colegios privados, no ha sido posible zanjar la discusión acerca del alcance que tiene

84 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.

85 Según el Censo General del 2005, en Colombia hay 2.624.898 personas discapacitadas, de ellas 1.826.649 viven en las ciudades y 798.249 en el campo.

86 Ley 115 de 1994. Artículo 46.

87 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

88 Resolución 2565 de 2003. Artículo 3.

89 Altablero. Ministerio de Educación Nacional. Artículo No. 43 de septiembre-diciembre de 2007: Educación Para Todos. Ver en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-141881.html>

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

la expresión gratuidad del derecho a la educación. No se sabe, si es genérica y cobija a toda la población, independientemente de los ingresos socioeconómicos que posee la familia, o si la gratuidad está reservada solamente a las personas que carecen de capacidad de pago dentro del sistema educativo público.

En este contexto, es preciso señalar que el artículo 67 de la Constitución permite el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. En desarrollo de dicho precepto constitucional, la Ley General de Educación, facultó al Gobierno nacional para regular su cobro en los establecimientos educativos estatales. Para tal efecto, se expidió el Decreto 135 de 1996, el cual fija las siguientes escalas:

- a) La gratuidad total, en donde no hay cobro alguno;
- b) La que tiene en cuenta el nivel socioeconómico de la familia;
- c) La que tiene en cuenta la composición del núcleo familiar;
- d) La que se basa en los niveles y grados de la educación formal y,
- e) La que atiende al carácter de los servicios educativos ofrecidos.

El citado decreto no solo permite el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos, sino que abre la posibilidad de cobro por los servicios complementarios que prestan las instituciones educativas, tales como laboratorios, bibliotecas, salas de informática, gimnasio, espacios deportivos, etc.

Esto lo comprobó la Defensoría del Pueblo en el año 2008, cuando realizó la investigación titulada *La gratuidad de la educación es un derecho*⁹¹, en la que hizo un juicioso estudio del artículo 67 de la Constitución Política, la Ley 115 de 1994 y el Decreto 135 de 1996. El estudio da cuenta de que en muchas regiones del país se garantiza la gratuidad frente al cobro de derechos académicos al inicio del año escolar. No obstante, se mantienen cobros por servicios complementarios, como ocurre con los carnés, manuales de convivencia, sistematización de calificaciones, papelería, seguro estudiantil, certificados, constancias de estudio, etc. Así mismo, se encontró que en las regiones en donde existen dificultades en el acceso geográfico a las escuelas, los padres deben sufragar gastos de transporte escolar, adicional a la consecución de textos y útiles escolares y al suministro de uniformes. Finalmente, también se reveló que existen cobros desmedidos en algunas entidades territoriales.

Igualmente, se constató que en las listas de útiles escolares muchas instituciones educativas hacen requerimientos excesivos, como ocurre con los implementos de aseo personal (papel higiénico, jabón de baño, entre otros) y con elementos accesorios como papelería y suministros de oficina, los cuales deberían ser incluidos dentro del presupuesto de funcionamiento de las instituciones educativas.

En el nivel de educación superior, la educación técnica y tecnológica ofertada por el SENA es gratuita, pero no la educación universitaria. Es importante señalar este aspecto porque, de acuerdo con los instrumentos internacionales, la educación superior debe progresivamente lograr la gratuidad. Según el Presidente del Consejo Nacional de Planeación “...hoy tenemos universidades al borde del abismo porque han hecho un

91 Entendiendo por gratuidad la no ocurrencia de cobro alguno por concepto de derechos académicos, servicios complementarios, útiles escolares, uniformes, transporte y alimentación escolar.

esfuerzo, duplicaron su cobertura, ampliaron los programas de extensión, crecieron con el fin de lograr la acreditación, pero con el mismo presupuesto, o menor, que en 2002”⁹².

3.2.3. Adaptabilidad

A través de este derecho se garantiza la permanencia continua del estudiante en el proceso educativo, respetando las diferencias, el multiculturalismo y los derechos fundamentales. En tal virtud, se busca que los estudiantes matriculados en un establecimiento educativo permanezcan en él y logren cultivar vínculos emocionales y afectivos.

En desarrollo de este mandato, las instituciones educativas tienen prohibido interrumpir arbitrariamente el derecho a la educación de un estudiante (expulsión), mientras no incurra en faltas graves disciplinarias o en un incumplimiento de sus deberes académicos (asistencia y rendimiento). El personal docente de las instituciones educativas, sobre todo en zonas rurales, no puede imponer sanciones disciplinarias sin tener en cuenta las previsiones del debido proceso y las garantías constitucionales de los derechos de defensa y contradicción previstos en la Constitución.

Por otra parte, en virtud de los derechos a la dignidad humana y a la integridad personal, está prohibida la imposición de sanciones que involucren maltrato físico o psicológico. Al respecto, la Defensoría del Pueblo pudo comprobar cómo en diferentes instituciones educativas del departamento de Vichada se incurre en este tipo de sanciones.

Así, en visita realizada en el mes de marzo de 2008 a la Escuela Internado Aceitico, zona rural del municipio de Puerto Carreño, varios funcionarios de la defensoría seccional fueron testigos de actos violatorios de derechos humanos de la población estudiantil, por parte de docentes adscritos a dicho plantel educativo, quienes no permitían el ingreso de una estudiante hasta que no cumpliera con el “*castigo físico*” impuesto. Más grave aún fue el hecho denunciado de manera informal por el psicólogo de la alcaldía municipal de Puerto Carreño quien, en una visita realizada a uno de los establecimientos educativos públicos de la zona rural, fue informado por parte de los alumnos de castigos humillantes y degradantes, violatorios de los derechos humanos. Precisamente, según se relata, algunos profesores del establecimiento educativo pusieron en boca de uno de los estudiantes una salchicha sostenida encima del pene de otro alumno para que la mordiera y la comiera, acto bárbaro y denigrante que no puede usarse como sanción disciplinaria⁹³.

3.2.3.1. Educación de la población vulnerable

Las necesidades especiales en educación deben cubrir preferentemente a los niños en situación de discapacidad, niños trabajadores, niños en situación de desplazamiento forzado y niños privados de la libertad.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional produjo en el año 2005 los lineamientos para la atención educativa de la población vulnerable, con el fin de garantizar

92 Adolfo Atehortúa. “Balance del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Uribe”. Revista Semana, 24 de febrero de 2010.

93 Defensoría del Pueblo. *El derecho a la Educación: Problemáticas que obstaculizan el pleno disfrute del derecho a la educación en los diferentes departamentos del país*. Informe defensorial. 2008.

el derecho a la educación en situaciones de emergencia, ya sea por desastres naturales o como consecuencia del conflicto armado. Estos lineamientos fueron dirigidos a las secretarías de educación de las entidades territoriales. Entre los destinatarios se destacan las comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales y el pueblo rom), los jóvenes y adultos iletrados, los menores con necesidades educativas especiales (con discapacidad o limitaciones o con talentos o capacidades excepcionales), los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados, menores en riesgo social, menores trabajadores, adolescentes sometidos a la ley penal y niños, niñas y adolescentes en protección), los habitantes de frontera y la población rural dispersa.

3.2.3.1.1. Educación de las personas desplazadas

Todavía quedan muchos niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia que no asisten a establecimientos educativos. Pese a subsistir problemas de oferta, la principal barrera de acceso sigue siendo de índole económica, pues los hogares limitan sus posibilidades de asistencia al sistema escolar a la espera de que se desarrollen instrumentos que les eximan de sufragar costos de matrícula. Adicionalmente, la canasta complementaria que contribuye a la permanencia escolar es prácticamente inexistente.

De igual manera, hay problemas de pérdida del gusto por el estudio, especialmente originados como consecuencia del desplazamiento. Otras trabas identificadas y que afectan el pleno goce del derecho a la educación son la inexistencia de bibliotecas, laboratorios y salas de computadores así como la presencia de demasiados alumnos por salón en los planteles receptores.

Aunado a lo anterior, la inseguridad dentro del establecimiento educativo preocupa en un 20% de los casos a los hogares inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, y es un inconveniente que afecta principalmente a los asistentes a básica secundaria y media. Las drogas y el alcoholismo son señaladas como una dificultad en 8.5% de los casos, con un peso bastante mayor en la educación básica secundaria (13.4%) y en la media (15%), lo cual sugiere la necesidad de reforzar los programas de prevención⁹⁴.

Los lineamientos de política pública para garantizar el servicio educativo de los niños y jóvenes en situación de desplazamiento incluyen el diseño e implementación de modelos educativos flexibles, traslado de estudiantes en época de riesgo, flexibilización y adecuación de requerimientos para matrícula, organización de horarios de clase en las entidades territoriales en donde se produzcan emergencias y el diseño de estrategias para dar continuidad al servicio educativo en los casos en que las instituciones educativas hayan sido afectadas o estén siendo utilizadas como albergues.

Para atender en forma preferencial a esta población, existen programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada por la violencia, que buscan ampliar la capacidad del sistema educativo con el fin de atender las necesidades adicionales generadas por el desplazamiento⁹⁵. A pesar de lo anterior, todavía muchos niños y jóvenes están excluidos del sistema educativo.

94 Décimo segundo informe: El desplazamiento forzado en el caso de las mujeres, hogares y niños, niñas y adolescentes. Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado. 2009.

95 V Informe... Pág. 169.

3.2.3.1.2. Educación de las minorías étnicas

La etnoeducación, entendida como la educación adaptada a las culturas de los distintos pueblos indígenas, comunidades negras, raizales y rom, es un derecho especial de los grupos étnicos de Colombia.

La importancia de este especial derecho proviene del reconocimiento que la Constitución Política hace en el artículo 10 cuando preceptúa que: “Las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios”, y que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. Por lo demás, en el artículo 68, inciso 5 de la misma Constitución, se establece que: “Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”.

En el título III de la Ley de Educación se indica que el Estado respetará y garantizará la educación de los pueblos indígenas, en su ambiente cultural y tradicional propio, del mismo modo que en el artículo 55 se ordena que: La etnoeducación es un derecho cuyos destinatarios son los grupos étnicos caracterizados por una cultura, una lengua y unas tradiciones propias. Finalmente, en las citadas normas se indica que este derecho debe estar ligado al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

Contrario a las disposiciones mencionadas, en muchos pueblos indígenas la educación se imparte en castellano y con el mismo esquema que desarrolla la educación pública a nivel nacional. En otros, apenas han logrado que se incorpore la variante de que se ofrezca en lengua materna y sólo en unos pocos casos, como el de los nasa y el de los de la parte alta del trapezio amazónico, que han logrado que el Estado entienda y respete el sistema etnoeducativo.

De acuerdo con el conocimiento de los casos y denuncias reportadas ante la Defensoría del Pueblo, en la mayoría de las oficinas regionales se observa que el derecho diferencial a la educación aún no ha logrado un desarrollo idóneo. En las regiones existen fallas en materia de procedimiento y coordinación entre, por una parte, las autoridades estatales educativas de orden nacional, departamental y regional (Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación) y, por otra, las autoridades de los grupos étnicos.

Estas deficiencias han afectado el derecho en la medida que no se han concertado procesos administrativos y métodos curriculares que respeten los patrones de orden cultural, de identidad, lingüístico, autonómico y de diversidad que caracteriza a los grupos étnicos titulares de este derecho.

La ausencia de coordinación y concertación ha implicado la falta de implementación de los Planes Educativos Comunitarios (PEC), al igual que la formulación de currículos que desarrollen procesos culturales adecuados a los referentes de los saberes, tradiciones, prácticas y cosmovisión que dan sentido y significado a los procesos de la cultura de estos sectores de población.

Por otra parte, en muchas comunidades y pueblos indígenas, el Ministerio de Educación Nacional, a través de las secretarías departamentales y municipales, desconoce el derecho a la consulta previa estatuido como derecho fundamental para los pueblos indígenas y, por lo tanto, evade la aplicación de este mecanismo de participación para acordar con

sus autoridades tradicionales la modalidad de educación que consideran deben tener. La Defensoría del Pueblo comprobó lo anterior por información de algunas instituciones educativas de los departamentos de La Guajira y Nariño⁹⁶.

En materia de avances frente a la coordinación y concertación que permita el desarrollo efectivo de una política pública diferencial en etnoeducación, a través de los espacios de diálogo abiertos en las mesas nacionales de concertación con indígenas y comunidades negras, se han viabilizado mediante decreto dos espacios específicos de interlocución para el diseño, formulación e implementación de las políticas etnoeducativas: la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (CONTCEPI) (Decreto 2406 de 2007) y la Comisión Pedagógica Afrocolombiana (Decreto 2249 de 1995).

Recientemente, en la Mesa de Concertación Nacional de los Pueblos y Organizaciones Indígenas se llegó al acuerdo de entregar la administración de la etnoeducación a las autoridades indígenas, lo cual evidencia un avance significativo en la implementación de este derecho.

3.2.3.1.3. Educación de niños trabajadores

La educación de niños, niñas y adolescentes trabajadores es la principal estrategia que viene aplicando el gobierno en la erradicación del trabajo infantil 2008-2015. El Ministerio de Educación activó durante el año 2009 la estrategia La Escuela Busca al Niño, dirigida a atender a niños y jóvenes que se encuentran en condiciones de extraedad⁹⁷ y en vulnerabilidad por su trabajo en la calle.

La estrategia contempla cuatro fases: en la primera de ellas se realiza la identificación de los niños que se encuentran por fuera del sistema educativo; en la segunda se brinda un espacio en el que se realizan actividades lúdicas que acercan a los niños a las normas de convivencia que son cotidianas en los ámbitos escolares; en la tercera se procede a la escolarización, y en la cuarta y última fase se realiza el seguimiento de los niños en el sistema educativo.

Los niños trabajadores son atendidos con modelos educativos flexibles, que incluyen componentes de desarrollo sicoafectivo y plantean una propuesta pedagógica ajustada a la extraedad.

3.2.3.1.4. Educación de personas LGBT

El derecho al libre desarrollo de la personalidad es abiertamente desconocido en algunos planteles educativos. Entrado el siglo XXI, no ha cedido la discriminación de los estudiantes por su identidad sexual. Así lo denuncia la organización Colombia Diversa, que ha emprendido varias acciones para investigar y acompañar el ámbito educativo, con el fin de que este sea más seguro para lesbianas, gais, bisexuales y transgeneristas (LGBT) y que cumpla con su función de educar para la diversidad y la no discriminación.

96 Defensoría del Pueblo. Op. cit., 2008. pp. 38 a 50 y 55 a 69.

97 La extraedad es el desfase entre la edad y el grado y ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más por encima de la edad promedio esperada para cursar un determinado grado. Lo anterior, teniendo como base que la Ley General de Educación ha planteado que esta es obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad, de transición a noveno grado, y que el grado preescolar obligatorio (transición) lo cursan los niños entre los cinco y seis años de edad. Por ejemplo, un estudiante de segundo grado debe tener entre siete y ocho años de edad, si tiene 10 o más años, es estudiante en extraedad. www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/article.82787.html

Dicha organización ha demostrado que siguen existiendo casos y denuncias sobre discriminación y acoso en la escuela por motivos de orientación sexual e identidad de género, y han demandado la necesidad de una política pública para la educación en sexualidad, género y diversidad sexual.

Quizás, en parte, ello se deba a que no todos los PEI desarrollan el tema de educación sexual y reproductiva, pese a que el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 obliga a desarrollar programa de educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades síquicas, físicas y afectivas de los educandos, en los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de educación preescolar, básica y media. Así mismo, estableció que la obligatoriedad de la educación sexual se debe cumplir bajo la modalidad de proyectos pedagógicos transversales.

3.2.3.1.5. Educación de personas con discapacidad

En un reciente estudio sobre discapacidad y derecho al trabajo, realizado por esta institución y la Universidad de los Andes, a manera de diagnóstico se presenta la siguiente descripción sobre las personas con discapacidad (PCD) :

“Las estadísticas sobre educación permiten afirmar que las personas con discapacidad presentan menos niveles de formación escolar y académica. El analfabetismo en este grupo es mucho más alto que en las personas sin discapacidad. Prácticamente una de cada cinco personas con discapacidad entre los 15 y los 59 años (el 17,3%) no sabe leer ni escribir. En contraste, este valor es 5,3% para las personas sin discapacidad. Es decir, el analfabetismo de las PCD es 3,3 veces mayor que el de las personas sin discapacidad.

Analizando el analfabetismo según tipo de discapacidad (...), se observa que las personas con dificultades para hablar presentan la tasa más alta de analfabetismo, seguidas por las personas con limitaciones para oír. Las personas con limitaciones visuales presentan las menores tasas de analfabetismo.

(...) En esta población es mayor el porcentaje de personas cuyo último nivel educativo es la primaria y, correlativamente, menor el de personas que llegan a niveles posteriores del sistema educativo.

Por otro lado, la asistencia a alguna institución educativa en el rango de edad entre 5-25 años es significativamente mayor en las PSD. Por cada 100 personas sin discapacidad en este rango de edad, asisten 65 a algún tipo de institución educativa. En el caso de las personas con discapacidad solo asisten 56 personas (...).

Un patrón similar se encuentra en el Registro para la Localización y la Caracterización de las Personas con Discapacidad, que muestra que la asistencia a alguna institución educativa es menor al 50% en este rango de edad. Un tercio de la población mayor de tres años no estudió por motivo de su discapacidad.

Este hecho puede ser un reflejo de la falta de integración educativa de esta población, y de la falta de instituciones educativas especiales para las personas de difícil integración debido a, por ejemplo, presentar múltiples discapacidades.

En cuanto a las razones que explican estos datos, un 36% de las PCD consideran que ya terminaron sus estudios o que no están en edad escolar. Un 12% no estudia por los altos costos o la falta de dinero. Un 22% de la población no estudia por otras razones (falta de cupos, no existen centros educativos cercanos, necesita trabajar, sus padres no quieren que estudie más, falta de tiempo, no aprobó el examen de ingreso, no le gusta o no le interesa el estudio, perdió el año o fue expulsado, entre otras razones)...”⁹⁸.

3.2.4. Aceptabilidad

Este derecho hace referencia a la facultad que tienen los niños, niñas y jóvenes de acceder al conocimiento para desarrollar las capacidades necesarias que le permitan producirlo, a partir de métodos de enseñanza que enfatizan en las habilidades de comprensión e interpretación. La aceptabilidad, básicamente se refiere a calidad, a los estándares educativos para la evaluación del aprendizaje de los alumnos y a la profesionalización y desempeño de los docentes, entre otros aspectos.

3.2.4.1. Calidad de la educación

La realización plena del derecho a la educación en el Estado social de derecho alude a una educación de calidad y es justamente en la calidad de la educación donde se evidencian los mayores problemas que se han intentado superar con la aplicación de las pruebas de competencia. Sin embargo, se sigue estando lejos de los estándares internacionales. El más reciente reporte del Banco Mundial⁹⁹ señala que existen problemas de calidad, pues la capacidad de lectura de un niño de nueve años muestra las diferencias entre países pobres y ricos y en especial en Argentina, Colombia y Marruecos, la mitad de los niños de esa edad no puede leer igual que los menores que viven en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es el grupo de los 30 países más desarrollados del mundo¹⁰⁰.

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación se han adoptado paulatinamente estándares por temáticas. En el año 2003, los estándares de lenguaje y matemáticas; en el 2004, los de ciencias naturales, sociales y los de competencias ciudadanas y desde el año 2005, los estándares básicos de educación en tecnología e informática, primera infancia y enseñanza del inglés¹⁰¹. A la par, se han venido haciendo evaluaciones censales de las pruebas SABER a los estudiantes de quinto y noveno grado, y se han aplicado las pruebas de Estado a los de grado 11º, ajustadas a los estándares y lineamientos curriculares, de manera que se articulan los estándares y la evaluación¹⁰².

Respecto de la evaluación de docentes y directivos, se dio un paso significativo con la incorporación de maestros y directivos docentes a partir del concurso de méritos. Pero, la existencia de dos estatutos docentes, por un lado la Ley 2277 de 1979, que adopta las

98 Defensoría del Pueblo, Universidad de los Andes. César Rodríguez G. y Laura Rico G. *Discapacidad y Derecho al Trabajo*. Colección de Estudios Cijus. Págs. 40 y ss. 2009.

99 *Global monitoring report 2007*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington D.C.

100 V Informe... Pág. 177.

101 V Informe... Pág. 167.

102 Ibidem.

normas sobre el ejercicio de la profesión docente, y por el otro el Decreto Ley 1278 de 2002, llamado Estatuto de Profesionalización Docente, han generado inconformidades, por lo que parecería necesario consolidar una sola regulación que promueva y garantice la igualdad de oportunidades y trato en materia de empleo y ocupación.

Los aspectos más relevantes que ponen en cuestionamiento la calidad de la educación en el país se desprenden de la existencia de condiciones inadecuadas de contratación de maestros, la deficiente infraestructura, los inadecuados materiales escolares y los diferentes efectos producidos por el conflicto armado que afectan a las instituciones educativas.

3.2.5. Conclusiones

Cumplimiento del derecho a la educación en Colombia según el Plan Decenal de Educación 2006-2016. La influencia de las obligaciones internacionales y constitucionales se ve reflejada en el Plan Decenal de Educación y en el Plan Nacional de Desarrollo. En este contexto, en el capítulo II, referido a las garantías para el cumplimiento pleno del derecho a la educación en Colombia según el Plan Decenal de Educación 2006-2016, se incluyen implícitamente las cuatro grandes obligaciones del derecho a la educación, representadas en la satisfacción de los deberes de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, conforme a los criterios de equidad, acceso, permanencia y calidad. Sin embargo, unos son los enunciados que contiene el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Decenal de Educación; y otros son los resultados que se inferen de su ejecución.

En tal virtud, es necesario implementar herramientas que permitan hacer un seguimiento¹⁰³ mucho más riguroso y sistemático a la realización del derecho a la educación en sus cuatro grandes obligaciones, según los criterios que establece la Constitución Política y conforme al principio de progresividad que rige la satisfacción de los derechos de contenido económico y social.

Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. De igual manera, un tema objeto de revisión es el de los efectos que se han generado por la modificación del Sistema General de Participaciones. En este campo, es ineludible referirse a la forma como se distribuyen los recursos a los municipios y se logra un flujo adecuado de los mismos. Quizás la distinción entre certificados y no certificados está generando complicaciones en la realización del derecho a la educación, pues, en el caso de los no certificados, el control de recursos por parte de los departamentos dilata la contratación de maestros y la construcción y adecuación de infraestructura, con lo que se sacrifica la permanencia y continuidad de los educandos en el sistema educativo y se restringe el campo de acción para la adopción de iniciativas que fomenten la gratuidad.

Por otra parte, los esfuerzos financieros y de gestión para aumentar la cobertura en educación exigen el uso eficiente de los recursos entre quienes más los necesitan, entendiendo dicha eficiencia vinculada al desarrollo de un proceso de articulación en el que se fijen las condiciones mínimas necesarias para garantizar el funcionamiento de los

¹⁰³ Por supuesto que un monitoreo a los temas más complejos en educación exige, por ejemplo, una revisión a la política educativa en cuanto a su gratuidad, pues, como se expuso a lo largo de este documento, en el concepto de derechos académicos se incluye el cobro de innumerables bienes y servicios que afectan la realización de la educación en las instituciones educativas oficiales.

establecimientos educativos. Por ello, resultaría de gran utilidad realizar un seguimiento analítico al cumplimiento de la obligación de disponibilidad, contrastando el proceso de matrícula con el de asistencia y con las causas que generan la deserción estudiantil, en especial en los municipios más pobres.

Otro aspecto que debe ser observado con detenimiento es el comportamiento de inclusión de todos los niños y niñas en el sistema educativo, como una estrategia dirigida a lograr la cobertura universal en educación, tanto en lo concerniente a la igualdad de oportunidades en el acceso (matrícula) como a las condiciones de permanencia (asistencia regular), con el fin de asegurar la defensa del núcleo esencial de este derecho. La respuesta que se obtenga en este proceso de inclusión tiene incidencia directa en la reducción de tutelas (v. gr. en el año 2008 se presentaron 3.380 acciones en estos campos) y en los ajustes que se deban hacer a las políticas gubernamentales.

En esta materia y con el propósito de velar por el cumplimiento del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es forzoso examinar la posibilidad de adoptar nuevas medidas que permitan corregir las barreras y restricciones que existen por cuenta del conflicto armado, la deficiencia en cupos escolares y el alto nivel de desprotección que aún se presenta en el acceso preferencial a sujetos de especial protección.

Finalmente, existe un índice bastante preocupante en materia de diversidad cultural, referido al uso constante de herramientas judiciales para asegurar el desarrollo del concepto de etnoeducación en las minorías constitucionalmente protegidas. Para la Defensoría, deben revisarse si los decretos existentes y la forma como se aplican corresponden o no a las obligaciones que en esta materia disponen la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

3.2.6. Recomendaciones

Acto Legislativo. La Defensoría del Pueblo considera necesario que, a instancias del Congreso de la República, se tramite y apruebe un acto legislativo reformatorio de la parte pertinente del artículo 67 de la Constitución Política, en lo que corresponde al alcance del cobro de los derechos académicos, conforme a una lectura que resulte armónica y coherente con las directrices impuestas en la Convención sobre los Derechos del Niño. Si bien el año pasado, en una iniciativa congresional, se adelantó un interesante debate acerca de los ajustes que se requieren en esta materia, el proyecto no logró ser aprobado dadas las limitaciones procedimentales impuestas en el artículo 375 de la Constitución¹⁰⁴.

Revisión normativa. Es importante que se emprenda una acción inmediata de revisión de la legislación expedida hasta la fecha, para derogar aquellas disposiciones que resultan contrarias al bloque de constitucionalidad o que de alguna manera restrinjan el alcance del derecho a la educación, siguiendo los convenios internacionales existentes sobre la materia y las recomendaciones de los organismos de las Naciones Unidas.

Equipamientos educativos. Dadas las deficiencias en las construcciones escolares, se reclama del Estado colombiano el compromiso de realizar las intervenciones que sean necesarias para reubicar algunos establecimientos educativos y mejorar las condiciones de infraestructura física y ambiental. Para tal efecto, es preciso garantizar el suministro

104 Al respecto, se puede consultar el Proyecto de Acto Legislativo No. 353/09 Cámara - 13/09 Senado.

adecuado de servicios públicos, de manera que se proteja el derecho de los niños a recibir clase en instalaciones adecuadas y en condiciones sanitarias aceptables, pues las existentes ponen en riesgos los derechos fundamentales a la salud y la vida digna.

Investigaciones administrativas. Le corresponde al Ministerio de Educación Nacional y a las secretarías de educación, en el ámbito de sus competencias, dar inicio a las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a los colegios públicos por el quebrantamiento de sus obligaciones, así como vigilar e imponer los correctivos a aquellas instituciones educativas privadas que persistan en el cobro de bonos o sumas adicionales para permitir el acceso a la educación de los niños.

Garantía del debido proceso. En la aplicación de las sanciones se debe observar el debido proceso y se debe garantizar que las mismas sean proporcionales a las conductas realizadas por los docentes o los centros educativos. En todo caso, el régimen sancionatorio debe tener como pilar la realización de los derechos de los estudiantes. Para el efecto, el Ministerio de Educación Nacional podría realizar jornadas de sensibilización y capacitación educativa en el tema de los derechos humanos.

Plan de acción en gratuidad. El Ministerio de Educación Nacional deberá diseñar e implementar un plan de acción, acorde con lo establecido en la observación general No. 11 de las Naciones Unidas, que garantice la educación gratuita en un lapso de tiempo medianamente razonable y que incluya la educación superior.

En el corto plazo, sería deseable que la política pública de gratuidad fuese emulada por todos los municipios del país, en ejecución del Plan Decenal de Educación, que tiene por meta cobijar a todos los estudiantes de los colegios oficiales y que ya reporta avances significativos en favor de las personas en situación de desplazamiento, las personas del nivel 1 y 2 del Sisbén y la población indígena.

Es prioritario que el plan de acción concrete esta política nacional de gratuidad para la educación básica y media, teniendo en cuenta a las personas con discapacidad y, paulatinamente, a otros sectores de la población, como los hijos de las personas que se encuentran en situación de desempleo. Al respecto, el inciso 3° del artículo 13 de la Constitución Política dispone que: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica (...), se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”.

Integralidad de los DESC. Garantizar el derecho a la educación es garantizar la realización progresiva de otros derechos interrelacionados, entre ellos los derechos al agua, a la alimentación y a la salud. En tal virtud, la política de gratuidad debe incluir el suministro del refrigerio estudiantil, el restaurante escolar y el seguro estudiantil contra accidentes, entre otros. Garantizar el derecho a la educación también significa que los centros y planteles educativos estén acondicionados con servicios públicos básicos de energía eléctrica y agua potable y, por supuesto, dotados de baterías sanitarias.

Consulta previa a los pueblos indígenas. Las secretarías de educación de aquellos municipios en donde se encuentran localizados pueblos indígenas, de ahora en adelante deberán adelantar el proceso de consulta previa, para que la educación que se imparta esté de acuerdo con las necesidades culturales propias de estas comunidades.

Evaluación de la etnoeducación. Resulta necesario que el Ministerio de Educación inicie un ejercicio de evaluación de la etnoeducación para establecer el grado de avance en la implementación del Decreto 804 de 1995 y, en esa medida, adopte las soluciones que sean necesarias para asegurar el sistema de educación de los grupos étnicos, teniendo en cuenta los elementos fundamentales del derecho: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Intervención en vías de acceso a las instituciones educativas rurales. El Ministerio de Defensa Nacional debe garantizar la eliminación de minas en los campos y vías de acceso a las instituciones educativas de todo el país.

C.2. SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Diagnóstico de la situación. Anualmente, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria informa del estado de los derechos de las personas que se encuentran sometidas a detención preventiva o a una pena privativa de la libertad en los diferentes establecimientos carcelarios y penitenciarios del país. En esta tarea, encuentra que de manera directa o indirecta se amenazan o vulneran los derechos fundamentales de dichas personas, en especial en asuntos cuya importancia está determinada por su incidencia en el desconocimiento de tales derechos.

En este orden de ideas, se expondrán algunos de los aspectos abordados durante el periodo, cuyos detalles y resultados se presentan en el capítulo gestión (segunda parte) de este mismo informe:

1. Audiencias defensoriales sobre el sistema penitenciario y carcelario del país

Con el propósito de exponer y debatir *in situ* las diferentes situaciones que afectan los derechos fundamentales de la población reclusa de cada región en particular, se tomó la decisión de que cada una de las defensorías regionales realizara una audiencia defensorial sobre el tema penitenciario y carcelario, con la participación de las autoridades concernidas del orden local y nacional.

Como resultado de esta actividad cada defensoría regional elaboró un informe con sus respectivas conclusiones y recomendaciones. Dentro de los resultados obtenidos se percibe que, aunque los internos de cada establecimiento soportan condiciones particulares de afectación de sus derechos, existen irregularidades que son comunes a gran parte de los centros de reclusión: hacinamiento, deficiencias de alimentación y suministro de agua potable, dilaciones injustificadas en el otorgamiento de beneficios administrativos y traslados arbitrarios, entre otros que se detallan en el informe de gestión.

2. Convenio Inpec–Caprecom para inclusión de la población reclusa en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

Mediante la Ley 1122 del 2007 (literal m del artículo 14) y el Decreto 1141 de 2009 se hizo posible el acceso de la población reclusa al sistema general de seguridad social en

salud. Con base en dicha legislación, el Inpec suscribió un convenio con Caprecom para la debida implementación del régimen de atención en salud allí estipulado.

Después de transcurrido un tiempo considerable de la vigencia del convenio suscrito para la atención en salud de la totalidad de la población reclusa y de los hijos menores de tres (3) años de las mujeres sometidas a detención y prisión, la Defensoría Delegada proyectó una serie de actividades (cf. Segunda parte) para la constatación del cumplimiento de dicho convenio en las cárceles y penitenciarías del país.

3. Renovación de cédulas de ciudadanía de la población reclusa. Cumplimiento de las Leyes 757 de 2002 y 999 de 2005

Las Leyes 757 de 2002 y 999 de 2005 señalan que todos los colombianos deben renovar su cédula de ciudadanía. En concordancia con lo anterior, a partir del 1° de enero de 2010 el único documento de identificación válido en el país para los mayores de edad será la cédula amarilla con hologramas. Quien no la porte, se considerará indocumentado. Según el instructivo realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en la denominada propuesta del manual para los trámites de expedición y renovación de la cédula de ciudadanía, después del 1° de enero de 2010 cualquier ciudadano mayor de edad indocumentado enfrentará múltiples problemas y consecuencias en su vida cotidiana y la de su entorno, lo que se traduce en una seria limitación en el ejercicio de sus derechos.

Estas razones sirvieron para que la Defensoría Delegada acudiera ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Inpec y se obtuviera la renovación de las cédulas de aquellos internos que aún carecían del documento actualizado.

4. Las construcciones y refacciones carcelarias y el hacinamiento

Un asunto que se reitera es el de la sobrepoblación carcelaria y penitenciaria, el cual constituye una de las principales fuentes de las violaciones a la dignidad y a los derechos humanos en las cárceles colombianas. Como ya lo ha manifestado la Defensoría, el hacinamiento es un fenómeno que sólo es solucionable a través de una labor integral de diversas instancias del Estado; concretamente, la acción que al respecto efectúen las tres ramas del poder público¹⁰⁵. Este flagelo representa para la población reclusa una pena adicional a la judicialmente impuesta, en cuanto afecta de manera directa la dignidad humana de los internos y es inherente a una situación de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

La Defensoría del Pueblo, en el seguimiento continuo de este fenómeno, ha reconocido el gran esfuerzo desarrollado por el Gobierno nacional en la ejecución del Plan de Construcciones y Refacciones Carcelarias diseñado a raíz de la Sentencia de Tutela 153 de 1998 proferida por la Corte Constitucional. A pesar de tal reconocimiento, la Defensoría ha manifestado algunas observaciones. Una de ellas expresa, que si bien es cierto las nuevas construcciones son necesarias no sólo para renovar la vetusta infraestructura carcelaria del país sino para brindar condiciones dignas a la población reclusa, estas deben indispensablemente estar supeditadas a criterios de razonabilidad, es decir, a parámetros que consulten la necesidad de hacerlas en las regiones de mayor hacinamiento y, principalmente, a la obligación ineludible e

105 Al respecto, ver también la Sentencia de Tutela 153 de 1998.

imperecedera del Estado de respetar la dignidad y los derechos fundamentales de los internos que tiene bajo su custodia y vigilancia (Cf. Informe de gestión).

5. La Defensoría del Pueblo como órgano de control

En el campo penitenciario y carcelario, algunas entidades del Estado pretenden que la Defensoría del Pueblo haga parte de organismos creados o impulsados por ellas, cuyo objeto afín es la promoción de la defensa y protección de los derechos humanos de las personas sometidas a detención o prisión. Frente a tal situación, la Defensoría Delegada considera pertinente hacer las siguientes aclaraciones¹⁰⁶:

La Constitución y la Ley 24 de 1992 encomiendan al Defensor del Pueblo la misión fundamental de promover, divulgar e instruir en el ejercicio de los derechos humanos a la población en general y todo de lo que de esta importantísima función pedagógica se deriva. Así mismo, la de proveer la asistencia, asesoría y orientación defensorial, la de facilitar el acceso a la justicia mediante el servicio de la defensoría pública, la de hacer pronunciamientos fundamentados para orientar e incidir en la realización efectiva de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como fomentar la cultura y el respeto de tales derechos, entre otras actividades¹⁰⁷. Pero, además de lo anterior, debe tenerse siempre presente que la Defensoría del Pueblo es, por esencia, un organismo de control de las entidades del Estado y de algunas particulares, en todo lo que tenga que ver con el respeto de los derechos humanos de los asociados.

En efecto, en varios apartes de la Carta Magna se establece de manera diáfana el carácter de órgano de control que posee la Defensoría del Pueblo:

El Título V de la Constitución Nacional habla “De la organización del Estado”. Allí, en el Capítulo 1 (“De la estructura del Estado”), se preceptúa: “El Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación son órganos de control” (artículo 117). En congruencia con lo anterior, el artículo 118 advierte que “el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el **Defensor del Pueblo**,...por los personeros municipales (...)”.

106 Indicaciones que se hacen de conformidad con su naturaleza jurídica de organismo de control definida en la Constitución Política y en la Ley, las implicaciones que de allí se generan y las limitaciones o impedimentos que tal naturaleza le imponen.

107 De acuerdo con la Resolución 753 de 2009, por medio de la cual se adopta el nuevo Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2009 a 2012, otras funciones que desarrolla esta entidad son:

Adoptar claras posiciones y formular observaciones y recomendaciones a las autoridades del Estado para que diseñen y ejecuten políticas públicas que garanticen la realización de los derechos humanos; incidir en la definición y gestión de la política pública con enfoque de derechos humanos; presentar proyectos de ley para llenar vacíos de protección legal en materia de derechos humanos; brindar atención oportuna a las personas mediante la orientación, asistencia y asesoría, y 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; a través del litigio defensorial, impulsar las acciones constitucionales y los recursos legales en defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales y colectivos; incidir en una mayor respuesta estatal en materia de prevención y protección de los derechos humanos; adelantar procesos de formación y educación en derechos humanos y derecho internacional humanitario dirigidos a la comunidad y a los servidores públicos para fortalecer el conocimiento, capacidad de exigencia y respeto a sus derechos.

El Título X, por su parte, trata “De los **organismos de control**”. En el Capítulo 2 de este mismo título se determina: “El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público...” (art. 281).

A su turno, la Ley 24 de 1992, entre otros asuntos, determina:

En el Título I: “La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público” (Artículo 1º). Los Títulos III y VII (artículos 14 a 17 y 26 a 29, respectivamente) reafirman enfáticamente el carácter de organismo de control que por esencia posee la Defensoría del Pueblo:

- Atribución para requerir de las autoridades todas las informaciones que necesite en el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo en los casos excepcionales previstos en la propia Constitución y la ley.
- Obligatoriedad de colaboración de todas las autoridades públicas y de los particulares a quienes se les haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, y consecuencias de la negativa o negligencia de los funcionarios a informar o colaborar.
- Facultad para recurrir a cualquier medio de prueba con valor disciplinario y penal para constatar la veracidad de las quejas recibidas o prevenir la violación de derechos humanos, etc.

En concordancia con lo hasta aquí expuesto, el artículo 121 de la Constitución es conclusivo cuando dispone: “*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*”

Con las mencionadas atribuciones y la citada prohibición, queda claro que cualquier organismo creado por una entidad estatal está dentro de la órbita de control de la Defensoría del Pueblo y, por lo tanto, resultaría incoherente que quien debe controlar aparezca también haciendo parte del órgano o entidad sometida a su control, pues en tal caso, adquiriría un doble carácter, cuyos elementos resultarían incompatibles entre sí: ***ser juez y parte.***

Los organismos encargados de realizar la misión de control, aun en el cumplimiento de la colaboración institucional que les corresponde, deben conservar, siempre, como características primordiales, su independencia y autonomía frente a las demás ramas del poder público, sus órganos y sus funciones. En el ámbito penitenciario y carcelario dicho control lo ejerce la Defensoría del Pueblo, a través de un análisis riguroso de la realidad observada en los establecimientos de reclusión del país (visitas de inspección, artículo 169 de la Ley 65 de 1993 y artículo 28 de la Ley 24 de 1992; atención y trámite de quejas; observaciones y recomendaciones a las autoridades concernidas; entre otras acciones) y la posterior confrontación con lo informado por las autoridades competentes, hasta llegar a una valoración objetiva encaminada a la defensa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales de la población reclusa, haciendo énfasis en los grupos especialmente vulnerables que se encuentran en ella así como en temas relevantes.

Ahora bien, es importante señalar que la autoridad que se deriva de la naturaleza del control defensorial y que está en cabeza del Defensor del Pueblo, dirigida exclusivamente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, es *sui géneris* en el sentido de que

su misión la cumple por medios distintos de los utilizados por otras autoridades de control y por las autoridades judiciales. Al respecto se ha dicho¹⁰⁸:

El Ombudsman no se caracteriza sólo por su independencia. Uno de sus rasgos quizá más distintivos es que vigila sin disponer de competencia para sancionar o de facultades para revocar decisiones administrativas o jurisdiccionales. El control de vigilancia que ejerce el Ombudsman es diferente al coercitivo que ejerce el poder judicial o la autoridad disciplinaria y al político que ejerce el legislativo. La fuerza del control que aplica el Ombudsman nace de aquello que se conoce como la auctoritas, esto es, del prestigio e importancia pública y privada que otorga a una persona la facultad especial para influir sobre los acontecimientos simplemente por su buena fama.

(“...”)

La autoridad del Ombudsman no deriva sólo de la integridad y prestigio de la persona que la encarna. También emana de la entereza y severidad con las cuales emplea los instrumentos propios de su actuación. Tales instrumentos son las investigaciones y las recomendaciones, así como la publicidad que hace de las mismas.

Las investigaciones que realiza el Ombudsman se caracterizan porque se dirigen a identificar y documentar de una manera rápida conductas que sin constituir necesariamente faltas disciplinarias o hechos penalmente punibles, afectan los derechos de las personas. El propósito de dichas investigaciones no es tanto establecer la responsabilidad del funcionario en la comisión de esa clase de conductas, sino identificar las causas que dan lugar a posibles situaciones de injusticia y buscar la manera de remediarlas prontamente. En consecuencia, el campo de las investigaciones que puede adelantar el Ombudsman es mucho más amplio que el ámbito de las investigaciones judiciales y disciplinarias. Esa autoridad puede investigar comportamientos de autoridades que siendo estrictamente legales, pueden aparezcar injusticia o trato contrario a los postulados fundantes de los derechos humanos.

Las investigaciones del Ombudsman no poseen, ni pueden poseer, el rigor y formalismo de los procesos judiciales y disciplinarios. “El sistema utilizado por el Ombudsman, es la discrecionalidad en las investigaciones, la liberalidad en los medios utilizados, la informalidad para mantener contacto con el ciudadano y para realizar la recopilación de la información necesaria (...) De ahí, que pueda utilizar métodos distintos a aquellos usuales en la jurisdicción”¹⁰⁹. En todo caso, las acciones investigativas que adelanta esa autoridad no son excluyentes con las acciones propias de los jueces y las autoridades encargadas de disciplinar a las autoridades. Una investigación del Ombudsman puede dar lugar a una acción judicial o puede avanzar simultáneamente con ella.

Lo anterior no excluye la citada *colaboración armónica* que debe existir entre los diferentes órganos del Estado (artículo 113 de la Constitución Política), lo cual lleva a cabo la Defensoría mediante el cumplimiento de las funciones arriba relacionadas y desarrolladas, dentro su respectivo ámbito de competencia y de su naturaleza jurídica. Sin embargo, en el ejercicio concreto de la cooperación armónica entre instancias del Estado, debe siempre

108 Defensoría del Pueblo, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Europea. Derechos de las personas privadas de la libertad. Manual para su Vigilancia y protección. Investigación, redacción y preparación del texto: Carlos Augusto Lozano Bedoya. Impresión Nueva Legislación Ltda. Bogotá, 2006, p.19 y ss.

109 Jaime Córdoba Triviño. El Defensor del Pueblo. Antecedentes, desarrollo y perspectiva de la institución del Ombudsman en Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C., Bogotá, 1992, p. 47.

mirarse con cuidado las condiciones reales en que se llevaría a cabo esa cooperación con el fin de no incurrir, por esta vía, en la posición ambigua que precisamente debe evitarse.

5.1. El observatorio de derechos humanos creado por el Inpec

Dentro del tema planteado, se considera imprescindible mencionar algunos reparos dirigidos a la Dirección General del Inpec y al Grupo de Derechos Humanos del mismo. En uno de los apartes finales del Boletín No. 46 de noviembre de 2009 publicado por ese instituto, se afirma que su recién creado Observatorio Piloto de Derechos Humanos cuenta con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades.

Analizada tal aseveración, en el contexto de otras similares pronunciadas de manera pública en distintos escenarios, se consideró pertinente hacer algunas aclaraciones encaminadas a precisar la posición de la Defensoría del Pueblo al respecto, para lo cual se expusieron a la Dirección General del referido instituto idénticos argumentos a los descritos en el numeral inmediatamente anterior, hasta llegar a las razones de inconveniencia que esta Delegada encuentra en la creación del citado observatorio de derechos humanos, aspecto puntual sobre el cual se le manifestó a la citada funcionaria lo siguiente¹¹⁰:

(“...”)

Desde otra perspectiva, esta Defensoría Delegada considera que es innecesario e insensato que el INPEC cree un organismo para examinarse a sí mismo. Esto lo fundamentamos en las siguientes razones:

1. Teniendo en cuenta que en general un observatorio de derechos humanos es un espacio de denuncia, investigación y discusión para documentar las prácticas de violación o amenaza de tales derechos y desarrollar acciones en contra de estas para hacerlas cesar, el INPEC no actúa con coherencia cuando pretende crear un organismo de estas características para examinarse a sí mismo en materia de derechos humanos, denunciar, investigar, revelar las irregularidades de este tipo encontradas en su interior, discutir las con otras entidades y aplicar los correctivos, si los considerara necesarios.

2. Salvo algunas excepciones, el INPEC no da muestras de querer atender las observaciones y recomendaciones que sobre el tema del respeto de los derechos humanos de la población reclusa le formula con frecuencia la Defensoría del Pueblo¹¹¹. Por el contrario, este se muestra reacio frente a algunas críticas constructivas, como si aquellas estuviesen encaminadas a coadministrar dicho organismo o a atentar contra su independencia y autonomía. Una de las consecuencias de tal actitud prejuiciosa y prevenida es el escaso juicio crítico sobre sus propias irregularidades, lo que trae como efecto lógico la reincidencia en las mismas; así lo demuestran las profusas acciones de tutela en su contra.

Como ejemplo de lo dicho, recuérdese del fracaso que significó la propuesta formulada al Inpec por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hace aproximadamente tres años atrás, la cual buscaba la reforma del Acuerdo 011 de 1995 (reglamento general para los establecimientos penitenciarios y carcelarios) y de los reglamentos internos de los diferentes establecimientos de reclusión del orden nacional con el fin de

110 Oficio dirigido a la doctora Teresa Moya Suta, Directora General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec.

111 Ver Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.

*armonizarlos con las normas sobre los derechos de las personas privadas de la libertad vigentes en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*¹¹².

3. Es evidentemente innecesaria la creación del mencionado observatorio, pues si la intención concreta y decidida del INPEC es la de combatir las prácticas de amenaza o violación contra los derechos humanos que se presentan en la cotidianidad de los establecimientos de reclusión bajo su custodia, bastaría con que desde la dirección general de ese instituto se trazaran políticas coherentes y claramente dirigidas hacia tal fin y se velara porque los distintos funcionarios que laboran en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país dieran a estas un estricto cumplimiento, propósito que está en mora de implementar y desarrollar a través de su Oficina de Derechos Humanos puesta en funcionamiento desde hace más de diez años.

Creemos que el INPEC de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política (bloque de constitucionalidad) debe proceder a la conformación de una política penitenciaria y carcelaria sólida basada en las normas internacionales de carácter general sobre derechos humanos, tanto del Sistema Universal (ONU) como del Sistema Interamericano (OEA). Igualmente, los instrumentos específicos que tratan sobre las condiciones mínimas en las que deben permanecer las personas sujetas a reclusión (Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y su Protocolo facultativo, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros).

En el mismo propósito, por supuesto, no debe soslayarse la legislación interna y la jurisprudencia de la Corte Constitucional referida a los derechos de las personas privadas de la libertad, la cual es ya abundante, como tampoco las observaciones y recomendaciones que formulan al INPEC la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las ONG del ramo y los órganos de los tratados.

Así mismo, consideramos que una de las formas de vincular a la ciudadanía al tema penitenciario y carcelario es precisamente a través de un observatorio de este tipo, conformado por las ONG dedicadas a la defensa de los derechos fundamentales de la población reclusa, quienes señalarían las necesidades allí existentes y con su colaboración se buscarían soluciones a algunas de ellas.

En virtud de lo expuesto, esta Defensoría Delegada no respalda la existencia del citado observatorio. De igual manera, manifiesta los motivos constitucionales y legales que le impiden a la Defensoría del Pueblo formar parte del citado organismo.

112 Proyecto presentado por la señora Birgit Gerstenberg de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

D. INFORMES ANUALES ESPECIALES

D.1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO: UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL QUE AÚN PERSISTE

Durante el año 2009 el desplazamiento forzado persistió en estado de cosas inconstitucional¹¹³. Las órdenes dadas al inicio del año por la Corte Constitucional, tendientes a su superación, no lograron el impacto esperado y las acciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), si bien lograron avances, no fueron suficientes.

113 La Corte Constitucional declaró en estado de cosas inconstitucional la situación y atención del desplazamiento forzado mediante Sentencia T-025 de 2004, por considerar que:

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada (...) y (...) la violación masiva de múltiples derechos. (...). **En segundo lugar**, (...) el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, (...) así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas (...) si bien ha habido una evolución en la política, también se observa que varios de los problemas que han sido abordados por la Corte, son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios (...). Entre estos se destacan la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal (...). **En tercer lugar**, (...) la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y (...) las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos (...). Igualmente, las organizaciones de derechos humanos han identificado los problemas de coordinación, la insuficiente apropiación de recursos, los obstáculos administrativos, los trámites y procedimientos innecesarios, el diseño deficiente de algunos de los instrumentos de la política, así como la omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos considerados como necesarios. Tal situación ha agravado la condición de vulnerabilidad de esta población y de violación masiva de sus derechos (...). **En cuarto lugar**, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En efecto, (...) varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política benefician en igualdad de condiciones a la población desplazada (...). **En quinto lugar**, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados (...) dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él (...)

El SNAIPD concluyó el año avanzando en el cumplimiento de las órdenes jurisprudenciales, en el diseño de las medidas de política, en los procesos de consulta previa con las comunidades indígenas, negras y afrodescendientes y generando espacios de participación de las víctimas del desplazamiento forzado; pero sin lograr que variara significativamente dicho estado de cosas. Entre tanto, la Defensoría del Pueblo continuó desarrollando su gestión, en procura de mejorar las condiciones de protección de las comunidades en riesgo, promoviendo el cumplimiento de las órdenes jurisprudenciales entre las entidades del orden nacional, regional y local para la adopción de medidas de política pública, participando en los espacios interinstitucionales, emitiendo observaciones y recomendaciones, planteando encuentros entre las instituciones y las comunidades y requiriendo medidas específicas de protección en beneficio de las comunidades.

El reporte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) anunció la reducción del desplazamiento forzado en el Registro Único de Población Desplazada y, en efecto, hubo una baja en la demanda de toma de declaraciones. No obstante, se siguieron presentando eventos de expulsión forzada, individual y colectiva; rural, intrarrural, urbana e intraurbana, confinamientos, desplazamientos forzados en el marco de cultivos de plantas de uso ilícito y su erradicación -por fumigación o procedimiento manual- así como problemas en procesos de retorno y reubicación, que afectaron a mujeres, hombres, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad de comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, campesinos y pobladores urbanos, en numerosos lugares del país, entre los cuales, los de mayor gravedad fueron los casos de Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Norte de Santander, Chocó, Cauca, Magdalena, Antioquia, Arauca, Huila, Córdoba y Tolima.

Las instituciones mejoraron su capacidad institucional. Los niveles nacional, regional y local aumentaron el número de funcionarios, destinaron una mayor cantidad de recursos y establecieron nuevos procesos y procedimientos; no obstante, en cuanto al fortalecimiento institucional ordenado por la Corte Constitucional para mejorar los niveles de atención y respuesta a la población en riesgo y víctima del desplazamiento forzado, no se adoptaron los lineamientos que fueron previstos, sino que está pendiente la puesta en funcionamiento de las medidas de coordinación y articulación entre las entidades del nivel nacional y el territorial.

En el ajuste, modificación o reformulación de los componentes de política pública, las entidades integrantes del nivel nacional adoptaron nuevos lineamientos de prevención y atención al desplazamiento forzado que sólo hasta final de año empezaron a ser difundidos, sin que se pudieran evaluar las ventajas o desventajas de estos ajustes. En lo que se refiere al enfoque diferencial para atender a mujeres, niños, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y personas en condición de discapacidad, el cual debe hacer parte de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado, este se estuvo construyendo, pero sin que se hubiese concluido.

Las reflexiones y opiniones defensoriales que presentamos buscan promover tanto la garantía de protección como la protección misma de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en un ambiente de fortalecimiento institucional y de gobernabilidad, en el que el desplazamiento forzado es entendido, desde una perspectiva humanitaria, como un problema que nos involucra a todos y en el que cada una de las víctimas puede ser uno cualquiera de nosotros. No podemos abordar el problema del desplazamiento forzado como meras cifras y datos de costo-beneficio. Indudablemente,

la eficacia y la eficiencia en el gasto tienen un impacto relevante en los presupuestos y en el desarrollo pero, en el caso de las víctimas, dichos datos pueden ser innecesariamente significativos.

El presente informe recoge datos registrados por la Defensoría del Pueblo en el ejercicio de monitoreo realizado en 147 municipios focalizados, que presentan factores de riesgo de desplazamiento forzado o cruce de fronteras. En él, se analiza el proceso de ajuste y reformulación de las medidas de política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado que se dio durante el año. En la segunda parte, la de gestión, se reportan las actividades de la Defensoría del Pueblo.

I. INFORMACIÓN DE MONITOREO SOBRE FACTORES GENERADORES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO PRESENTES EN 147 MUNICIPIOS

La Defensoría del Pueblo, a través del Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos que vincula a la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado junto a la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, en un ejercicio de levantamiento de información para la construcción de una línea de base¹¹⁴, aplicó varios instrumentos que permiten valorar los factores generadores de desplazamiento forzado en 147 municipios¹¹⁵, focalizados en los 25 departamentos donde el programa interviene.

Algunos de los datos arrojados señalan que en el 81,6% de los municipios hay presencia de los grupos armados ilegales FARC-EP, ELN y post AUC reconfigurados. En el 57,8% de los mismos se considera como una situación crítica la presencia de grupos armados al margen de la ley y en el 23,8% esta se califica como una situación severa. Los grupos

114 El punto de partida de la evaluación y el seguimiento, en: 1. El desarrollo de la línea base con la que se caracterizan los municipios focalizados en los que podría denominarse están en estado de cosas constitucionales. (Formato de Caracterización Política y Administrativa. 2. En la estructura del SES (2) se da cuenta de los factores de riesgo, amenazas y vulnerabilidades sobre las comunidades focalizadas. Dentro de este aspecto se analizarían actores armados, lugares de presencia, relaciones con las comunidades, intereses, confrontación con otros actores; conductas que amenazan con vulnerar o las vulneradoras de los derechos que pueden llevar al desplazamiento forzado, el riesgo y la amenaza, entre otros, incluido el confinamiento. Por otra parte, se recoge la información sobre los efectos e impactos de la vulneración de los derechos sobre las personas y las comunidades, por ejemplo: efectos sicosociales (traumas, problemas familiares, violencia sexual, violencia intrafamiliar, ruptura del tejido social, pérdida de liderazgos), víctimas de conductas vulneradoras (responsables) así como tierras abandonadas; las condiciones en que se encuentran.

Para el diligenciamiento del formato los defensores comunitarios y asesores en desplazamiento forzado realizaron talleres participativos con la comunidad y entrevistas semiestructuradas con autoridades municipales, de la propia defensoría y de organizaciones no gubernamentales que hacen presencia en las zonas focalizadas para este ejercicio. Durante los meses de enero-abril de 2009 se realizó el proceso de recolección de la información, fundamentado en los elementos básicos que se otorgaron a los equipos en terreno en el Encuentro Nacional del Programa Regionalizado de Acción Defensorial llevado a cabo en el mes de noviembre de 2008. En la recolección, procesamiento y análisis de la información se contó con el apoyo permanente de la subdirección de sistemas, los coordinadores regionales y del equipo de monitoreo y seguimiento, lo cual revela la articulación que facilitó llevar a buen término este primer acercamiento al ejercicio de sistematización de la línea base. El ejercicio de levantamiento de la información del formato de Amenazas y Vulnerabilidades se llevó a cabo en 147 municipios de país divididos en cuatro (4) regiones: Andes, Pacífico, Fronteras y Caribe.

115 Ver Gráfico N°1. Desplazamientos masivos.

armados ilegales FARC-EP y ELN se han ubicado especialmente, con mayor incidencia, en el Andén Pacífico, sobre todo en la cuenca del río Patía, donde ejercen presión por el control territorial a partir de la cordillera occidental hasta las partes bajas del pacífico nariñense y del Cauca, influenciando el Valle del Cauca y el Chocó, algunos municipios del Bajo Putumayo, el Sur del Huila, Tolima, Caquetá, Guaviare, Meta, Arauca y Norte de Santander. A su vez, los grupos reconfigurados post AUC fueron reportados en la región de Urabá; la subregión del Bajo Cauca antioqueño y Medellín, en Antioquia; así como en Córdoba, Nariño, Meta, Guaviare, Arauca, Cundinamarca, Magdalena Medio, Norte de Santander, Cesar y Guajira. Dentro de estos grupos se mencionan Nueva Generación (GNG), las Autodefensas Campesinas Nueva Generación (ACNG), Águilas Negras, Rastrojos, Autodefensas Gaitanistas, los Paisas y el ERPAC. De otra parte, sobre el total de estos municipios se conoce la presencia de al menos una de cualquiera de las agencias de la fuerza pública, del mismo modo como en todos hay autoridades civiles.

- En el 65,3% de los municipios se considera que no hay espacio para la participación de las comunidades, al tiempo que en el 67% de ellos no hay ejercicio del control social y en el 74,2% hay bajos niveles de liderazgo comunitario y de organización social. En cerca de la mitad de los municipios focalizados se entiende que la economía está permeada por actividades de recolección y tráfico de cultivos de uso ilícito.
- La información confrontada con los datos oficiales que se encuentran en el Sistema de Información de Acción Social, confirmó que los departamentos de mayor expulsión están en su mayoría en el sur-occidente del país. Se evidenció que el 50,21% (55.931) del total nacional (111.414) de las personas víctimas de desplazamiento forzado han sido expulsadas de zonas de los departamentos Nariño, Antioquia, Cauca, Tolima y Caquetá.

Las comunidades afrocolombianas ubicadas en la zona del litoral pacífico fueron las principales víctimas del desplazamiento forzado en el año 2009. Estas comunidades se encuentran en Antioquia (Medellín), Chocó, Nariño (Tumaco, Barbacoas, Santa Bárbara, Olaya Herrera, Magüí, El Charco, Santa Bárbara), Cauca (Argelia, El Tambo, Patía, Balboa y Bolívar) y Valle del Cauca (Buenaventura).

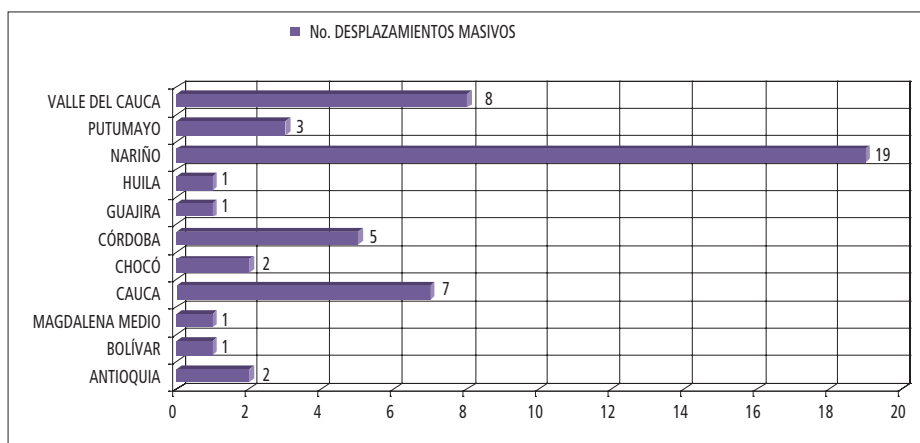
Un similar panorama afecta a las comunidades indígenas del país, pero su situación se encuentra invisibilizada toda vez que no existen registros de los confinamientos, desplazamientos individuales y masivos que se dan intraresguardos o fuera de ellos. Durante el año 2009, diferentes comunidades indígenas fueron víctima de ataques, masacres, amenazas y señalamientos, lo cual generó riesgo de exterminio en algunas de ellas. Tal fue el caso de los pueblos indígenas awa del departamento de Nariño, el pueblo eperara siapidara de los departamentos de Cauca y Nariño, el pueblo hitnu de Arauca, y el pueblo embera en el departamento del Chocó. Siguen como departamentos expulsores Huila, Putumayo y Caquetá, que históricamente han sido corredores entre el centro, norte y sur del país.

En el norte se destaca el departamento de Córdoba en donde resurge un alto índice de expulsión de campesinos a causa de la disputa histórica por el control territorial entre el grupo armado ilegal FARC- EP (frentes 5, 58 y 18) y los nuevos grupos postdesmovilización de las AUC Águilas Negras, Los Paisas, Los Rastrojos y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. En este departamento se ha registrado el mayor número de amenazas contra los líderes sociales (hombres y mujeres), líderes sindicales, líderes de organizaciones de población desplazada, líderes de organizaciones de derechos humanos, personas

pertenecientes a iglesias protestantes, apoderados de las víctimas de los grupos de las Autodefensas y, en general, contra aquellas personas que impulsan, reivindican y exigen la reparación de derechos sobre el patrimonio, la propiedad y la tierra y, todos aquellos contemplados en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).¹¹⁶

En el año 2009 hubo desplazamientos masivos derivados de la ocurrencia de combates entre diferentes actores armados ilegales. La Defensoría del Pueblo atendió y acompañó a las comunidades afectadas en 50 de estos eventos; 19 en la costa nariñense, en donde se desplazaron 7.564 personas; cinco en el departamento de Córdoba, con 1.230 personas desplazadas; ocho en el departamento de Valle del Cauca y los demás en Putumayo, Magdalena Medio, Caquetá y Cauca.

Gráfico 1



Fuente: Área de seguimiento y registro del Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos.

La Defensoría del Pueblo recibió quejas de homicidios cometidos contra líderes y autoridades indígenas en diferentes departamentos y de la vinculación de líderes y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas a procesos judiciales —estos últimos sin las garantías legales respectivas— especialmente en los departamentos de Cauca y Nariño. Así también, en estos mismos departamentos se denunció que continúan las fumigaciones con glifosato sin el cumplimiento de la respectiva consulta previa.

A partir de las diferentes situaciones de expulsión registradas durante el 2009, se identificaron factores comunes que permiten relacionarlas en tres grandes causas:

- a) Expulsiones relacionadas con la tierra: uso, despojo, usurpación y enajenación.
 - Uso con fines de destinación como rutas de narcotráfico.
 - Uso con fines de siembra de cultivos ilícitos y producción y comercialización de drogas.

116 Informe de Misión Humanitaria Sur de Córdoba – Octubre de 2009.

- Utilización del territorio para monocultivos, enmarcada en proyectos para el desarrollo local y regional.
 - Megaproyectos mineros y de infraestructura.
 - Corredores estratégicos entre la zona de siembra de cultivos de uso ilícito y rutas de comercialización.
 - Desalojos de tierras adjudicadas a la población desplazada.
 - Venta masiva de tierras.
- b) Expulsiones relacionadas con el control territorial por parte de grupos armados ilegales.
- Presencia de grupos armados ilegales y confrontaciones entre ellos por el control hegemónico.
 - Atomización de las estructuras de las antiguas autodefensas.
 - Consolidación de grupos postdesmovilización.
 - Reclutamiento forzado de menores.
 - Amenazas a líderes de la población desplazada, líderes comunitarios, y funcionarios públicos.
 - Ataques a la fuerza pública y a las comunidades.
 - Amenazas a defensores de derechos humanos y víctimas del conflicto.
- c) Expulsiones relacionadas con el desarrollo de operaciones militares y de policía.
- Reacciones de los grupos contra operaciones militares para la recuperación del control territorial.
 - Estrategias de consolidación en zonas de conflicto.
 - Lucha antinarcóticos y política de fumigación.

De acuerdo con el esquema de regionalización¹¹⁷ con que interviene el Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos, se encontraron las siguientes situaciones:

117 En el nuevo esquema del Programa Regionalizado, según el Plan Estratégico Institucional 2009-2012, se proponen varias estrategias regionales articuladas, que respondan de manera adecuada a las particularidades históricas, geográficas, sociales y culturales. La mirada territorial en el desarrollo de las acciones comienza en el contexto nacional para irla precisando en las perspectivas regional y local a partir de las consideraciones que sobre la situación de derechos humanos propongan los defensores regionales, los defensores comunitarios, los asesores regionales para el desplazamiento, analistas regionales del SAT, entre otros consultores, así como, las comunidades y sus procesos organizativos. Regiones: Caribe: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba y Urabá. Zona de frontera: César y Guajira. Zona de articulación interregional: Urabá, sur de Bolívar y sur de César (Magdalena Medio). Región andina Santander, Boyacá, Cundinamarca, Bogotá, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Huila. Zona de articulación interregional: Bogotá, Antioquia, Magdalena Medio. Región del pacífico: Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Urabá. Zona de frontera: Nariño, Norte Chocó (Bajo Atrato) Zona de articulación interregional: Antioquia, Urabá. Región de frontera Norte de Santander, Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas, Caquetá, Putumayo y San Andrés. Zona de articulación interregional: Guajira, Cesar, Urabá, y Nariño.

1. REGIÓN ANDES. La situación es crítica, lo cual es determinado por los siguientes factores: 1) los perjuicios a la vida e integridad personal de jóvenes, líderes y defensores de derechos humanos, 2) el reclutamiento forzado de jóvenes y desmovilizados de las AUC que residen en la zona, 3) la circulación de panfletos amenazantes, 4) los patrullajes y controles nocturnos por parte de agentes armados ilegales, 5) las amenazas indiscriminadas, 6) los desplazamientos intraurbanos, 7) la proliferación de expendios de sustancias psicoactivas (“ollas”), y 8) los riesgos para la población estudiantil y profesores de los colegios por encontrarse en zonas de influencia del accionar de estos grupos armados y por haber sido objeto de mayores controles y amenazas.¹¹⁸

A partir de la información registrada, son de especial relevancia los casos de Soacha y Magdalena Medio. Soacha se ha caracterizado por ser un municipio receptor; no obstante, también ha presentado expulsiones como resultado de las amenazas de reclutamiento de integrantes de las familias, en especial menores de edad; la acusación de colaborar con los distintos grupos; las amenazas de muerte; el desalojo sin explicación de la residencia, y los enfrentamientos entre grupos armados, lo que ocasiona miedo frente a la situación de orden público. Dentro de los actores desplazadores se encuentra el Frente 52 de las FARC, las Águilas Negras, el Bloque Capital y otros grupos identificados por la población como autodefensas y paramilitares.

En el Magdalena Medio, subregiones del sur de Bolívar, sur del Cesar, occidente de Santander del Sur y oriente de Antioquia, el desplazamiento forzado se ha presentado como resultado de la confrontación armada y situaciones complejas relacionadas con el desarrollo de megaproyectos de cultivos de palma y caucho, la recomposición de la propiedad de la tierra, la expansión de la gran propiedad ganadera, la agroindustria, el control de los cultivos de uso ilícito y el hurto de hidrocarburos. Dentro del grupo de actores responsables están los grupos posdesmovilización de las AUC (Rastrojos, Águilas Negras, Los Vagos y los hombres de alias “Don Mario”), reconfigurados bajo el nombre de las Autodefensas Gaitanistas; los frentes 24 y 37 de las FARC-EP, los frentes Héroes y Mártires de Santa Rosa, Luis José Solano Sepúlveda y Edgar Amílcar Grimaldos Barón del ELN. Estos grupos se disputan el control territorial y poblacional de los municipios de San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití. Los enfrentamientos armados entre estos actores irregulares podrían expandirse a los municipios de Morales, Arenal, Norosí, Río Viejo, Regidor y Tiquisio en el departamento de Bolívar. Los desplazamientos forzados ocurrieron en los municipios de Morales, Santa Rosa, San Pablo y Cantagallo en el sur de Bolívar; Cimitarra, en Santander, y Yondó en Antioquia. Las víctimas fueron recibidas en Barrancabermeja, San Pablo, Cantagallo, Santa Rosa y Aguachica.

2. REGIÓN CARIBE. En 24 municipios de la región es crítica la situación de protección y ejercicio de derechos. Dentro de estos municipios se encuentran Valledupar y Pueblo Bello, en el Cesar; Riohacha, Albania, San Juan del Cesar, Barrancas, Dibulla, Maicao y Uribia, en la Guajira; Cartagena y Carmen de Bolívar, en Bolívar; Tierralta, en Córdoba, Barranquilla, Galapa, Puerto Colombia, Malambo y Soledad, en Atlántico; Sincelejo, Ovejas, San Onofre y Guaranda, en Sucre; Santa Marta, Ciénaga y Pueblo Viejo,

¹¹⁸ Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado, Sistema de Alertas Tempranas (SAT), NOTA DE SEGUIMIENTO No. 010-09, 19 de junio de 2009. Primera al Informe de Riesgo N° 021-08A.I, emitido el 1 de octubre de 2008

en Magdalena. En 20 de estas municipalidades hacen presencia los grupos armados ilegales Bloque Caribe, frentes 19, 41 y 59 de las FARC, frente 6 de diciembre y comisión mixta del ELN. Así mismo, los grupos posdesmovilización de las AUC, Águilas Negras, Los Paisas y Autodefensas Gaitanistas.

En la región caribe, en la medida en que avanzan los procesos de posconflicto asociados a la ley de justicia y paz, las audiencias con los jefes paramilitares y las reclamaciones de las organizaciones de la población desplazada; aumentan las amenazas, las ejecuciones extrajudiciales, el control territorial, la desaparición forzada y vulnerabilidad de las comunidades indígenas así como el riesgo de desplazamiento forzado. Esta situación exige una nueva dinámica de intervención, que facilite la protección de las comunidades, la seguridad en los retornos, la garantía de no repetición en el marco de la prevención, el acceso a la justicia, el fortalecimiento de las organizaciones y el restablecimiento integral en aquellos escenarios en los cuales avanzan los débiles procesos de retorno o en los cuales no se ha cumplido con la debida atención.

3. REGIÓN PACÍFICO. En el pacífico colombiano persiste la presencia de grupos armados ilegales que hoy se disputan el control territorial; al tiempo, se ha incrementado el pie de fuerza por parte de la fuerza pública en proceso de recuperación del territorio.

En el departamento del Chocó operan actualmente los frentes 57, 34 y Aurelio Rodríguez de las FARC; los frentes Resistencia Cimarrón, Manuel Hernández (El Bocha) y Benkos Biojó del ELN, y nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC: Autodefensas Gaitanistas, Águilas Negras, Los Paisas y Los Rastrojos. En la región de Urabá actúan los frentes 5, 34 y 57 de las FARC, y los nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC, Autodefensas Gaitanistas, Águilas Negras, Los Paisas y Los Rastrojos. En el departamento de Antioquia operan los frentes 9, 34, 36, 47, 4 y 18 y la columna móvil Jacobo Arenas de las FARC; las columnas Antonio Galán y Carlos Alirio Buitrago del ELN, y nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC, Autodefensas Gaitanistas, las Águilas Negras, los Paisas y Los Rastrojos

Durante el año 2009, especialmente en el segundo semestre, la violencia se exacerbó en la región del pacífico colombiano. Estuvo marcada por el aumento de acciones por parte de los grupos armados ilegales a través de amenazas, homicidios selectivos, masacres, hostigamientos, señalamientos y desplazamientos forzados, masivos e individuales, en los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño y Urabá.

Las comunidades indígenas, campesinas, negras y afrodescendientes del pacífico colombiano padecieron la tradicional disputa de interés entre grupos armados legales e ilegales por el control territorial, los cuales, por vías de hecho, imponen la lógica de la guerra, y al mismo tiempo, la presión por el control de la representación legal por vías de derecho. Bajo nuevas modalidades de cooptación, regulación y control social, se presionó a comunidades, líderes y representantes legales con el objeto de darle salida a sus intereses, mediante formas encubiertas y represivas para incidir en el ordenamiento social, la representación política y el control administrativo de los organizaciones comunitarias. En consecuencia, esta actuación de los grupos armados terminó fragmentando los procesos organizativos en detrimento de la integridad, identidad y sentido de pertenencia, en un proceso de desterritorialización en ascenso.

4. REGIÓN FRONTERAS–ORINOQUÍA. En la región Fronteras-Orinoquía, en el departamento de Guaviare, hacen presencia los frentes 1, 44, 16 y 59 de las FARC – EP; en el departamento del Meta, los frentes 48, 32, 15 y 49 de las FARC; y en el departamento de Putumayo, los frentes 1 y 7 y las columnas móviles Reinel Méndez y Juan José Rendón de las mismas FARC – EP. También hay frentes de este último grupo en los departamentos de Nariño, Putumayo, Meta, Casanare, Arauca, Vichada, Guainía y Norte de Santander. Así como en Nariño, Casanare, Arauca y Norte de Santander operan frentes del ELN, y en Caquetá, Nariño, Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés y Norte de Santander lo hacen grupos posdesmovilización de las AUC.

En el 81% de los municipios focalizados se presenta una alta confrontación armada entre la fuerza pública y los grupos armados ilegales; en el 82% de los municipios hay deterioro de la relación entre la fuerza pública y la sociedad civil, especialmente en la región de la Orinoquía (departamentos de Meta, Guaviare, Caquetá, Vichada, Arauca). Por encontrarse en medio del conflicto, la comunidad es víctima de acciones delictivas de los grupos armados en el 72% de los municipios y no menos preocupantes son los homicidios de algún integrante de la comunidad, en el 50% de ellos. También se han registrado casos de desapariciones forzadas en el 33% de estas circunscripciones; los casos más graves, en los municipios de Vista Hermosa y El Castillo, Meta.

Las principales amenazas a las que se enfrentan diariamente las comunidades de la región frontera son los campos minados en las zonas comunitarias, los daños de bienes civiles protegidos, los controles y retenes ilegales –ocasionales o permanentes– en el sistema de transporte, la siembra de MAP-MUSE en las vías de acceso, el bloqueo de entrada de productos agrícolas y el desarrollo de acciones que afecten la movilidad de las personas.

En más de la mitad de los municipios, especialmente en los que pertenecen a los departamentos de Putumayo (Puerto Asís, Puerto Leguizamó, Valle del Guamuez, San Miguel, la Hormiga, Puerto Caicedo), Meta (Vista Hermosa y Puerto Rico) y Guaviare (Miraflores y San Vicente del Caguán) se han dejado de producir alimentos para el autoconsumo, pero hay una alta presencia de cultivos de uso ilícito y no existen planes, programas o proyectos que fomenten el desarrollo agrícola en la zona, ni planes de complementos alimentarios que respondan a las necesidades de estas comunidades. En el 50% de los municipios focalizados no hay suficientes establecimientos educativos, ni cupos necesarios para la niñez y la juventud, especialmente en los departamentos de Guaviare, Putumayo, Meta y Caquetá, donde se detectan altas tasas de deserción escolar en los niveles de básica primaria y secundaria. En materia de salud, no hay suficiente oferta ni infraestructura institucional, lo que es especialmente grave en los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez, La Hormiga, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Orito. También es crítico el estado general de las vías principales y secundarias de acceso a la región de frontera.

La situación de las comunidades en las zonas fronterizas con Ecuador y Venezuela se vio afectada por las difíciles relaciones con los gobiernos vecinos, lo que ocasionó restricciones para el ejercicio de derechos, de una parte, y para su cruce en búsqueda de protección, en otras. Se presentaron homicidios, la deportación de un grupo de nacionales y brasileros que estaban en un territorio minero de Venezuela en el Estado de Amazonas y la destrucción de unos puentes peatonales comunitarios que conectaban a pobladores de la municipalidad de Ragonvalia, Norte de Santander, con poblaciones

vecinas de Venezuela. Pese a esto, numerosos nacionales siguieron cruzando las fronteras de Ecuador y Venezuela en busca de protección.

II. EL PROCESO DE AJUSTE Y REFORMULACIÓN DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Además de las conductas expulsoras de los victimarios hay factores estructurales que no están funcionando para fomentar el respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas y comunidades dentro del territorio nacional y que pueden estar en riesgo. En algunos casos, no se asumen las normas que establecen los deberes de protección, no se destinan los recursos suficientes para proteger y prevenir la vulneración de derechos de quienes se encuentran en riesgo de desplazamiento forzado y son numerosas las autoridades que se encuentran obligadas. Tampoco se ha logrado garantizar la protección mediante las políticas públicas diseñadas, ni es efectivo el goce de derechos, ni se ha contribuido a superar las situaciones que ocasionan la violación de los mismos. En algunos casos, hay responsabilidad por acción de funcionarios y, en otros, por omisión.

Para las víctimas, el éxodo no es ninguna oportunidad ni hace que constituyan un nuevo sector social: no están ingresando a un nuevo campo en la sociedad, ni en la economía, ni en la política y menos en la cultura. Eso sí, en términos de ingreso económico están ubicados dentro del quintil de necesidades básicas insatisfechas. Como ha sido demostrado a través de diversos estudios e informes ya conocidos, las víctimas del desplazamiento forzado se encuentran por debajo de la línea de indigencia.

Desde la Defensoría del Pueblo se ha insistido en la necesidad de precisar y distinguir el contenido de los programas de atención a la pobreza y los programas de atención al desplazamiento forzado, dado que programas como Familias en Acción, Familias Guardabosques, y la Red de Protección Social Juntos -entre otros, que pueden aportar e incluso organizar la atención al desplazamiento forzado-, no pueden sustituir a la política pública de atención a las víctimas del desplazamiento forzado. Lo que les corresponde es evidenciar cuál es su contribución en la superación del desplazamiento, ya que no se puede confundir la garantía de protección de derechos con políticas de beneficio social, y perder la oportunidad de reafirmar al Estado social de derecho como garante de los derechos de los ciudadanos y la dignidad de las personas, en tanto finalidad del Estado, frente a programas de superación de pobreza, que son el medio para lograrlo.

Considera la Defensoría que es necesario tomarse en serio la política de atención al desplazamiento forzado y darle importancia a su concepción y estructura, identificando la finalidad que dicha política presenta así como los resultados que se pretenden lograr. Es, igualmente importante y necesario, diferenciar y delimitar claramente su finalidad frente a los mecanismos que se pretenden utilizar para lograrlo.

La política pública de atención al desplazamiento forzado es un medio, su finalidad es la prevención del desplazamiento mismo, de una parte, incluido el cruce de fronteras, y de otra, implica el restablecimiento de los derechos vulnerados de las víctimas y la cesación de la condición de desplazados.

El mecanismo son los instrumentos y medidas de política que se utilizan para lograr dicho fin, de tal modo que los programas antes mencionados son un medio que se debe

ajustar para lograr el fin. Dichos mecanismos no deben ni pueden convertirse en el fin en sí mismo, para los cuales la condición de desplazado es el acceso.

De una parte, la política pública de atención al desplazamiento forzado ha de seguir dando cuenta de la prevención y la protección y, de otro, debe hacerlo respecto de la atención. Tal como la Corte Constitucional y la Ley 387 de 1997 han establecido, lo relevante y más importante es el fin. Dicho en otras palabras, lo relevante es la protección y la garantía de protección para el ejercicio de los derechos de las personas dentro del territorio nacional.

1. La prevención y protección

La prevención es uno de los ejes de la política de atención al desplazamiento forzado. Durante el primer semestre del año fue tratada por la Mesa Nacional de Prevención y Protección, la cual identificó los factores de fuerza, legal e ilegal, que podían amenazar o vulnerar derechos de las personas y producir desplazamiento forzado. Igualmente, estudió las situaciones no vinculadas al conflicto armado interno que se articulaban a las acciones de fuerza capaces de amenazar o vulnerar derechos.

La Mesa Nacional de Prevención y Protección asumió como guía de trabajo el abordaje de los vacíos protuberantes identificados por la Corte Constitucional, teniendo como horizonte la reflexión sobre el sistema nacional de prevención¹¹⁹ y su necesaria puesta en funcionamiento. A medida que se fue avanzando en el desarrollo técnico de la prevención y la protección, se fueron identificando otros aspectos de este eje, tales como su aplicación en la protección de grupos poblacionales, lo cual mostró la necesidad de articular el eje de política con cada uno de los ejercicios que sobre prevención se podrían estar desarrollando. Los resultados obtenidos de este ejercicio fueron el inventario institucional de mecanismos desarrollados para atender la prevención del desplazamiento forzado y proteger a las víctimas del desplazamiento, la identificación de campos de acción y los momentos de intervención.

En razón del trabajo desarrollado, la Defensoría del Pueblo reconoce la disposición de quienes participaron en dicha mesa y los avances logrados; pero, no obstante, hace un llamado porque ese trabajo tenga continuidad y pueda traducirse en la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención.

1.1. La prevención del desplazamiento forzado. Este aspecto del eje de política fue identificado en la mesa como prevención temprana. Supone el desarrollo de mecanismos

¹¹⁹ “En cumplimiento de dicha orden se presentó el diseño técnico estándar de valoración de riesgo, como resultado de un proceso interinstitucional en el que participó la sociedad civil. Como quiera que el nuevo Instrumento Estándar de Evaluación de Riesgo y Adopción de Medidas de Protección para la Población Desplazada se contempla como uno de los descriptores para evaluar el riesgo el relativo al análisis de contexto, el análisis de la información que produzcan el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) se constituye en uno de los elementos fundamentales sugeridos en la complementación de la política de prevención del desplazamiento. A partir de este descriptor se nutrirá el sistema de protección de líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia con información actualizada y oficial sobre los factores que generan el desplazamiento y la ubicación de los actores que afectan los derechos a la vida, integridad y libertad de la población desplazada que solicita protección al programa a cargo del MIJ. Lo que conlleva a la integración de los lineamientos de prevención con la ejecución del Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento.”

de protección de los derechos de las personas, comunidades y pueblos, dando cuenta de los diferentes factores generadores de riesgo en el contexto donde se encuentran. El componente es de aplicación local, debe contar con la participación de las mismas comunidades y de las autoridades del orden local, debe fundarse en diagnósticos locales y buscar disuadir los factores de riesgo que se presentan.

Se reconoce que hay una oferta de mecanismos, desarrollados en diferentes instituciones, que están contribuyendo a la prevención del desplazamiento forzado, los cuales es necesario fortalecer, tal como sucede con el Sistema de Alertas Tempranas y el Programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo, que han contribuido de manera eficaz a la prevención de situaciones de desplazamiento forzado. Junto a esta oferta, se destacan el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), los Planes y Zonas de Consolidación (CCAI) y las labores ordinarias de las diferentes autoridades que desempeñan un rol primario e importante en la prevención del desplazamiento forzado.

1.2. La protección de las personas y comunidades en riesgo. Dentro de la prevención y protección se ratifica la necesidad de tener y mantener mecanismos de protección orientados especialmente a brindar protección a las personas o comunidades que enfrentan factores de riesgo. Estas situaciones formarían parte de las medidas de prevención temprana. En este escenario se mencionó al Comité para la Regulación y Evaluación de Riesgo (CRER) como mecanismo e instancia de adopción de medidas especiales, señalando la necesidad de establecer relaciones funcionales.

1.3. La protección de las víctimas del desplazamiento. El siguiente componente de la prevención es el relacionado con las medidas orientadas a brindar especial acompañamiento a quienes ya son víctimas del desplazamiento forzado y que pueden llegar a ser revictimizados, aspecto que se identificó como prevención urgente.

1.4. Las garantías de no repetición. En la prevención se determinó la necesidad de contar con mecanismos de garantía de no repetición, con el objeto de prevenir la ocurrencia de nuevos eventos de desplazamiento forzado o de vulneración de derechos, componente que se relaciona con las garantías de no repetición.

La Defensoría del Pueblo considera que se lograron avances en su abordaje, el diálogo institucional, la identificación de prioridades y el trazado de líneas de acción, pero se necesita darle concreción a las discusiones y expresarlas en documentos técnicos

1.5. Alcance de las medidas de prevención. Pese a los avances registrados en materia de diseño del componente de política pública, continuaron las situaciones y factores generadores de desplazamiento forzado. Se presentó este desplazamiento así como confinamiento de comunidades. Estas situaciones fueron consecuencia de acciones de fuerza de grupos, actores o dinámicas –legales e ilegales– que amenazaron o vulneraron los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personales.

De acuerdo con los llamados de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en el 100% de los casos se advirtió desplazamiento forzado de población civil. En el periodo comprendido entre los meses de enero y octubre de 2009, el Sistema de Alertas Tempranas advirtió un total de 49

situaciones de riesgo, a través de 25 informes de riesgo y 24 notas de seguimiento que cubrieron la población de 123 municipios en 23 departamentos de la geografía nacional.

En el 100% de los informes de riesgo o notas de seguimiento emitidos por el SAT, se advirtió la ocurrencia de desplazamiento forzado; en el 68% de las situaciones advertidas se solicitaron medidas de protección para al menos una comunidad étnica; se determinaron como responsables, en un 88% de las situaciones advertidas, los grupos armados ilegales. Del total de municipios en los que hubo desplazamiento masivo de personas o en los que se registró la expulsión de más de mil personas, en el 69% de los mismos ya se había advertido el riesgo de desplazamiento forzado durante lo corrido del año 2009.

La Defensoría del Pueblo piensa que es necesario insistir en la adopción de medidas eficaces de prevención del desplazamiento forzado, buscando que este no ocurra más y que los desplazadores desistan de sus actos, por lo que hay que diseñar e implementar diversos y verdaderos mecanismos de protección, que puedan garantizar o que contribuyan a garantizar la protección de los derechos de las personas y comunidades, tendientes a la superación de las causas estructurales, para que no se vean forzadas a huir hacia el interior del país o cruzar las fronteras estatales.

2. El registro de las víctimas del desplazamiento forzado

En la Mesa de Subregistro, de la cual hace parte el Ministerio Público, se analizó el proceso de registro una vez ocurrido el desplazamiento forzado, su carácter, los aspectos técnicos, procesales y sustantivos, y el problema del subregistro en sus diferentes dimensiones, con algunos avances:

Se analizaron las herramientas técnicas con que cuenta el registro, tales como el formato de captura de información, la toma en línea de la declaración, el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), la valoración de la declaración, las decisiones de inclusión y no inclusión, el agotamiento de vía gubernativa y el acceso a la administración de justicia.

Dentro de estos temas también se analizó la campaña de capacitación para los funcionarios encargados del registro, del Ministerio Público y de los valoradores de Acción Social. Una vez presentada por Acción Social la propuesta para la campaña de capacitación en el marco de las políticas de superación del subregistro, la Defensoría del Pueblo –teniendo en cuenta que no estaba de acuerdo con algunos criterios propuestos, que se debía realizar una planeación conjunta frente a los temas de la campaña, y que esta se realizaría con la participación del Ministerio Público y de las otras Instituciones participantes en la mesa– hizo una serie de observaciones; en especial, la solicitud de que se definieran y aclararan los criterios tenidos en cuenta en el registro, sobre todo en el proceso de toma de declaración y en la valoración.

2.1. La toma de la declaración. El Formato Único de Declaración debe ser independiente de la caracterización de la población desplazada, toda vez que los elementos que entra a valorar Acción Social son los hechos y circunstancias que dieron origen al desplazamiento.

La caracterización, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, debe ir dirigida al diseño de las políticas para la superación del estado de cosas inconstitucional de modo que se garantice el goce efectivo de los derechos de las personas, grupos sociales o familias

que han sido víctimas de desplazamiento forzado, políticas que deben ser construidas con un enfoque diferencial, acorde con las características de dicha población. De lo contrario, seguiría siendo dispendioso el trámite de este formato, representaría aun más el trabajo de la toma de la declaración y debería analizarse la implementación de la declaración en línea, según el contexto social, los recursos técnicos y el talento humano, así como los inconvenientes de conectividad y, en general, la limitada capacidad institucional del Ministerio Público para este asunto.

Es necesario simplificar el Formato Único de Declaración, teniendo en cuenta que dicha declaración es un derecho de petición por medio del cual la población desplazada busca acceder al Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada y le informa al Estado sobre su situación, motivo por el cual, dicha declaración debe suscribirse en un instrumento ágil y sencillo, que facilite el ingreso al registro.

2.2. La valoración de la declaración. Acción Social valora las declaraciones, lo cual, desde hace unos años, comenzó a centralizarse en Bogotá. Esto ha ocasionado que no se cumpla con los términos que establece la ley para decidir la inclusión en el registro y que se represe aún más este proceso, después de las jornadas que viene realizando el Ministerio Público. De igual manera, el trámite de los recursos de no inclusión se realiza en Bogotá, lo cual ha complicado el proceso de registro.

La Defensoría del Pueblo propuso evaluar y convalidar los criterios e indicadores con los cuales se realiza la valoración de las declaraciones, con el fin de establecer con claridad las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que se deben aplicar para determinar a quien 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 población y desplazamiento intra e interresguardos. Igualmente, se observó 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, para que no se vulnere 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 sitio 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.

Otro de los temas sobre los que ha surgido preocupación es el relacionado con el desplazamiento forzado de extranjeros, a quienes no se reconoce con base en una interpretación restrictiva del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, lo cual constituye una violación de normas internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el “Pacto de San José de Costa Rica” y de los artículos 13 y 100 de la Constitución Política de Colombia.

2.3. El subregistro. Se considera que el subregistro es la brecha existente entre la información registrada en el SIPOD y la información registrada por otras fuentes, como las de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) o de ACNUR o incluso consideradas por el mismo Gobierno nacional. Frente a estas diferencias, la Corte Constitucional ordenó la adopción de medidas para superar el subregistro.

En el proceso de ajuste de la política se analizaron propuestas relacionadas con campañas de capacitación, de toma de declaraciones y de difusión, contando con la participación del Ministerio Público en unos municipios priorizados. No obstante, este proceso quedó interinstitucionalmente inconcluso dado el significativo avance unilateral que ha tenido Acción Social en el diseño del esquema de registro, sin posibilitar propuestas como la hecha por la Defensoría, de que se modifique el modelo escrito, actualmente utilizado, por un modelo oral que garantice la inmediación con la prueba.

2.4. La caracterización con base en el goce efectivo de derechos. De otra parte, se recomendó el diseño de un esquema de caracterización de las víctimas del desplazamiento forzado a partir de dos criterios: el primero, que el momento para la caracterización se dé, luego de la inclusión de la persona o núcleo familiar en el SIPOD y no en la toma de la declaración, como ha venido sucediendo –situación que contribuye a demorar aún más la toma de la declaración–, y el segundo, que la caracterización se realice con base en los indicadores de goce efectivo de derechos y no de las condiciones socioeconómicas, lo cual limita el diseño de la política pública y el restablecimiento de los derechos.

3. Medidas de atención

El propósito de la atención a las víctimas del desplazamiento forzado es el de lograr la superación de los efectos y daños ocasionados, restableciendo la capacidad de ejercicio con autonomía de los derechos vulnerados a partir de las condiciones particulares de cada persona. La atención a las víctimas es un entramado complejo vinculado con medidas que se implementan de manera coordinada y con un mismo fin por diversos responsables. 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. No obstante, pese al mandato legal, no se ha podido cumplir de manera eficiente con el objetivo de la atención que contribuya a la cesación de la condición de desplazados o, lo que es lo mismo, a la superación de los efectos y daños ocasionados por el desplazamiento forzado, de modo que se restablezcan los derechos vulnerados a través de su goce efectivo.

Durante los años que han transcurrido desde que se promulgó de la mencionada Ley 387 de 1997 y se dictó la sentencia T-025 de 2004 han mejorado la respuesta y la inversión presupuestal; se ha impulsado la adopción de medidas de política pública e incrementado la presencia institucional en casi todo el territorio nacional; se han probado diferentes componentes en la atención a la población, se ha contado con apoyo de organismos de la comunidad y con la cooperación internacional, se han hecho diferentes estudios e incontables ajustes a las medidas adoptadas. Sin embargo, no se han logrado los resultados proyectados ni producido los resultados esperados. Se entró en un nuevo diseño, con nuevos componentes y nuevas concepciones, no obstante la complejidad derivada de la demanda de atención –casi en cualquier lugar del país– y la diversidad de demandantes, estados de ánimo, efectos sicosociales, necesidades y requerimientos.

La Defensoría del Pueblo, desde finales del año 2006, ha llamado la atención respecto del enfoque de derechos en las medidas de política, y ha reiterado que las expresiones *beneficio* y *beneficiarios* se deberían entender en el sentido humanitario y de protección de derechos y no en el sentido de sujetos de programas de beneficencia social o de focalización de la pobreza. Esta

mirada de asistencia social o de focalización de la pobreza está llevando a que se privilegien los criterios de *temporalidad* y *correspondencia* o *corresponsabilidad*, en detrimento de dimensiones como vulnerabilidad o daños, que deberían orientar la intervención gubernamental.

El mensaje que está llegando a los entes territoriales no resulta comprensible y llama a la confusión permanente, por cuanto se está pasando de promover la adopción de políticas públicas territoriales especiales a promover políticas públicas nacionales, como la Red de Protección Social Juntos, que buscan articular toda la atención a la población desplazada con criterios de superación de la pobreza. Es importante recordar que no es lo mismo la superación de la pobreza que la superación del desplazamiento, ya que el acceso a la oferta social del Estado no sustituye el ejercicio de derechos en condiciones de autonomía y dignidad.

Quienes se encuentran en desplazamiento son víctimas que demandan el restablecimiento de sus derechos, huelga tener en cuenta que muchas de las personas afectadas que se encontraban dentro de la línea de pobreza, con el desplazamiento quedaron en la indigencia. El Defensor del Pueblo, en este sentido, ha hecho un llamado a la solidaridad humanitaria en consideración de las víctimas y del manejo idóneo del problema del desplazamiento forzado, para que se contribuya a la construcción de sociedad e institucionalidad, en el reconocimiento y dignificación de las víctimas. La declaración de un estado de cosas inconstitucionales es una medida de carácter transitorio que se debe superar y, para ello, es importante que aceptemos los lineamientos derivados del consenso institucional estatal logrado en la Corte Constitucional durante estos últimos años. De la aceptación o no de las órdenes constitucionales, depende el diseño institucional de las medidas de política pública y de su real impacto en el estado de cosas inconstitucionales.

3.1. La atención humanitaria de emergencia (ahe). Durante el periodo, Acción Social convocó a presentar un nuevo esquema de atención humanitaria de emergencia. Al respecto, la Defensoría del Pueblo hizo algunas observaciones y solicitó que la información de un nuevo esquema fuera ampliada y más detallada, recomendando tener en cuenta la experiencia acumulada y aplicar el enfoque de derechos, ya que la implementación de criterios, en este como el de primer desplazamiento, primera atención y primer año, podían no estar respondiendo al problema humanitario. De igual manera, observó que la aplicación de los principios de correspondencia y temporalidad denotan la ausencia del para qué de la AHE, y que el nuevo esquema muestra un retroceso en la política pública de atención al desplazamiento forzado.

3.2. La consolidación y estabilización socioeconómica. La consolidación es uno de los componentes más complejos de la atención al desplazamiento forzado, el que más retrasos y complicaciones presenta. Por la composición de la Mesa de Consolidación y la aplicación exegética de responsabilidad para la elaboración de la respuesta a la Corte, la Defensoría del Pueblo no fue convocada a este proceso, salvo en la submesa de reparación, donde participó la Unidad de Atención a Víctimas de la entidad. No obstante, a finales del mes de julio, Acción Social convocó a la Defensoría del Pueblo a reuniones de presentación del nuevo esquema de atención, tanto en el nivel territorial como en el nacional. Posteriormente, los resultados del trabajo realizado por las instancias de gobierno fueron socializados en dos sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, donde la Defensoría del Pueblo reiteró la observación sobre la ausencia del enfoque de derechos en algunos de los programas presentados y destacó que, en temas como el de tierras, aún no se habían logrado consensos.

4. Del fortalecimiento de la capacidad institucional

La creación, mediante Ley 387 de 1997, del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) como instancia competente para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de las personas desplazadas por la violencia, pretendió ser la respuesta integrada del Estado a la dinámica de vulneración de derechos que imponía la huida como única alternativa de vida a numerosas personas. En el sistema se organizaron varias estructuras -una operativa y otra funcional-, así como subsistemas como el de registro, el de fuentes contrastadas y el de información, entre otros. Igualmente se definieron unas situaciones que podrían ser reconocidas como las generadoras del desplazamiento forzado, se señalaron unos derechos especiales y excepcionales para las víctimas, se identificaron unos términos y se trazaron unas responsabilidades institucionales. De 1997 al 2009 se han presentado nuevos cambios, como la promulgación de la Ley 1190 y el Decreto 1997, que interpretaron la nueva dinámica institucional.

El análisis de las dos estructuras normativas, junto al desarrollo institucional promovido por la Corte Constitucional, evidencia los esfuerzos concebidos desde ámbitos diferentes para obtener su integración y colaboración interinstitucional. De una parte, el esquema sistémico supone la articulación y colaboración armónica en función de personas y comunidades; y de otra, el esquema institucional logra superponerse a la interpretación restrictiva de la descentralización administrativa. Lo anterior, inscrito en una propuesta garantista, vista inicialmente como una acción afirmativa y luego como una manera de proteger los derechos fundamentales.

A partir de ese escenario se ha ido desarrollando la idea del fortalecimiento institucional en dimensiones diversas, a tal punto que, con base en las órdenes dadas a través del Auto 008, las instituciones nacionales concernidas respecto de cada componente de política, en algunos casos, asumieron como de su exclusivo resorte la formulación, reformulación o ajuste de los lineamientos de política, sin considerar las implicaciones institucionales de dicha medida. Para la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con lo previsto por la Ley 387 de 1997, el fortalecimiento institucional pasa por el del SNAIPD, mientras que, de acuerdo con la Ley 1190, el fortalecimiento de la capacidad institucional no pasa por el esquema del SNAIPD, el de varios subsistemas -como el de Registro-, el de instituciones como las integrantes del Ministerio Público, ni por modelos como el establecido en 1997 para los comités municipales de atención integral a la población desplazada.

El proceso de fortalecimiento institucional se vio atravesado por una simultaneidad de estructuras funcionales y operativas que, sin que fuera su propósito, no contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones ni a su capacidad de respuesta al problema del desplazamiento forzado. Se deslizó de este modo la zona de interés del problema de las víctimas, al diseño de instrumentos, planes, programas y lineamientos de política. El resultado de esto lo detectamos en el incremento de preguntas de los ciudadanos sobre el proceso y procedimiento de gestión correspondiente, en cada una de las Oficinas de la Defensoría del Pueblo y de los Defensores Comunitarios, quienes deben dar respuesta, ya no sólo sobre el derecho y la institución encargada de atenderlos, sino que deben orientar sobre el modelo, programa, proyecto o plan integral que debe dar respuesta a la inquietud expresada, sin estar estos claramente establecidos y definidos.

5. Articulación territorial

En la articulación territorial, los lineamientos de política no fueron construidos con participación de los entes territoriales, sino que se presentaron a estos como oferta social del Gobierno nacional para la población desplazada ubicada en el ámbito jurisdiccional del ente territorial. Sólo en aquellos casos en que la orden específica involucraba al ente territorial o un sector poblacional sujeto de atención especial que estaba allí asentado, el nivel nacional presentó propuestas de articulación territorial.

A la Defensoría del Pueblo le preocupa la modificación de la estructura institucional y su dimensionamiento sobre la política de atención al desplazamiento forzado, en especial el componente relacionado con la atención y la aplicación del Decreto 1997 de 2009, con base en el cual se trasladan responsabilidades a los entes territoriales, corriendo el riesgo de que tal traslado se haga sin tener en cuenta su capacidad técnica, humana y presupuestal. De ahí la importancia del compromiso real y efectivo del nivel nacional de fortalecer la capacidad local de atención y prevención del desplazamiento forzado, como lo ordena el Auto 007 de 2009.

6. Proceso de formulación de la política

Para la Defensoría del Pueblo es imperioso llamar la atención sobre la necesidad de que las acciones correspondan con lo establecido por las normas, sobre todo lo relacionado con un enfoque de derechos y la garantía de participación de las instituciones y de la población en la formulación de la política y el respeto de los términos establecidos para brindar las respuestas. Ilustra esta preocupación lo que se está presentando con respecto a los términos previstos en el Auto 008 de 2009. El 30 de octubre se debía informar sobre el estado de los componentes del programa que desde el 30 de agosto, a más tardar, se habrían empezado a implementar, pero resulta evidente que hasta la fecha no se cuenta ni siquiera con la política pública definida.

Es esencial que se adopte de manera crítica el desarrollo y aplicación de las normas, sin modificar su sentido y sin apartarse de su interpretación adecuada.

7. El enfoque de derechos

La adopción y ejecución de los actos administrativos se debe hacer con arreglo a derechos. Ante la posibilidad de negar, vulnerar, restringir o limitar un derecho, la acción administrativa se debe basar en el respeto a los derechos fundamentales. Las propuestas y ajustes presentados a los componentes de la política de Atención Humanitaria de Emergencia carecen del enfoque de derechos y están en función de requisitos, temporalidad y otros criterios. Lamentablemente, no se identifica a la persona, al hogar, a la comunidad o pueblo como víctimas del desplazamiento forzado o como personas en situación de desplazamiento forzado, sino que se les concibe y trata como clientes o *beneficiarios*, como *oferta social*, *corresponsabilidad*, *pobreza*, etc.

8. Necesidad de articular el enfoque diferencial

La Corte Constitucional, a comienzos del año 2009, emitió varios autos de seguimiento en los que ordenó la inclusión de medidas específicas para distintos sectores. Entre los autos emitidos se encuentran el 004, mediante el cual ordena que se protejan los derechos

fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado; el 005, a través del cual ordena la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado; el 006, con el cual ordena que se proteja a las personas víctimas del desplazamiento forzado en condición de discapacidad; el 007, que ordena la adopción de medidas de coordinación y articulación de la nación con los entes territoriales para la adopción de medidas y componentes de política pública de atención al desplazamiento forzado; el 008, en el que se señala la persistencia del estado de cosas inconstitucional; el 011, que ordena superar las fallas en el registro de la población desplazada; el 222, por el que se adoptan medidas cautelares para la protección de los derechos fundamentales de la comunidad afrodescendiente de Caracolí en la cuenca del río Curbaradó; y el 314, por el que se convoca a sesiones técnicas regionales de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales, en materia de atención integral a la población desplazada.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, diseñó, implementó y coordinó una estrategia de articulación interinstitucional para el seguimiento a la Sentencia T-025 y sus autos. Mediante esta estrategia se integraron acciones de difusión, incidencia y seguimiento, que hacen énfasis en las órdenes de enfoque diferencial, fortalecimiento de la capacidad territorial y garantía de participación de la población desplazada. Con los insumos obtenidos se elaboró el informe de seguimiento y cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional y se participó en las audiencias técnicas convocadas por esa alta corporación.

Al indagar sobre la aplicación del enfoque diferencial se encontró que no se interrelacionaron las medidas ordenadas por el auto 004 con las del auto 006, tampoco con las medidas de los autos 092 y 251. En materia de enfoque del adulto mayor, se advirtió que no se les está teniendo en cuenta en las medidas de política, a pesar de ser los adultos mayores quienes se encuentran asumiendo la crianza de la niñez y adolescencia del hogar, muchos de los cuales son huérfanos, menores abandonados o cuyos padres no pueden estar con ellos por razón de los efectos del desplazamiento forzado.

A continuación se hace un análisis a cada uno de los autos de enfoque diferencial de la Corte Constitucional:

8.1. Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado. En el año 2009 fueron insuficientes las acciones adelantadas por parte de las entidades concernidas para darle cumplimiento a las órdenes del Auto 004, debido a que se confundieron acciones programáticas y asistenciales con los deberes y obligaciones emanados del Auto 004.

La Defensoría del Pueblo considera que para aplicar estos mandatos de modo que se dé cumplimiento al programa de garantías, en beneficio de todos los pueblos indígenas del país y con ejecución de los planes de salvaguarda de los 34 pueblos en riesgo de extinción, se requiere, con prioridad, la formulación de una política pública de carácter integral, diferencial y consistente que, en todo caso, sea consultada y concertada con los pueblos indígenas interesados, respetando las particularidades socioculturales y de riesgo de extinción de cada uno de ellos.

En el periodo de evaluación (2009), se constató que la metodología convenida entre las entidades del Estado y los representantes de los pueblos indígenas se centró en los aspectos

operativos preliminares del proceso de consulta y concertación; sin embargo, desde un enfoque de diseño, formulación y puesta en práctica de políticas públicas, esta metodología requiere avances en los componentes sustanciales de contenido, conceptos, alcances, recursos, tiempos, responsables y monitoreo que implican el programa de garantía y los planes de salvaguarda.

La Defensoría del Pueblo ha recomendado avanzar en un proceso de concertación entre entidades y autoridades indígenas para adoptar un modelo de inclusión de las comunidades desplazadas fuera del resguardo, beneficiarias del Auto 004. En el 2009, el avance del proceso de preconsulta relacionada con el Auto 004 se caracterizó por una dilación de las acciones preliminares o la suspensión del cronograma por parte de las entidades concernidas.

8.2. Auto 005. Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Se constata que no se ha tenido en cuenta la directriz de fortalecer los mecanismos de protección de los territorios colectivos y ancestrales -habitados mayoritariamente por población afrodescendiente- y el diseño e implementación de un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales, lo cual incumple con lo dispuesto en los lineamientos de la sección VIII del mencionado auto.

Debido a que en el Auto 266 la Corte Constitucional no pregunta por el estado actual del proceso de diseño e implementación del plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, ni por el cronograma de implementación para la caracterización efectiva de los territorios colectivos y ancestrales, es urgente allegar la información relativa a este punto. -Acción Social señaló que el Ministerio del Interior y Justicia es la entidad que debe suministrarla. Dicha información es la base para definir los procesos de protección efectiva de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas.

Sobre la realización de las consultas previas del Auto No. 005 no se presentan resultados concretos a favor de las comunidades afrodescendientes. Aún no se atiende diferencialmente a esta población frente a la de otros grupos, por lo que se presentan confusiones como la respuesta que desde diferentes entidades del Gobierno nacional se dio al desplazamientos de comunidades negras del departamento del Chocó, entendidas equivocadamente como población indígena desplazada.

En síntesis, se puede afirmar que lo ordenado por el Auto 05 no ha sido cumplido hasta la fecha y, en consecuencia, no se ha diseñado la política pública para la “protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004” y no se cuenta con recursos económicos que permitan avanzar de manera concreta y real en el cumplimiento efectivo de las órdenes de la Corte Constitucional.

8.3. Auto 006. Protección de las personas desplazadas con discapacidad. Las entidades han avanzado en el cumplimiento de las órdenes del pronunciamiento judicial en materia de recolección de información e identificación de nueve dimensiones que engloban la discapacidad; del establecimiento de la metodología y concertación de los proyectos piloto y de la atención de los 15 casos identificados y las acciones en los municipios donde se establecieron riesgos de accidente de minas antipersonal

-dirigidos a la prevención de los mismos- así como del acceso a los derechos a la salud y a la educación.

No obstante lo anterior, hay que aclarar que la gravedad de la situación actual de la población desplazada con discapacidad impone que las entidades responsables de la implementación y cumplimiento de las órdenes del auto acaten de manera estricta los tiempos establecidos en el auto, superen la etapa de concertación de la implementación de los programas piloto, garanticen el derecho a la participación efectiva de la población desplazada con discapacidad en los territorios y en el nivel nacional y avancen en la evaluación de las políticas públicas actuales, las cuales han sido construidas, como lo hemos advertido, desde un enfoque de manejo de riesgos y no con un enfoque de derechos, además de la falta de participación activa de esta clase de población desplazada.

La Defensoría del Pueblo ve con preocupación la escasa -y, en algunos casos, inexistente- oferta institucional en los niveles territoriales para atender las necesidades de esta población y lograr el goce efectivo de sus derechos. La construcción de una nueva política y programas de atención y protección de la población desplazada con discapacidad exige la disposición de recursos en todos los niveles, que permitan ampliar la oferta para el acceso a los derechos.

La Defensoría del Pueblo recomienda a las entidades del SNAIPD que se cumpla estrictamente con los tiempos establecidos en el auto y se avance en la implementación de los programas piloto, cumpliéndolos y garantizando la participación real y efectiva de la población desplazada con discapacidad. La entidad acompaña a las comunidades indígenas en el proceso de interlocución con las autoridades estatales del orden nacional y local, respecto al desarrollo de las acciones conducentes a la formulación del Programa de Garantías para la Protección de los Derechos Humanos y de los Planes de Salvaguarda en el marco de la consulta previa y de la concertación con los pueblos indígenas.

9. Los indicadores de goce efectivo de derechos

De acuerdo con la información a que ha tenido acceso la Defensoría del Pueblo, hay poca aplicación de los indicadores del goce efectivo de derechos. En su lugar se ha hablado de logros de la Red de Protección Social Juntos, homologados por Acción Social a los indicadores de logros de realización empresarial y no al modelo de goce efectivo de derechos, el cual se debe restablecer, ya que las víctimas no están en frente de una oportunidad sino en un proceso de restablecimiento de su ejercicio de derechos.

10. La participación de la población desplazada

Lo primero que pierde la población desplazada es una parte importante de la identidad que le posibilitan su territorio, su tierra y vivienda, su vereda y su barrio. Donde ha realizado el ejercicio de lo público y la vida cotidiana, donde las necesidades privadas se convertían en públicas y, por tanto, en necesidades colectivas. Sin espacios para lo público y con una identidad anclada en el pasado, se reduce dramáticamente la posibilidad colectiva de ejercer formas de democracia participativa y directa. Queda así muy debilitada su potencialidad ciudadana para construir comunidad y organizaciones sociales y, participar en las exigencias de la restitución de sus derechos. Y, lo más grave, en ese contexto desaparece el ideal de desarrollo humano y se pasa a priorizar la salvación individual, familiar, privada que, por demás, muy pocas veces llega.

Las organizaciones de la población desplazada alcanzan los espacios de participación, que se han ido construyendo por exigencia de la Corte, en altas condiciones de vulnerabilidad y asimetría. La consecuencia es que no se les acepta el debate entre partes (Estado y sociedad civil), se los aísla del resto de la sociedad civil, y se los menosprecia a la hora de la concertación de las decisiones que los afectan, dado que la concertación entre partes desiguales se convierte en una relación de poder en la que siempre pierde el más vulnerable. Siendo que, por el contrario, lo que realmente está en juego es una concertación entre una parte que ha sido incapaz de garantizar unos derechos ya adquiridos y otra que ha sido afectada por la desidia institucional y que, como víctima, tiene de su lado toda la fuerza moral y la carga ética del derecho.

Considera la entidad que es necesario promover la participación de la población desplazada, la cual se debe considerar como un proceso que comienza con la atención en la emergencia inicial -donde se les explican y empoderan sus derechos y se le indica la ruta para el restablecimiento de los mismos-, y sigue con el apoyo a su fortalecimiento como organización de población desplazada, que los cualifica para la participación en los espacios comunitarios e institucionales que inciden en las políticas públicas y se concretan en los entes territoriales.

La formación con enfoque de derechos humanos tiene como intención formar y empoderar *sujetos de derechos*, tanto en lo individual como en lo colectivo, en construcciones sociales que permean la vida de las personas y sus relaciones con el mundo social, personas con un yo sujeto que se construye y se reconstruye en cada acto de su vida. Es en la comprensión, participación y acción por resistir ante estas amenazas, desde sus derechos apropiados, que se convierten en sujetos sociopolíticos con independencia, autonomía y solidaridad para exigir la restitución de los mismos, tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos departamentales y municipales.

La Defensoría ve con preocupación los permanentes intentos de instrumentalizar la participación, como mecanismo de validación de políticas públicas no construidas con los directamente afectados e interesados, y que muchas veces van en detrimento de sus derechos, casos que se explican en el capítulo de atención diferencial, sobre todo lo ocurrido en el proceso de mujeres, relacionado con el Auto 092 de 2008.

La Defensoría considera que el ejercicio del derecho a la participación de la población desplazada no está en las manos de los propios afectados e interesados y que su situación depende mucho de la solidaridad y formación que reciban de otras organizaciones sociales, ONG, universidades, Defensoría y Procuraduría; pero también de aquellos que gestionen las instituciones del Estado. Su paso de sujetos individuales a sujetos sociales y colectivos, con una ética liberadora, está determinado por la comprensión de sus necesidades e intereses, la definición de su identidad y de sus contradictores, que van desde quienes los desplazaron y quienes estaban detrás de esa violencia, y la formulación de una propuesta de pasado, presente y futuro, que les permita afrontar el futuro y superar la adversidad.

La participación ciudadana de la población desplazada comienza por denunciar su desplazamiento y solicitar las primeras ayudas, y deberá pasar a tener intereses e identidades comunes que les permitan adoptar las ventajas de la participación comunitaria e interactuar con el resto de las organizaciones sociales y expresiones ciudadanas del municipio, para exigir, en colectivo, políticas públicas que destinen recursos importantes para su atención diferenciada, ascendiendo en la participación social y su condición de sujeto social y fortaleciendo los mecanismos de participación propia y plena de las mujeres, la niñez, la juventud, las personas en condición de discapacidad, los adultos mayores, los indígenas y los afrodescendientes.

D.2. AVANCES DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL EN ORIENTACIÓN, ASESORÍA Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Introducción. Las dinámicas cambiantes del proceso de Justicia y Paz, los programas de reparación por la vía administrativa adelantados por el Gobierno nacional, la ampliación de la cobertura de orientación por parte de la Defensoría del Pueblo, los desarrollos normativos relacionados con el derecho a la verdad, justicia y reparación de las víctimas y, finalmente, el seguimiento a la aplicación de la ruta sicojurídica han sido, entre otros factores, aspectos tenidos en cuenta para avanzar, actualizar y cualificar los cometidos y mandatos de la entidad a través de la Unidad de Atención a las Víctimas, en procura de contribuir a la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

En este informe al Congreso de la República sobre la vigencia de 2009, la Unidad de Atención a las Víctimas señala, en la primera parte, las principales acciones adelantadas en torno a los avances de carácter temático y programático de la gestión defensorial en esta materia; y en la segunda parte, los avances cuantitativos del proceso de orientación, asesoría y asistencia a las víctimas, en aplicación de cada uno de los componentes de la estrategia sicojurídica.

Es importante mencionar que en el Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2009-2012, se incorporó de manera transversal la temática de las víctimas del conflicto armado interno por cuanto, en su condición de sujetos de derechos, la entidad impulsa la realización de los derechos a la verdad, justicia y reparación. Se incorporó una nueva línea de visión, denominada “Asistencia, asesoría y orientación defensorial”, cuyos objetivos son, fundamentalmente, elaborar y desarrollar modelos apropiados para la atención a las víctimas, con énfasis en criterios deferenciales, e impulsar estrategias para la aplicación de mecanismos de coordinación interinstitucional en relación con la atención a las víctimas en los entes territoriales.

Avances de la gestión defensorial en materia de orientación, asesoría y asistencia a las víctimas

En las páginas siguientes se presentarán los análisis que sobre temas específicos la Unidad de Víctimas ha plasmado en documentos que contienen posturas defensoriales y ha hecho recomendaciones a los actores institucionales pertinentes, tales como el alcance de la reparación colectiva, el tema de la desaparición forzada, la problemática relacionada con la restitución de los bienes, el significado de los procesos de memoria histórica, y un

informe sobre la aplicación, por parte de las víctimas, de la indemnización solidaria, en el marco del programa individual de reparación por la vía administrativa.

Además de lo anterior, es relevante mencionar cómo el avance del proceso de Justicia y Paz y de los procesos por la vía administrativa han impulsado espacios o instancias interinstitucionales de carácter nacional y regional, en los cuales se formula una política en materia de víctimas, se hace seguimiento al desarrollo del proceso de justicia y paz, se diseñan propuestas programáticas relacionadas con algunos aspectos de la reparación a las víctimas, y se adoptan decisiones presupuestales en torno al tiempo, gradualidad y costo de las medidas de reparación a las víctimas.

1. Alcances de la reparación colectiva en Colombia: iniciando el camino

Para la Unidad de Atención Integral a Víctimas, de la Defensoría del Pueblo, han sido una constante preocupación los criterios de reparación colectiva que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRRR), en cumplimiento del mandato legal del artículo 49 de la Ley 975 de 2005, entregue al Gobierno nacional para la implementación del futuro Programa Institucional de Reparaciones Colectivas, que deberá incluir “acciones orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado social de derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia”.¹²⁰

Por esto, pensando particularmente en las expectativas y necesidades de los sujetos colectivos que son víctimas de la violencia en el país, la unidad preparó en el año 2009 el documento *“Alcances de la Reparación Colectiva en Colombia: Iniciando el Camino”*¹²¹, que pretende aportar elementos teóricos para facilitar la construcción o el diseño de medidas orientadas a la reparación de los colectivos vulnerados por hechos violentos.

Los derechos y sujetos colectivos. La Defensoría parte de reconocer en los *derechos colectivos* consagrados en la Constitución Política de 1991 la garantía para satisfacer las necesidades de tipo colectivo y social de los miembros de un grupo humano determinado, los cuales, ejercidos de manera idéntica, uniforme y compartida, pretenden satisfacer un interés común para todos. Con el mandato supremo, el Estado colombiano no sólo se interesa por el individuo sino también por la colectividad, demostrando que, más allá de amparar los derechos en la dimensión subjetiva y particular de la persona, pretende abordar su dimensión social, que supone una concepción del ser humano en sociedad y en relación permanente con el otro como sujeto colectivo.

Los sujetos colectivos son reconocidos como grupos de individuos en los cuales los fines e intereses van más allá de los de cada una de las personas que conforman el sujeto colectivo, originándose una voluntad y un interés que nacen y se sustentan en la voluntad y el interés de los individuos que integran el grupo¹²²; y son ellos quienes, producto de la violencia, evidencian múltiples y complejos daños, traducidos en serios efectos sicosociales, rupturas

120 Ley 975 de 2005. Artículo 49.

121 Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas. Caminos y Rutas de Orientación. Alcances de la Reparación Colectiva en Colombia: Iniciando el Camino; Bogotá, 2009.

122 Francisco Javier Ansuátegui Roig. Una discusión sobre derechos colectivos. Debates del Instituto Bartolomé de las Casas No. 1. Madrid, 2001.

profundas del tejido social, secuelas importantes en la identidad cultural y alteraciones desafortunadas en los procesos de reivindicaciones y en las luchas políticas.

La reparación colectiva y política: El derecho a la *reparación colectiva* obliga, como punto de partida, a la recuperación de la dimensión política de aquellas comunidades, grupos u organizaciones afectados por hechos de violencia sistemática o generalizada, lo que implica considerar a los sujetos colectivos violentados como sujetos políticos y de derechos, a los que se les debe garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía y, con ella, su participación social y política en los diversos escenarios del país. La reparación, para estos sujetos víctimas, debe consistir en medidas orientadas a devolver el estatus pleno de ciudadanos y a eliminar todos los obstáculos legales que les impiden participar en la vida política, social y laboral del país.

Resulta importante señalar que la reparación política se concreta a partir de reformas estructurales e institucionales y del diseño, formulación e implementación de políticas públicas que brinden condiciones para¹²³: a) garantizar la existencia de grupos y comunidades con objetivos, identidades, proyectos y propósitos diversos; b) posibilitar, además de su existencia, la participación e incidencia en los diferentes ámbitos de la vida social y política; c) permitir la reconstrucción de los procesos históricos o inaugurales gestados por los diferentes grupos o comunidades que han sido víctimas de exterminio, genocidio, etnocidio, así como de aquellos que han sufrido afectaciones en su organización interna, o se han visto mermados e imposibilitados para continuar con el desarrollo de los objetivos, propósitos, actividades y propuestas; d) promover la resolución pacífica de los conflictos sociales; e) fortalecer el Estado social de derecho; f) construir una verdadera democracia con garantías para el ejercicio de la ciudadanía; g) recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones estatales y, h) respetar y garantizar los derechos humanos de la población.

Incorporación de lineamientos sicosociales. Para que la reparación se produzca en los términos planteados, deberá incorporar *lineamientos sicosociales* que permitan abordarla en su dimensión integral. Sin duda, reconocer los daños emocionales, los cambios en las dinámicas familiares, la desestructuración del tejido social e institucional de las comunidades y las transformaciones culturales, permite adelantar un proceso de reparación sólido que contemple elementos básicos para el restablecimiento de los derechos vulnerados y la reconstrucción sicosocial de los sujetos colectivos víctimas. Es importante señalar que los daños producidos por la violencia han generado un grave impacto sicosocial, traducido en pérdidas múltiples en la condición emocional de los individuos, las dinámicas familiares, el tejido social e institucional de las comunidades y los elementos culturales, entre otros aspectos. Por eso, desde la perspectiva sicosocial, la reparación colectiva debe contribuir a la recuperación de las personas afectadas, al restablecimiento de las condiciones para el disfrute de una plena salud mental, al fortalecimiento del tejido social, a la restitución de la confianza y la solidaridad y a la reconstrucción de los lazos comunitarios¹²⁴.

Elementos determinadores. Sin embargo, determinar la magnitud de los daños colectivos dependerá de diversos elementos, como: las historias personales, la organización o comunidad, los valores culturales y espirituales, el tipo de hechos de violencia,

123 Corporación AVRE. Clara Castro y Andrea Becerra. La dimensión política de la reparación colectiva. Bogotá, 2008.

124 Corporación AVRE. La reparación colectiva desde una perspectiva psicosocial: elementos para su análisis. Encuentro de víctimas pertenecientes a organizaciones sociales. Bogotá, 2007.

las particularidades étnicas, generacionales y de género, entre otros intangibles que determinan la condición humana y que sólo podrán ser revelados a través del enfoque sicosocial que intente la rehabilitación emocional y física, a través, por ejemplo, de la reconstrucción de la memoria histórica, el esclarecimiento de la verdad de los hechos de violencia y las condiciones que generen justicia a los responsables así como las garantías de no repetición de los hechos violentos. La inclusión de estrategias de acompañamiento sicosocial permitirá a los miembros de la comunidad superar la victimización, reconstruir su capacidad de agenciar, crear y compartir espacios de reelaboración y verbalización de los acontecimientos violentos, fortalecer el tejido social, generar confianza y solidaridad en el interior de la comunidad y recuperar la identidad colectiva y cultural.¹²⁵

El derecho fundamental de la consulta previa. Finalmente valga señalar que, frente al caso particular de la reparación colectiva en comunidades indígenas y afrodescendientes, es claro que, según la normativa nacional e internacional, tienen derecho a ser consultadas en forma previa frente a aquellas decisiones estatales que puedan afectarlas directamente. En este sentido, *el derecho fundamental de la consulta previa* representa, por un lado, el derecho a la participación y por otro, un medio para proteger la diversidad étnica y cultural de estos grupos. Cualquier proceso de reparación, frente a la grave violación de derechos humanos de los grupos étnicos en el país, deberá ser consultado previamente con las autoridades legítimas y sus comunidades, respetando, en todo caso, las características socioeconómicas y culturales de los diferentes pueblos así como sus creencias y simbologías propias ante la reparación por las pérdidas.

Para la Defensoría del Pueblo, el diseño de un programa que pretenda reparar el daño causado a las comunidades y colectividades directamente afectadas por las violaciones graves de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que permita reconstruir el orden institucional quebrantado por el conflicto interno armado, constituye el gran desafío que el Gobierno nacional debe asumir, si pretende responder a los sujetos colectivos que, debido a la violencia, tienen vivos los recuerdos de un pasado doloroso y dilapidada su confianza ciudadana en las instituciones del Estado. El contexto colombiano obliga a reconocer que las medidas reparatorias contenidas en un futuro Programa Institucional de Reparaciones Colectivas no pueden tener únicamente un alcance restitutorio, sino que deben contemplar cierto potencial transformador de las desigualdades sociales, con miras a garantizar la no repetición de las atrocidades vividas en el país¹²⁶.

2. Desaparición forzada ¿qué es y qué hacer?

A partir de la resolución 438 de 2007 y de acuerdo con el mandato del artículo 34 de la Ley 975 de 2005, la Defensoría del Pueblo, a través de la Unidad de Atención Integral a Víctimas, comenzó su tarea de orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto interno armado, buscando que, particularmente a través del proceso judicial, se aproximaran a una reparación integral que estableciera las bases para la reconstrucción de la memoria, la revelación de la verdad sobre los hechos delictivos, el fin de la impunidad, la apertura a un sólido proceso de reconciliación y, por supuesto, la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas y sus familiares.

125 Ídem

126 Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon. “Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado”. En: Dejusticia, Bogotá, junio 1 de 2007.

En el año 2006 la Unidad de Atención Integral a Víctimas comenzó a registrar los distintos hechos victimizantes y a reportar las estadísticas respectivas, y encontró que, en ese año, el delito de desaparición forzada ocupó el cuarto lugar en frecuencia, después del homicidio, el desplazamiento forzado y el despojo de bienes. Esta tendencia siguió presentándose a lo largo de los años 2007 y 2008, aspecto que para la Defensoría del Pueblo constituye una preocupación y, por supuesto, un llamado a todas las instituciones pertinentes a profundizar en la comprensión de la situación y en el despliegue, por parte del Estado colombiano, de estrategias y mecanismos que de manera eficaz enfrenten y prevengan la desaparición forzada, tipificada como delito de lesa humanidad.

La Unidad de Atención Integral a Víctimas, respecto del año 2009, presentó el documento *Desaparición Forzada: Qué es y Qué hacer* donde, a partir de una descripción del delito desde sus orígenes, se muestra cómo ha evolucionado su concepción a través de la historia, se define el mismo desde la perspectiva de la jurisprudencia internacional, y se señalan los desarrollos normativos a escala interna, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. Se trata de una valiosa herramienta que toma como referente la localización geográfica según las zonas del país donde ocurrieron los hechos así como algunos casos de familiares de desaparecidos que han solicitado acceso al proceso judicial de justicia y paz, reconociendo que los hechos afectan no sólo a las personas que los padecen, sino también a su entorno familiar y a sus comunidades.

El objetivo fundamental, sin embargo, se dirige a entregar insumos a los equipos sicojurídicos que, en las diferentes regionales del país, orientan y asesoran a las víctimas afectadas por el delito de desaparición forzada, aportando información clave para que estos profesionales brinden elementos que favorezcan la incorporación de información en el Registro Único de Desaparición Forzada y encuentren la posibilidad de activar o reactivar el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU).

El documento también hace referencia al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, definido por la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y describe las actividades que se deben realizar en cada una de las fases, las entidades responsables y, sobre todo, el papel que en algunos momentos deben desempeñar las víctimas como partes primordiales en el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas. En este punto y pensando en las necesidades particulares de las víctimas del delito de desaparición forzada, se incluyó un directorio institucional que contiene un listado de direcciones, teléfonos y líneas gratuitas de las distintas entidades y organizaciones que tienen competencias y responsabilidades y que adelantan acciones en favor de las víctimas y de los familiares de personas desaparecidas, particularmente centradas en la prevención, contención y represión del delito en el país.

Valga señalar que, dentro del Plan Estratégico de la Unidad de Atención Integral a Víctimas, se priorizó el tema de la desaparición forzada de personas, teniendo en cuenta que este delito es de alto impacto en la población afectada por el conflicto armado interno; por lo cual se buscó que cada equipo sicojurídico realizara un estudio analítico y elaborara un informe para abordar aspectos como: información de contexto que permita establecer los presuntos autores, los móviles del delito y el número de casos demostrados en el año 2009; la existencia o no de mecanismos de coordinación sobre el delito de desaparición forzada, quiénes los lideran, quiénes los conforman, las entidades públicas, las entidades privadas y las organizaciones de víctimas; la existencia o no de planes regionales o locales

sobre desaparición forzada, los propósitos, enfoques y énfasis para que, finalmente, se pueda delinear un panorama que hable del compromiso de las autoridades regionales y territoriales en la prevención, contención efectiva y acciones contra el delito de desaparición forzada.

En el marco de la Mesa Interinstitucional de Asistencia Psicosocial a Víctimas de Desaparición Forzada se generó la redacción y publicación del documento *Recomendaciones para una política pública con enfoque psicosocial en contra de la desaparición forzada*, que recogió las propuestas de las organizaciones de víctimas y de las ONG en relación con la formulación, ejecución, seguimiento y monitoreo de una política pública integral de prevención, protección y atención de la desaparición forzada desde un enfoque psicosocial. Este incluyó los aportes de la Fiscalía General de la Nación, del Instituto Nacional de Medicina Legal y, por supuesto, las percepciones de la Defensoría del Pueblo.

Dentro de los importantes avances generados en torno a la lucha contra el delito en mención, la mesa interinstitucional logró que fueran tenidas en cuenta las observaciones y recomendaciones dirigidas al Proyecto de Ley No. 178 de 2008 Senado - 280 de 2008 Cámara “*Por la cual se rinde homenaje a las víctimas de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación*”, en torno a mecanismos para el hallazgo, identificación y entrega de los cuerpos, participación de los familiares de las víctimas durante el proceso y algunas medidas para salvaguardar la memoria de los hechos ocurridos, transformadas en medidas de satisfacción para las víctimas y garantías de no repetición para la sociedad en general.

De igual forma, en el año 2009 la Unidad de Atención estableció contacto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP)- y las entidades estatales comprometidas en el desarrollo del Documento CONPES 3590 de 2009, denominado “Consolidación de los Mecanismos de Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas en Colombia”, con el fin de promover un diálogo que contemplara los ejes temáticos del documento “*Recomendaciones para una política pública con enfoque psicosocial en contra de la Desaparición Forzada*” e incentivar el compromiso institucional en beneficio de las víctimas así como la visibilización de la problemática ante la sociedad.

2.1. Capacitación a los equipos sicojurídicos sobre desaparición forzada: Con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del proyecto de fortalecimiento a la justicia, se adelantó durante el año 2009 un plan de capacitación dirigido a los profesionales que desarrollan la aplicación de la estrategia sicojurídica en las distintas regionales de la Defensoría del Pueblo en el país, y se logró la formación de 60 profesionales pertenecientes a 13 oficinas regionales de la Defensoría.

Para adelantar esta capacitación, la Unidad de Atención Integral a Víctimas contó con el acompañamiento y la participación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD), organismo con el cual se diseñó el contenido temático, la programación y el desarrollo de cada uno de los módulos de capacitación, que contaron con la actualización de la normativa nacional e internacional, instrumentos y mecanismos de prevención e investigación del delito, aspectos psicosociales de intervención con las víctimas y, en general, la ruta de atención.

3. La restitución de los bienes de las víctimas

Para la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo, las víctimas del conflicto armado son sujetos plenos de derechos, particularmente porque la institución

reconoce sus luchas incansables en torno a conocer la verdad, exigir justicia y, por supuesto, buscar la reparación integral de todos los daños causados por los hechos violentos.

En este orden de ideas, si los derechos resultan de suma importancia, los procedimientos, procesos y rutas de acceso a los mismos implican gran responsabilidad. Por eso, la orientación sicojurídica brindada por los profesionales de la unidad decidió clarificar a la víctima sobre las competencias institucionales y los insumos que se requieren, tales como documentos, formatos, información y remisiones interinstitucionales que permitirán favorecer sus derechos patrimoniales

Ahora bien, tras el objetivo fundamental de contribuir con la instauración de procedimientos y sistemas que impliquen para las víctimas la efectiva garantía de sus derechos patrimoniales despojados o abandonados, la Defensoría del Pueblo, desde la Unidad de Atención Integral a las Víctimas de la Violencia, adelantó en el año 2009 las siguientes actividades:

1. Estableció lineamientos y directrices técnicas y programáticas que permitieron a las defensorías regionales brindar orientación, asesoría y acompañamiento adecuado y oportuno a la víctima, para garantizar e impulsar la efectividad de su derecho a la reparación, en su dimensión de restitución o compensación.

La unidad elaboró el documento *Restitución de bienes: apuntes prácticos*, que incorpora la temática de bienes en la estrategia de orientación jurídica y sicosocial para la atención a las víctimas.

El documento incluye el marco normativo dispuesto en la actualidad para que las víctimas accedan a la reparación relacionada con sus derechos patrimoniales; al respecto, se hace especial énfasis en el tema probatorio del incidente de reparación, como la única vía transicional vigente para reclamar esta clase de pretensiones.

Con el ánimo de ilustrar sobre la importancia que en la actualidad cobra este tema, el documento cita algunas cifras estadísticas que muestran las significativas peticiones relacionadas con derechos patrimoniales presentadas por las víctimas que acuden a la Defensoría del Pueblo.

De otra parte y de manera teórica, inserta algunos avances conceptuales sobre reparación y bienes patrimoniales.

Con el propósito de guiar a los servidores encargados de la orientación a las víctimas se presentan los elementos temáticos sobre derechos patrimoniales específicos para desarrollar esta función de orientación.

Finalmente, el texto describe el papel desempeñado por la Defensoría del Pueblo en los diversos escenarios relacionados con la temática de bienes y que más adelante describiremos con detalle.

2. Coordinó las funciones y los funcionarios encargados a nivel nacional y territorial de ejecutar las decisiones tomadas, para evitar la inoperancia actual en el manejo administrativo del derecho a la restitución, en particular de bienes.
3. Participó en la consolidación de un sistema único de información que permite a las diferentes instituciones comprometidas y encargadas de ejecutar programas sobre

la temática, hablar el mismo idioma, en procura de la realización del derecho a la reparación de las víctimas.

4. Realizó investigaciones sobre la temática, que permitieron elaborar las herramientas metodológicas y pedagógicas necesarias para que los equipos sicojurídicos y los funcionarios de la unidad, a escala regional, pudieran garantizar de manera eficaz el ejercicio del derecho a la reparación que le asiste a las víctimas.
5. Igualmente, la Defensoría del Pueblo participa en diversos escenarios interinstitucionales que se ocupan de proveer medios para hacer efectivos los derechos de las víctimas, así:

3.1. Recomendaciones para la elaboración del Programa de Restitución de Bienes

En la actualidad, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), a través del Comité Técnico Especializado, se encuentra elaborando las recomendaciones que presentará al Gobierno nacional relativas al Programa de Restitución de Bienes, de conformidad con el mandato de la Ley 975 de 2005. Este programa hace parte de la Política de Tierras que el Gobierno, bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación, desarrolla conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional que impera en el país.

Con el ánimo de garantizar el derecho a la restitución de bienes de las víctimas, el programa contempla una serie de rutas, protocolos y procedimientos administrativos y judiciales que les permiten reclamar y acceder a la restitución de sus bienes, si esa es su voluntad, o acceder a alguna de las formas subsidiarias de restitución, como son la compensación o la indemnización en dinero o especie.

El documento de recomendaciones, que en la actualidad se elabora, también desarrolla otros componentes que acompañan la restitución de los inmuebles que las víctimas pretendan reclamar, con el fin de garantizarles el derecho a la reparación integral. Se contemplan medidas que hagan factible la reconstrucción de sus proyectos de vida, como son: la condonación o pago de deudas crediticias, servicios públicos, impuestos y, en general, alivio de pasivos que garanticen la estabilidad socio-económica. De la misma manera, se incluye divulgación y asesoría para que las víctimas, conozcan sus derechos y los medios administrativos y judiciales con que cuentan para reclamar la restitución de los bienes despojados.

El Comité Técnico Especializado, en su calidad de órgano técnico asesor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), elaboró un primer documento analítico con fundamento en el cual se desarrollaron las recomendaciones para la elaboración del Programa de Restitución de Bienes, presentado para su aprobación a la plenaria de la comisión. Este trabajo es un insumo valioso, en primer lugar, para los sectores responsables de la ejecución de las acciones de reparación, pues facilita la discusión, participación y consulta de las víctimas, sus organizaciones y otros sectores de la sociedad civil, y, en segundo lugar, para las agencias de cooperación internacional y multilateral que participan en su diseño y ejecución. Ante todo, el Programa de Restitución de Bienes deberá ordenar los esfuerzos nacionales e internacionales en torno a la restitución, como elemento esencial de las acciones de reparación integral a las víctimas de la violencia.

Finalmente, es importante destacar que durante la discusión del programa inicialmente presentado, el Gobierno nacional, en acatamiento de la orden dada por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, y por cuanto todavía no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, reformuló la política de tierras con el propósito principal de esclarecer la magnitud, las modalidades y los efectos del despojo así como de tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandono o despojo.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha insistido, desde el seno del Comité Técnico, en que si bien el documento final —elaborado por la mesa de tierras que constituyó el Gobierno nacional para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte— contempla algunos ítems similares a los que se han desarrollado en el programa, también lo es que el programa no se puede sujetar estrictamente al marco de la política, pues son dos escenarios temáticos y jurídicos diferentes.

3.2. Proyectos piloto sobre restitución de bienes

En Mampuján, Chengue y Turbo, municipios donde se adelantan proyectos piloto de restitución de bienes, dentro de las funciones del Comité Técnico Especializado, la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo, en consenso con quienes tienen a su cargo la coordinación de dichos proyectos, lleva a cabo las siguientes tareas:

- a) Participa en los talleres o encuentros programados con las víctimas con el fin de brindar orientación y dar información relacionada con la temática, en particular las normas y procedimientos judiciales para la reclamación de sus pretensiones patrimoniales.
- b) Se involucra en talleres o encuentros programados con las víctimas para orientarlas sobre el alcance y la importancia del incidente de reparación contemplado en la Ley 975 de 2005, y solicita el aporte de pruebas documentales indispensables para fundamentar el derecho sobre los bienes despojados respecto de los cuales pretenden una reparación.
- c) Invita a las autoridades municipales para que asistan a los talleres o encuentros programados con las víctimas, con el objetivo de orientarlos y lograr su concurso en la tarea de acopio probatorio.
- d) Establece contacto con las víctimas incluidas en los proyectos piloto, previamente reconocidas en esta condición por el despacho de la Fiscalía -Unidad de Justicia y Paz—cuando todavía no cuentan con representante judicial, a efectos de realizar la entrevista, diligenciar el formato socioeconómico y entregar los poderes.

4. Memoria histórica

Dentro de la estrategia sicojurídica, la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo ha tenido en cuenta la memoria histórica del conflicto armado, como un elemento transcendental en el proceso de atender las necesidades de las víctimas y de la sociedad colombiana, particularmente en torno a las posibilidades de reparación

integral de sus derechos y la restitución del tejido social afectado por las violaciones masivas y sistemáticas.

Es así como, durante el año 2009, la unidad inició una línea de trabajo enfocada en la sensibilización de la sociedad, a partir de la reconstrucción de la memoria del conflicto, que básicamente busca la reivindicación de los derechos de las víctimas por medio del reconocimiento social de los hechos que causaron graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

La Defensoría del Pueblo reconoció en la memoria histórica un componente fundamental en el desarrollo de los sistemas de pensamiento de los sujetos individuales y colectivos, el cual tiene el valor de contribuir al saneamiento de los daños ocasionados por el conflicto, y posibilita los escenarios propios para reconstruir proyectos de vida y reconocer la dignidad del sujeto en relación con los otros.

A partir de esta línea de trabajo, la Unidad de Atención Integral a Víctimas pretende hacer un llamado a la sociedad en general, para que reflexione sobre lo que se olvida y lo que se recuerda y, aún más determinante, cómo se decide qué se olvida y la necesidad de hacerlo y cómo lo que se recuerda puede contribuir al fortalecimiento de la identidad de la sociedad y traducirse en un baluarte que contribuya a que esta vulneración de los derechos de las víctimas no vuelva a ocurrir.

4.1. Proyecto: narrativas visibles

Se trata de un proyecto de reconstrucción de la memoria histórica realizado durante el año 2009 por la Defensoría del Pueblo (Regional del Meta) en los municipios de San Martín, Puerto López, Puerto Gaitán y Villavicencio. Esta iniciativa contó con la participación de miembros de las comunidades mencionadas, víctimas de la violencia perpetrada por grupos de autodefensa, guerrillas y agentes del Estado, desde el año 1992 hasta el año 2006.

La recolección de las narrativas se hizo, con el fin de mostrarle a la sociedad la realidad histórica de las víctimas en las situaciones de sufrimiento ocasionadas por los abusos y violación de sus derechos. Se realizaron cinco (5) eventos denominados “*Vigilias para escuchar a las víctimas*”, donde funcionarios de diferentes instituciones y organizaciones leyeron públicamente los relatos e historias integrados a partir de las narraciones de los participantes.

Así, a través de la recolección y lectura pública de las narrativas, la comunidad logró comprender la forma como está asumiendo el proceso de reconstrucción después de los hechos violentos, en un marco social e histórico que configura una línea de tiempo donde se vislumbra un camino hacia la verdad y hacia la creación de una cultura de paz. Las víctimas, en el proyecto de “Narrativas visibles”, son portadoras de otra mirada sobre la realidad y se convierten en agentes dispuestos a reconstruir la sociedad a partir de las enseñanzas de un doloroso pasado.

4.2. Proyecto: Documento sobre la memoria histórica

Este documento contiene dos textos sobre la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto. El primero, llamado *Memoria y representaciones sociales de la violencia en el marco del*

conflicto colombiano, desarrolla tres ejes fundamentales. Por un lado, plantea un acercamiento conceptual a la memoria y su relación con las representaciones sociales; seguidamente, hace una caracterización de la población víctima en la entrevista en profundidad realizada por los equipos sicojurídicos que integran la Unidad de Atención Integral a Víctimas, y, finalmente, muestra los contextos del conflicto en siete regiones del país.

En el capítulo “*Por las rutas de la narración*”, se apuntan algunos relatos de víctimas, y a partir de estos se hace un análisis de los departamentos de Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Meta, Magdalena y Valle del Cauca así como del Urabá antioqueño, que permite reflexionar sobre la importancia de generar conciencia sobre las problemáticas conceptuales, metodológicas y éticas surgidas en los escenarios que intentan generar dinámicas y propuestas para la recuperación de la memoria. De igual forma, la Unidad de Atención Integral a Víctimas concluye reconociendo, en la reconstrucción de la memoria histórica, un verdadero elemento potencializador capaz de abordar la reparación de una forma integral mediante medidas que salvaguarden las pretensiones de los sujetos individuales y colectivos.

En el segundo texto, denominado *Narrativas visibles, un ejercicio de introspección regional, de reparación emocional y de recuperación de la dignidad* se retoman fragmentos de relatos de víctimas que han participado en la iniciativa de memoria histórica “*Narrativas visibles*” (cf. 4.1), y se elabora un análisis que permite reconocer las subjetividades que esconden las historias de vida, las vivencias y apreciaciones personales sobre los hechos vividos. Ello busca reconocer las distintas voces que surgen en los procesos de recordar y distingue entre las posibilidades de construir iniciativas de memoria desde el escenario oficial, dirigidas a un contexto nacional e internacional, y la memoria no oficial, disidente, que por lo general procura un alcance local y regional sumamente valioso.

5. Reparación individual por la vía administrativa prevista en el decreto 1290 de 2008

En el último semestre del año 2009, la Unidad de Atención Integral a Víctimas, con la colaboración de la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ), presentó el documento *Reparación individual por vía administrativa para víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley: Decreto 1290 de 2008 un difícil camino hacia la restitución plena de los derechos de las víctimas* por medio del cual, una vez hecho un recorrido conceptual y realizada la comparación con las experiencias vividas en otros países, se pretendía evidenciar los sentimientos y expectativas de las víctimas frente a los primeros pagos, productos de la indemnización solidaria establecida en el mencionado decreto.

Precisamente, y luego del anuncio de la iniciación del programa, a partir del 15 de agosto de 2008, las víctimas empezaron a acudir de manera masiva y permanente a las entidades encargadas de recibir los formularios a través de los cuales plasman sus expectativas frente a los beneficios del programa de reparación. Como quiera que la Defensoría del Pueblo, desde el inicio del debate en torno al marco legal que estructuró el programa, planteó una serie de observaciones a través del documento mencionado, pretendió hacer visible el alcance que hasta la fecha ha tenido este programa y lo que ha significado para las víctimas, es decir, recibir una suma económica como contraprestación del daño padecido.

Para la elaboración del documento fue utilizada la metodología cualitativa de investigación, teniendo en cuenta que esta se basa en principios teóricos como la

fenomenología, la hermenéutica y la interacción social. Los diversos métodos de recolección de datos utilizados se seleccionaron con el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad que las víctimas viven frente a las indemnizaciones establecidas dentro del proceso de reparación individual por vía administrativa previsto en el Decreto 1290 de 2008.

La Unidad de Atención Integral a Víctimas (nivel central) solicitó a los equipos sicojurídicos que orientan y asesoran a las víctimas en las diferentes defensorías regionales del país realizar un análisis de contexto sobre lo que se ha venido evidenciando después de los primeros pagos del programa. Para producir este análisis, se utilizaron diferentes herramientas metodológicas como grupos focales integrados por personas que habían diligenciado los formularios de reparación administrativa o personas que ya obtuvieron indemnización; entrevistas con funcionarios de Acción Social; entrevistas en profundidad con las víctimas, orientadas a través de la estrategia sicojurídica en las regionales de la Defensoría, y preguntas realizadas a víctimas que participaron en talleres sicojurídicos.

Al respecto, se obtuvieron valiosos resultados que, entre otros aspectos, reflejan el desconocimiento de las víctimas del procedimiento establecido en el programa, la ausencia de información sobre las medidas que componen el derecho a la reparación integral, la desconfianza que sienten frente a la institucionalidad, el interés principal que las asiste cuando piensan en este tipo de programas de reparación, la preocupación por saber en qué han invertido el dinero y cómo se reconocen como sujetos de derechos; en este caso, al derecho fundamental de la reparación integral.

En el año 2010 la Unidad de Atención Integral a Víctimas espera poder ratificar la información obtenida, a través de varias actividades que se desprenden de grupos focales en algunas regionales y que permitirán legitimar y dar mayor contundencia al proceso realizado.

Para la Unidad es claro que la reparación integral hace alusión a un conjunto de medidas que trascienden el factor económico, ya que este, individualmente concebido, no alcanza los objetivos de regresar 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, y es uno de los resultados de la investigación realizada, se genera una serie de sentimientos de dolor, frustración y culpabilidad que difícilmente le permitirán rehacer su proyecto de vida.

6. Participación de la unidad de atención integral a víctimas en escenarios interinstitucionales

6.1. Escenarios interinstitucionales de carácter nacional

El proceso judicial y administrativo ha venido generando la conformación y consolidación de una serie de espacios o instancias de carácter nacional en los cuales se formulan políticas en materia de víctimas, se hace seguimiento al desarrollo del proceso de justicia y paz, se diseñan propuestas programáticas relacionadas con algunos aspectos de la reparación a las víctimas, y se adoptan decisiones presupuestales en torno al tiempo, gradualidad y costo de las medidas de reparación.

La Defensoría del Pueblo participa como miembro del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, presidido por el Ministerio del Interior y de Justicia, en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación Nacional y en el Comité de Reparaciones Administrativas, en este último caso, con voz pero sin voto.

En tales espacios se han analizado temáticas sobre los ejes problemáticos en torno al desarrollo normativo y judicial del proceso de justicia y paz, la dificultades para la programación y desarrollo de las diversas diligencias del proceso judicial, la aprobación y seguimiento del modelo de atención interinstitucional, las solicitudes a la cooperación internacional de carácter interinstitucional, el diseño del programa de restitución de tierras y bienes, la formulación del programa de reparaciones colectivas y la definición de criterios para la entrega de las indemnizaciones solidarias en el marco del programa de reparación administrativa, entre otros temas sustanciales.

Es de anotar que en su cometido de Ministerio Público y en la línea de visión sobre la incidencia en la formulación y gestión de la política pública, la Unidad de Víctimas, en representación de la Defensoría del Pueblo, ha elaborado documentos y hecho pronunciamientos en cada uno de los asuntos en los cuales, según criterio de la unidad, no se cumplen los estándares internacionales ni las normas vigentes colombianas, desde la perspectiva de hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas.

6.2. Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas (MAIV)

En el Subcomité de Atención Integral a Víctimas, mesa de trabajo permanente derivada del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz, la Defensoría del Pueblo, a través de la Unidad de Atención Integral a Víctimas, ha venido participando activamente en la formulación y puesta en marcha del Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas, particularmente de lo que permita a las diferentes entidades optimizar la atención de los solicitantes mediante rutas, procedimientos, formatos y directrices específicas, así como un lenguaje común que facilite la orientación y el registro de los interesados, en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, tanto por la vía administrativa como por la vía judicial.

En el transcurso del año 2009, estas labores permitieron ensayar el modelo de atención en cuatro departamentos del país: Santander, Magdalena, Antioquia y Cesar, con la participación de otras entidades y diferentes donantes y agencias de cooperación internacional. Se pusieron a prueba los dos componentes fundamentales del modelo: los procedimientos indicados y la coordinación interinstitucional, aspecto fundamental en el fortalecimiento de los procesos de atención. Para el logro de estos objetivos, la Defensoría del Pueblo aportó profesionales en derecho, sicología y trabajo social.

Al finalizar el año, los resultados parciales obtenidos indicaron una mejora en los procesos de atención, teniendo en cuenta las particularidades de cada solicitante y sus necesidades básicas. Las víctimas han expresado mayor satisfacción con la calidad de los servicios y se ha evidenciado más coordinación entre las entidades de orden regional, y trabajo permanente en las mesas y comités.

Con estos avances y el análisis detallado de las dificultades y retos se espera que, en el transcurso del año 2010, sean ajustados los procedimientos y rutas y que la estrategia pueda

ser adoptada por las entidades que comparten la labor de orientación y registro, de modo que pueda replicarse en la totalidad del país.

6.3. Subcomité de Protección a Víctimas y Testigos en el marco del proceso judicial contemplado en la Ley 975 de 2005

Durante el año 2009 y en aplicación del Decreto 3570 de 2007, la Defensoría del Pueblo, a través de la Unidad de Atención Integral a Víctimas, como integrante del Subcomité de Protección a Víctimas y Testigos, apoyó la elaboración y actualización de dos mapas de riesgo con el objeto de ajustar la priorización de los municipios para la atención preventiva a cargo de la Policía Nacional. Igualmente, ayudó a resolver los recursos de apelación interpuestos por las víctimas inconformes con las decisiones adoptadas por el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo.

6.4. Subcomité de memoria histórica

El Subcomité de Memoria Histórica fue aprobado por el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz el 9 de julio de 2009, y está integrado por el Archivo General de la Nación, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR), el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Superintendencia de Notariado y Registro y La Defensoría del Pueblo.

La Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo, como dependencia encargada de la atención y orientación de las víctimas del conflicto, ha empezado a sentar posiciones conceptuales en torno a la finalidad y sentido de la memoria histórica dentro del proceso de justicia transicional que enfrenta el país. En esencia, el subcomité tiene como objetivo fundamental promover el derecho a la verdad. En la fecha se han realizado cuatro comités en los cuales se ha planteado la necesidad de iniciar labores en torno a la conservación y protección de la información que reposa en cada una de las instituciones que lo conforman. Las funciones del subcomité son las siguientes:

1. Definir mecanismos de cooperación entre diferentes entidades dirigidos a la adopción de procedimientos adecuados para el cumplimiento del deber de preservación de la memoria histórica (Ley 975 de 2005 art. 56).
2. Compartir experiencias y conocimientos sobre la organización, sistematización, conservación, preservación, acceso, consulta y divulgación de archivos relacionados con la memoria histórica.
3. Revisar las medidas tendientes a impedir la sustracción, destrucción o falsificación de los archivos, de modo que no se imponga la impunidad (Ley 975 de 2005, art.57).
4. Recomendar al Gobierno nacional la adopción de medidas para el conocimiento de la verdad y preservación de la memoria histórica.¹²⁷

127 Tomado de Presentación 17 de marzo 2010

La Defensoría del Pueblo, a partir del escenario planteado, busca garantizar que cualquier acción sobre la preservación y recuperación de la memoria histórica no contraríe los derechos que tienen las víctimas a la verdad, privacidad y garantías de no repetición.

6.5. Subcomité del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz

Con el auspicio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y con la participación de entidades como la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Consejería Presidencial para Acción Social, la Procuraduría General de la Nación, la Vicepresidencia de la República y la valiosa ayuda de la cooperación internacional, la Defensoría del Pueblo viene trabajando desde el año 2008, para la creación y puesta en marcha del Sistema Interinstitucional de Información de Justicia y Paz (SIJYP) que tiene por objetivo el manejo oportuno y en tiempo real de toda la información de que disponen las distintas instituciones del Estado colombiano en relación con el proceso de Justicia y Paz. La Defensoría del Pueblo le asignó esta responsabilidad a la Unidad de Atención Integral a Víctimas para contribuir en la definición del diseño del módulo de víctimas de dicho sistema.

Durante el año 2009, en coordinación con la Oficina de Sistemas de la entidad, la Unidad de Atención Integral a Víctimas participó en los diferentes escenarios de trabajo con el objetivo de terminar de consolidar el diseño del módulo de víctimas, el cual entrará en funcionamiento en el año 2010. Para ello, se han capacitado profesionales de la unidad quienes, a su vez, han realizado las pruebas necesarias para establecer las dificultades en la aplicación del sistema, que han sido reportadas al operador técnico para que sean corregidas por la empresa contratista, antes de que el sistema entre en funcionamiento.

6.6. 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 para la Restitución de Bienes, según sea el caso. Aunque no está contemplada la participación de la Defensoría del Pueblo como miembro del mismo, dadas las importantes y trascendentales intervenciones que desde el inicio de las sesiones ha presentado la Unidad de Atención Integral a Víctimas, en la actualidad la entidad participa como invitada permanente, labor que continuará realizando hasta tanto el comité permanezca, de acuerdo con su vigencia normativa.

Sus funciones se relacionan básicamente con: facilitar la coordinación interinstitucional con las entidades cuyas funciones están directamente relacionadas con la temática de protección de bienes, particularmente con la protección de predios urbanos y rurales y con procesos relacionados con la propiedad y tenencia de bienes inmuebles, con el fin de contribuir al cumplimiento de las funciones asignadas a las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes; brindar soporte técnico para la identificación física y jurídica de los bienes inmuebles que han sido declarados objeto del despojo; asesorar técnicamente a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en el diseño del Programa de Restitución de Bienes; y prestar asesoría a las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, cuando estas lo requieran.

La labor más importante que hasta ahora ha realizado el citado comité es la construcción de diferentes textos temáticos utilizados como insumo para la elaboración del documento de recomendaciones que permita la materialización del Programa de Restitución de Bienes, por ejemplo, el denominado *Aporte para la estructura y componentes del Programa de Restitución de Bienes* que contiene y sugiere la estructura general y los componentes del Programa de Restitución de Bienes.

El Comité Técnico, para efectos metodológicos de desarrollo de los componentes, dividió a sus miembros en subgrupos, de acuerdo con la afinidad de sus mandatos constitucionales y legales y la temática de cada componente. La Defensoría del Pueblo interviene en el desarrollo de los componentes números 2 y 7, con el fin de contribuir, desde la experiencia regional de los funcionarios de la unidad, con los insumos fundamentales para la construcción de cada uno de estos componentes del programa.

En el subgrupo relativo a los procedimientos, protocolos y formas operativas de la restitución, se diseñó y desarrolló el componente, desde una estructura básica que define las tipologías del despojo tanto de las víctimas como de los ocupantes secundarios.

El trabajo preparado por el subcomité se presentó al Comité Técnico Especializado, el cual debatió el documento y, una vez hechas las respectivas observaciones, realizó un taller con los miembros del comité con el fin de ajustar, complementar y validar el proyecto del programa que se presentó a la plenaria de la CNRR.

6.7. 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 consecuencia, durante el año 2009 participó en las reuniones preparatorias para la instalación de las comisiones en algunas ciudades del país, en las cuales se presentaron los lineamientos del documento de recomendaciones para la elaboración del Programa de Restitución de Bienes, los adelantos y gestiones y la agenda que manejó el Comité Técnico Especializado a escalas central y regional, para la elaboración del citado documento.

Así mismo, en jornadas de trabajo preparatorias, la Defensoría del Pueblo y las diferentes entidades miembros de las comisiones asumieron compromisos dentro del marco de su mandato legal, para redactar las recomendaciones del programa, ahora con los aportes regionales obtenidos para la elaboración del Programa de Restitución de Bienes, a través de la Secretaría Técnica del Comité Técnico Especializado. En la actualidad, se realizan nuevas rondas nacionales con el proyecto del programa de Restitución de Bienes para continuar, desde lo regional, con la retroalimentación de sus contenidos.

En la fecha, se encuentran instaladas las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes en las ciudades de Medellín, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga, Sincelejo y Cali. Se proyectó para el primer semestre del año 2010 instalar las comisiones en las ciudades de Barranquilla, Pasto, Valledupar, Mocoa, Quibdó y Villavicencio.

D.3. LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SAT)

Introducción. De conformidad con el fundamento normativo constitucional, nacional e internacional¹²⁸ sobre el respeto a la dignidad humana, la protección frente a posibles violaciones de los derechos fundamentales a la vida, a la libertad e integridad personal es una obligación imperiosa del Estado colombiano. 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.

La misión institucional del SAT es la de 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 así como infracciones al derecho internacional humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado, con enfoque diferencial. En marzo de 2001, la Defensoría del Pueblo puso en práctica el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) dirigido a la prevención anteriormente mencionada. En marzo de 2003, con la Resolución 250 se creó la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, para darle respaldo y dirección estratégica al SAT.

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 inminencia¹²⁹, 2) De

128 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Interamericana de Derechos Humanos.

129 Se emiten por la gravedad y la alta probabilidad de concreción del riesgo con el objeto de que las autoridades adopten las medidas requeridas y ajustadas a la particularidad del riesgo identificado.

Se tramita de forma excepcional, y sus destinatarios son directamente las autoridades pertenecientes a la fuerza pública y autoridades civiles de la región o localidad, sin perjuicio del envío de copia al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT para su conocimiento.

riesgo coyuntural (que puede ser focalizado¹³⁰ o de alcance intermedio¹³¹) y 3) Estructural¹³². El informe de riesgo es el documento técnico e institucional¹³³ 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 y la valoración del mismo y, finalmente, una serie de requerimientos o recomendaciones la Defensoría considera que podrían ser tenidos en cuenta para la superación del riesgo advertido.

La localización geográfica del riesgo tiene que ver con la unidad territorial (departamento, municipio, cabecera municipal, corregimiento, vereda, resguardo, territorio colectivo) donde es posible que se presente un evento de violación masiva de derechos humanos e infracciones al DIH.

La identificación de la población en riesgo establece cuantitativa y cualitativamente y se señalan los grupos o sectores en condición de vulnerabilidad (indígenas, afrodescendientes, jóvenes, niños, niñas y mujeres, entre otros).

En cuanto a la descripción del riesgo, se contextualiza y caracteriza, precisando cuál es el sentido de la disputa, qué intereses motivan a los actores armados en ella, cuál es el actor armado desencadenante y cuáles son las posibles acciones que desarrollarían los grupos armados que pudieran afectar a la población civil.

Para la valoración del riesgo, el sistema dispone de un diseño teórico y metodológico que permite estimar la ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH en el contexto del conflicto armado interno.

En el campo de las recomendaciones, se exhorta a las diferentes instituciones estatales, de acuerdo con sus mandatos, competencias y funciones, a adoptar las acciones de prevención, de acuerdo con las estrategias propuestas por el SAT, esto es, estrategias de disuasión, de fortalecimiento institucional, de fortalecimiento comunitario y de atención humanitaria.

Este informe consta de dos partes: la gestión en monitoreo, que se presenta en este capítulo, y la gestión en advertencia a través de informes de riesgo¹³⁴, que está en la segunda parte del Informe al Congreso.

130 Cuando el ámbito de la situación advertida en un informe de riesgo, poblacional y territorialmente no trasciende la jurisdicción de un municipio.

131 Cuando el ámbito de la situación advertida en un informe de riesgo involucra población y territorio de dos o más municipios.

132 Es un documento en el que se identifican y analizan las condiciones estructurales que determinan el desarrollo y la dinámica del conflicto armado interno en una subregión o región del país.

133 Tomado de: Revista Población Civil No. 4. Defensoría del Pueblo. Febrero de 2006.

134 Durante el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2009, el SAT emitió 31 informes de riesgo para advertir posibles violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH, y 35 notas de seguimiento para informar de la persistencia y la agudización de situaciones de riesgo previamente advertidas. El total fue de 66 situaciones de riesgo, que cubren 143 municipios en 25 departamentos. Ver segunda parte.

El monitoreo del SAT durante el 2009

Con el propósito de monitorear, directamente en el terreno, las condiciones de vulnerabilidad de la población civil en materia de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo a través del SAT adelantó misiones humanitarias y visitas a las comunidades más vulnerables a la acción de los actores armados. Durante el año 2009, se llevaron a cabo cerca de 300 visitas en terreno a los diferentes departamentos y municipios donde se registra presencia o influencia de actores armados. En su desarrollo se contó, en algunos casos, con el acompañamiento de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, que hacen presencia o mantienen trabajo en las zonas objeto de observación por parte del SAT. A continuación se presenta una breve relación de las zonas visitadas y las observaciones hechas por la Defensoría del Pueblo:

Departamento del Vichada: En los territorios de resguardos indígenas y asentamientos humanos del municipio de Cumaribo hace presencia el denominado Ejército Revolucionario Antiterrorista de Colombia (ERPAC). Este realiza actividades de control sobre puntos específicos de la vía que conduce de Puerto Gaitán a Puerto Carreño, controlando el ingreso y la movilidad de vehículos y personas en zonas como Sunape, Puerto Príncipe, Guerima y Chupave, y en los territorios indígenas convoca a reuniones a los cabildos y gobernadores, imponiendo restricciones en la movilidad e implantando controles sociales. La finanzas con las cuales se mantiene el ERPAC incluyen el cultivo, procesamiento y comercialización de base de coca y el cobro de impuestos a comerciantes y transportadores, así como el manejo de redes de seguridad a empresas de exploración y explotación petrolera, a ganaderías extensivas y a propietarios de cultivos agroindustriales como los de caucho, maderas, palma aceitera y arroz.

Uno de los aspectos que más preocupa a la Defensoría del Pueblo es el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes que hace el ERPAC en cascos urbanos y zonas rurales donde habitan colonos y miembros de las comunidades étnicas sicuani y piapoco. Mediante el engaño, la entrega de dinero, armas y vehículos, estos paramilitares inducen a los jóvenes a la consecución de dinero rápido y al manejo de armas. Esta situación se refleja en la disminución de estudiantes del Internado de Sunape que a comienzos de 2009 contaba con 230 estudiantes inscritos y el 30 de octubre apenas tenía 185.

Otra situación complicada se presenta en el incumplimiento de los acuerdos firmados entre el gobierno y 500 familias dedicadas a los cultivos de coca, lo que ha dado lugar a la disposición de los pobladores para una nueva siembra. Esto fue observado en la inspección de Tres Matas, donde la desocupación entre la población está generando distintos problemas sociales, que son aprovechados por los grupos armados ilegales.

De acuerdo con versiones de lugareños de Puerto Príncipe y Guanape, hombres del ERPAC ingresan a la región como “raspachines” y son ubicados por los comandantes paramilitares en distintas inspecciones, en el casco urbano y en zonas rurales. Vestidos de civil, realizan actividades de patrullaje en horas de la noche, identificando rutas, aliados y potenciales colaboradores de la guerrilla. Según versiones de pobladores del departamento, en algunas zonas, miembros de facciones paramilitares han sido vistos en compañía de integrantes del Ejército, incluso observan colaboración en el tránsito, por vías fluviales y trochas, de armas, municiones y pertrechos.

Otro factor de amenaza a la población civil lo constituye la presencia del frente XVI de las Farc, que controla, a través del cobro del llamado gramaje, parte de los recursos

generados en la producción y comercialización de narcóticos. Se ha informado que ambos grupos utilizan la zona de frontera con la República Bolivariana de Venezuela para el ingreso y la comercialización de insumos y narcóticos.

Departamento del Guainía. La Defensoría del Pueblo adelantó una comisión a esta zona con el propósito de establecer la dinámica del conflicto armado en el departamento, sus consecuencias y, en general, el establecimiento de las condiciones de vulnerabilidad y los factores de protección con que cuenta la población civil. Esta comisión tuvo como objetivos verificar en el terreno las amenazas que generan la presencia del frente 16 de las FARC y los enfrentamientos con la fuerza pública; construir, conjuntamente con autoridades y la sociedad civil, los escenarios de riesgo de cada subregión; identificar amenazas, vulnerabilidades, factores de protección y niveles de riesgo, que permitan diseñar conjuntamente las pautas estratégicas de prevención regional y local; y consolidar una dinámica de trabajo permanente y conjunta entre las autoridades civiles y militares, las organizaciones sociales del departamento del Vichada y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Fue posible constatar que este departamento, en especial el cauce del río Guaviare, ha sido escenario frecuente de confrontación armada entre las FARC y el Ejército Nacional, que implica serias amenazas para la población civil. Adicionalmente, las zonas limítrofes con Vichada, Guaviare y Meta se ven afectadas por el conflicto en esos departamentos.

Comunidades indígenas del piedemonte araucano y frontera con la República Bolivariana de Venezuela. Esta comisión tuvo como objetivo monitorear la dinámica del conflicto armado y las violaciones en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los municipios que forman la zona de frontera del departamento de Arauca (Arauca, Saravena, Fortul y Tame), por medio de reuniones con las autoridades administrativas, civiles, militares y eclesiásticas. Se puso especial énfasis en valorar las problemáticas particulares relacionadas con la frontera colombo-venezolana, que contribuyen al agravamiento del conflicto y la violencia contra la población. Con esta actividad se pretendió actualizar el diagnóstico del Informe de Riesgo Estructural del Piedemonte Araucano, que será presentado en Audiencia Defensorial. Así mismo, a partir de este análisis y como parte del informe estructural, se acordó elaborar un informe con conclusiones y recomendaciones que faciliten aunar esfuerzos y proyectar procesos de prevención que redunden en un mejoramiento de la atención coordinada, en el cual la Defensoría se constituya en un instrumento de divulgación de la problemática y del seguimiento a las medidas adoptadas por las autoridades.

Comunidades indígenas de las cuencas del San Juan y Atrato chocoano. Esta región fue monitoreada a través de tres comisiones. La primera, al municipio de Belén de Bajirá (Camelias, Caracolí y Caño Manso), y al municipio de Carmen del Darién, en el casco urbano. Se constató en dicha comisión cómo en el proceso de retorno iniciado por la población desplazada hacia estas zonas (cobijadas por medidas provisionales de protección otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) así como por medidas legales), aún se presenta la condición de desarraigo, pues la entrega material y efectiva del territorio no se ha dado. Si bien ya se adelantó la fase de ‘reconocimiento jurídico’ en la que el INCORA asignó el territorio colectivo para las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó y la fase de ‘delimitación física’ en la que, a mediados de agosto

de este año, la Defensoría del Pueblo participó como garante, está todavía pendiente la “actualización de los listados censales”, el “desalojo de los terceros ocupantes de mala fe” y la “entrega material del territorio” para que ésta se haga efectiva a los Consejos Comunitarios Mayores, que son los facultados por la ley para administrar y distribuir las tierras en el interior del territorio colectivo.

La segunda, al municipio del Carmen de Atrato y a las comunidades indígenas de El Dieciocho (Mambual, El Dieciocho, Matecaña y Río Playa). En el marco de esta comisión se constataron las denuncias realizadas por la comunidad indígena de El Dieciocho sobre la presencia continua de actores armados, ilegales y legales, en el resguardo; la situación de confinamiento de las comunidades de Mambual, El Dieciocho, Matecaña y Río Playa así como los continuos señalamientos por parte de la fuerza pública, por lo cual se decidió realizar una comisión de verificación de los hechos por parte de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, se tuvo conocimiento de la inconformidad debida a integrantes de la guerrilla de las FARC que operan en la zona y que señalan a algunos miembros de la comunidad como informantes del Ejército. Se constató que en las viviendas, tambos, escuelas y colegios fueron pintadas propagandas de este grupo subversivo, y se tomó nota de cómo rechazan de plano la presencia de este grupo en sus territorios. Igualmente, se verificó el hostigamiento que hacen miembros del Ejército Nacional a las comunidades de El Dieciocho, Río Playa, Matecaña y Mumbual, consistente en restricciones a la libre movilización, a la realización de actividades de caza y pesca y al abastecimiento de alimentos, mercancías y medicamentos.

La tercera, al municipio de Bojayá, Alto Bojayá, resguardo indígena de Chicué Pichicora. Esta comisión se originó en presuntas violaciones denunciadas por las autoridades indígenas del municipio (cabildos de Druawanda, Acirup y Camaíbo) y por la Pastoral Social de la diócesis de Quibdó, de acuerdo con las cuales las comunidades allí asentadas están viviendo una grave crisis alimentaria por encontrarse confinadas, dado que el Ejército militarizó la zona y prohibió la cacería, pesca y agricultura. Se constató en esta comisión el hecho referenciado así como la presencia de las Farc-ep, grupo que regularmente transita por el resguardo, lo que hace probable un enfrentamiento con la fuerza pública. Por ello, las comunidades advirtieron el riesgo de desplazarse masivamente, por miedo a quedar en medio del fuego cruzado.

De otro lado, se informó sobre la presunta llegada de miembros del grupo posdesmovilización Las Águilas Negras a la comunidad indígena de Salinas, lo que ha causado conmoción entre sus habitantes, pues se temen posibles retaliaciones de este grupo contra las personas, debido al constante transitar de las Farc-ep en el Alto Bojayá. Se verificó cómo este lugar es estratégico para los actores armados por ser un corredor de comunicación hacia el Océano Pacífico: en sólo unas cuantas horas se está en Bahía Solano, sitio de embarque y desembarque de insumos químicos para el procesamiento de la coca y otras actividades ilícitas, así como escenario de la respectiva comercialización de cocaína.

Comunidades costeras de Nariño. El antecedente de la misión humanitaria a estas comunidades se remonta a diciembre del año 2007 cuando el SAT visitó a los municipios ubicados en el centro de la costa pacífica nariñense, con la finalidad de elaborar un diagnóstico sobre los factores de vulnerabilidad, las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. El dictamen fue recogido en un proyecto de informe especial denominado *impactos del conflicto armado a nivel territorial, identidad cultural y autonomía en las comunidades afrocolombianas de Barbacoas, Magui Payán y Roberto Payán, en la costa pacífica central nariñense*.

Posteriormente, en julio de 2008, el SAT realizó, conjuntamente con las Delegadas para los Derechos Colectivos y el Ambiente y para los Indígenas y las Minorías de la Defensoría del Pueblo, una comisión con el propósito de establecer los impactos ambientales y poblacionales generados por el Canal Naranjo, y los escenarios de riesgo para la población civil, como resultado de la confrontación territorial entre grupos armados en la costa pacífica de Nariño. En esta comisión se estableció el siguiente escenario de riesgo:

La ofensiva de los nuevos grupos armados ilegales post desmovilización de las autodefensas con la finalidad de asumir el control de las zonas de bajamar, las partes medias de los ríos, y los principales núcleos de aglomeración de población; la expansión bélica hacia la zona costera del grupo armado al servicio del narcotráfico Los Rastrojos; el recrudecimiento de los mecanismos de violencia empleados por la guerrilla contra la población civil, como táctica de contención del avance de los grupos rivales y los operativos de recuperación territorial por parte de la fuerza pública; configuran la actual dinámica de confrontación armada en los municipios costeros del pacífico norte nariñense.

Frente a la permanencia y agudización de las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, la falta de efectividad de los mecanismos de prevención y protección aplicados por las autoridades locales, regionales y nacionales; el incumplimiento de los acuerdos establecidos con las poblaciones en situación de desplazamiento que retornaron a sus sitios de origen, y el incremento de los factores de vulnerabilidad de la población, el SAT acordó realizar, conjuntamente con la Oficina para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), el Consejo Noruego para los Refugiados, y la Pastoral Social de Tumaco, una comisión con el fin de verificar en terreno la situación y las condiciones de riesgo para la población civil que habita los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro, Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, El Charco e Iscuandé.

La comisión se adelantó entre el 28 de marzo y el 5 de abril, y el área geográfica visitada correspondió a los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro, Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, El Charco e Iscuandé. Como resultado de las observaciones y conclusiones de la comisión, se pudo establecer que los actores del conflicto: grupos guerrilleros, grupos paramilitares, contingentes de fuerza pública, así como los grupos armados al margen de la ley vinculados al narcotráfico participan de un complejo patrón de violencia a lo largo de la costa pacífica de Nariño, en particular en los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro, Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, El Charco e Iscuandé. Las comunidades deben soportar los peligros inherentes a la confrontación, sobre la base de estructuras preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional, que operan como factores catalizadores de las violaciones de derechos humanos individuales y colectivos.

Se presentan presiones legales e ilegales para promover formas de desarrollo impulsadas por una visión de productividad económica que desconoce los modelos de producción propios de las comunidades afrocolombianas, que favorecen el autoabastecimiento y promueven la protección de la diversidad cultural de sus territorios. De esta forma, se han implantado megaproyectos agrícolas (palma aceitera, caucho, cacao) o de explotación minera y maderera, que favorecen el despojo territorial por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y sus recursos naturales, y el surgimiento de amenazas por parte de grupos armados que intimidan a la población afrodescendiente con el fin de que abandone sus territorios.

La respuesta de las autoridades a la crítica situación que se vive en la zona se ha dado principalmente a través de las medidas de seguridad tomadas por la fuerza pública. El ingreso

de la Infantería de Marina a estos municipios, instauró un ambiente relativo de seguridad. La ofensiva militar produjo el repliegue de las guerrillas de las FARC y el ELN hacia las partes altas de los ríos y los afluentes y hacia las zonas rurales más apartadas de las cabeceras urbanas. Sin embargo, las comunidades se quejaron de los señalamientos y estigmatizaciones sobre la supuesta colaboración de los pobladores con los grupos insurgentes. Igualmente, se registraron denuncias según las cuales la fuerza pública ha impuesto restricciones a la circulación de bienes y personas, ocupado bienes civiles como casas y escuelas, y el abuso del usufructo de productos alimenticios y animales. Además, algunos miembros de la Armada sostienen relaciones sentimentales con jóvenes de la región, en algunos casos con menores de edad. Por otra parte, en desarrollo de la política de erradicación de cultivos ilícitos, la Policía Nacional realiza fumigaciones sin el lleno de los requisitos de consulta previa, las cuales han tenido efectos indiscriminados tanto en los cultivos de pancoger y de subsistencia de las comunidades como en las condiciones de salud de los pobladores.

La situación de la población desplazada es preocupante. Dada la estrecha relación que establecen las comunidades afrodescendientes con sus territorios, predominan formas de desplazamiento interveredales de corta duración que no son registrados, y es frecuente la ocurrencia de fenómenos de resistencia y confinamiento. Esta población no recibe un apoyo adecuado para emprender proyectos productivos, y las soluciones puestas en vigor están dirigidas a dar soluciones individuales, sin contenidos colectivos de estabilización socioeconómica.

Comunidades de los municipios del sur del Tolima. La cobertura de esta región se llevó a cabo en los municipios de Chaparral, San Antonio, Roncesvalles y Rovira, en un primer momento, y en los municipios de Coyaima, Dolores, Villarrica y Cunday, en un segundo paso. En su desarrollo se constató cómo se mantenía el desplazamiento forzado y las amenazas a la población civil por parte de actores armados, exacerbada con el desarrollo de operaciones militares de gran envergadura, principalmente en el suroccidente, lo que permitía prever dinámicas de repliegue territorial por parte de las FARC así como posibles excesos de la fuerza pública contra la población civil. La comisión estuvo orientada a la valoración del riesgo y al análisis de la vulnerabilidad de la población civil. También corroboró que el inicio de las obras del proyecto hidroeléctrico del río Amoyá, Hidroamoyá, a cargo de ISAGEN, y las acciones de seguridad perimetral a cargo del denominado Comando Específico del Sur del Tolima (CESUT) de la V División del Ejército Nacional, han incidido en el repliegue de la guerrilla y, al mismo tiempo, acentúan la difícil situación de la población civil, pues esta continúa siendo presa de coacciones y acciones de intimidación, así como de reclutamiento ilegal por parte de los actores armados ilegales.

Comunidades indígenas de Córdoba. Esta comisión visitó el corregimiento de Juan José en el municipio de Puerto Libertador en el sur del departamento de Córdoba, respondiendo a la acción defensorial de protección de los DDHH y a la labor de verificación y levantamiento de información con miras al diagnóstico, análisis y denuncia de los hechos violatorios de DDHH e infracciones al DIH ocurridas en esta región, especialmente a raíz de los enfrentamientos presentados en el interior del resguardo Emberá Zenú, que llevaron a que 224 personas se vieran abocadas a desplazarse de manera forzosa.

En particular, se verificó cómo el resguardo indígena del Alto San Jorge, constituido por la familia zenú, del corregimiento de Tierradentro, jurisdicción del municipio de Montelíbano, se encontraba en situación de indefensión y vulnerabilidad debido a las confrontaciones armadas que se han presentado en la zona, precisamente donde se hallan

sus territorios ancestrales. En la zona rural, las comunidades zenúes de San Antonio y Buena Vista han sido las más gravemente afectadas debido a los enfrentamientos entre el frente 18 de la guerrilla de las FARC y el Batallón Rifles, del distrito 61 de Cauca, perteneciente a la XI Brigada del Ejército Nacional, que acompaña la labor de erradicación de cultivos ilícitos. Se constató la posibilidad de ocurrencia futura de hechos similares, que provoquen desplazamientos masivos, desapariciones, exposición de la población civil al conflicto armado, estigmatizaciones y señalamientos que desemboquen en homicidios selectivos por parte de las estructuras armadas ilegales con presencia en la zona, entre otras violaciones a los DDHH y al DIH.

Comunidades indígenas del Guaviare. En desarrollo de esta comisión se visitaron los municipios de San José del Guaviare y Calamar, la cual tuvo como objetivo monitorear la situación del conflicto armado, cuya dinámica se ha mantenido y puede derivar en violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Así mismo, se hizo seguimiento al Informe de Riesgo No. 027-07. Se constató cómo, pese al incremento de las acciones de la fuerza pública (lo que se ha evidenciado en el aumento del pie de fuerza involucrado en operaciones militares) no se ha logrado mitigar de manera integral el riesgo que está corriendo la población. En la acción de contención a los operativos desplegados, se mantienen las acciones violentas de las FARC en contra de la población civil en las zonas rurales, lo que ha implicado amenazas, reclutamientos forzados, asesinatos selectivos y siembra indiscriminada de minas antipersonal. Como agravante, se observó la continuidad del afianzamiento de las estructuras paramilitares al mando de Pedro Oliverio Guerrero, conocido como “Cuchillo” (grupo que también se ha autodenominado Ejército Revolucionario del Pueblo Antiterrorista de Colombia (ERPAC)), que ha ampliado su presencia a los municipios de El Retorno y Calamar en el Guaviare, hecho que afianza la posibilidad de acciones violentas de estas estructuras contra la población civil. Preocupa el desinterés de las autoridades civiles por dar respuesta a los informes de riesgo emitidos. Así como la solicitud de concluir la emisión de estos por los efectos que, según las autoridades, representa para la inversión de capitales privados y el fortalecimiento del turismo.

Subregión Alta Guajira. Esta comisión concentró sus actividades en las cabeceras municipales de Riohacha y Maicao, con el fin de monitorear la evolución del peligro en relación con el Informe de Riesgo No. 002 del 27 de enero de 2009. Para ello, se buscó analizar los cambios que se han presentado en los escenarios de riesgo allí identificados. Se observó que la acción institucional se ha agotado en las estrategias y operativos adelantados por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, sin que se evidencie que las instituciones y autoridades civiles hayan desplegado mayores gestiones. Así mismo, se verificó la falta de acciones de prevención y protección de comunidades y líderes sociales por las autoridades civiles, destacando el escaso desarrollo y avance que han tenido las recomendaciones contenidas en la advertencia. Igualmente, se comprobó que los escenarios de riesgo no sólo se mantienen, sino que se han complicado tras la incursión de nuevas estructuras armadas, tanto de la insurgencia como de grupos armados ilegales posdesmovilización de las antiguas AUC.

Subregión del Catatumbo. En esta región del departamento de Norte de Santander se llevaron a cabo dos comisiones: una, a los municipios de Hacarí y San Calixto, la cual tuvo como objetivo monitorear la dinámica del conflicto armado y la situación humanitaria a través de reuniones con las autoridades civiles y los actores sociales. En dicha comisión se constató la presencia de agrupaciones armadas al margen de la ley,

la existencia de cultivos ilícitos y programas de erradicación forzosa de los mismos por el Gobierno nacional a través de la Policía Antinarcóticos, lo cual plantea un escenario de riesgo para los habitantes de la zona, dada la perspectiva de desplazamientos, enfrentamientos armados y sus repercusiones en los grupos sociales vulnerables.

Si bien en los dos municipios visitados se percibe un aumento y presencia permanente de la fuerza pública, a través de la Policía y el Ejército, especialmente en los cascos urbanos y en las áreas perimetrales, con una disminución relativa de los homicidios y amenazas, también se constata la existencia de grupos guerrilleros con fuerte influencia en la población, especialmente en la zona rural. En este sentido, se observa que los grupos armados tienen un importante control de la cadena de cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes, de manera que logran regular bastante la economía y el devenir comunitario. En Hacarí se percibe la posible corrupción de funcionarios policiales, dada su participación en la intermediación del negocio de la coca. En San Calixto, se nota, además, un claro abandono de la política social, especialmente la dirigida a la población desplazada y a la población vulnerable. Llama la atención el descuido del Ministerio Público y de la gobernación en la resolución de estos problemas, dada la ausencia permanente del personero de esta localidad por amenazas, y la negligencia en el nombramiento y posesión de los docentes de los centros educativos en ambos municipios, los cuales sólo comienzan sus labores en el segundo semestre del año. Esto agrava la desprotección de niños, niñas y jóvenes, quienes también se ven abocados a participar en los cultivos ilícitos y son fáciles presas del reclutamiento forzado por parte de grupos armados al margen de la ley.

La segunda comisión se realizó a los municipios de Convención y Teorama y tuvo como objetivo monitorear la dinámica del conflicto armado y la situación humanitaria. En el marco de esta visita se constató que en el último mes se había dado un aumento de la presencia de los grupos guerrilleros y de la violencia promovida por estos, especialmente grupos de las FARC, posiblemente como reacción a la estrategia de erradicación forzada de cultivos ilícitos. Hay amenazas a los habitantes y autoridades locales, así como atentados contra bienes civiles, sobre todo a vehículos de transporte intermunicipal y maquinaria, continuidad en los desplazamientos forzados, homicidios selectivos y uso de minas antipersonal y armas trampa, con diversos efectos sobre la población civil.

Magdalena Medio y Sur de Bolívar: Barrancabermeja, Puerto Wilches y San Pablo, Bolívar. Esta comisión se propuso monitorear la dinámica del conflicto armado y las violaciones en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el municipio de Barrancabermeja, Santander, y en la región del Magdalena Medio, con especial énfasis en los municipios de San Pablo y Puerto Wilches, del sur de Bolívar.

A través de reuniones con las autoridades civiles y con actores sociales de los municipios referidos, se valoraron las problemáticas que contribuyen al agravamiento del conflicto y la violencia contra la población. Teniendo en cuenta que de la información recolectada se desprendieron indicios suficientes sobre la posibilidad de un desplazamiento masivo, particularmente en el municipio de San Pablo como efecto, entre otros, de los programas de erradicación forzada y de los choques armados entre la fuerza pública y grupos armados al margen de la ley. Se consideró necesario gestionar reuniones con las entidades de Gobierno con responsabilidades en la materia, con el fin de promover y adelantar acciones de asistencia humanitaria, inminente y de mediano plazo, acompañamientos humanitarios, medidas de protección y medidas de intervención social que contribuyan a

superar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo en que se encuentran las comunidades, organizaciones y líderes.

Departamento del Putumayo. En el mes de mayo se llevó a cabo una comisión humanitaria a la zona del corredor Puerto Vega – Teteyé en el municipio de Puerto Asís. La comisión fue acompañada por representantes de Acnur, Oacnudh, funcionarios de la Defensoría y el presidente de Acsomayo. La zona geográfica visitada comprendió la cabecera del corregimiento de Teteyé, el resguardo indígena del pueblo nasa Kiwnas Cxhab, la vereda Alto Lorenzóz, la vereda La Cabaña de la inspección La Carmelita, la vereda La Esmeralda de la Inspección Alto Cuembí, la vereda Remolino de la Inspección Puerto Vega y la cabecera urbana del municipio de Puerto Asís.

Como resultado de la observación, se constató el temor generalizado de la comunidad, dados las frecuentes interposiciones a que son sometidos por los actores armados en desarrollo de las acciones bélicas protagonizadas entre efectivos acantonados en la base militar de Quillacinga y el Frente 48 de las Farc, los continuos episodios de lanzamiento de artefactos explosivos especialmente en horas de la noche, que los expone de manera permanente a la vulneración de sus derechos a la vida e integridad personal.

Llaman la atención el papel del Ejército que hace presencia en la zona, pues la percepción de las comunidades es que no está allí para proteger su vida, seguridad y bienes, sino para preservar los intereses de la compañía de petróleo Ecopetrol - Consorcio Colombia Energy, y los posibles abusos de las tropas; dado que realizan empadronamientos, restringen el transporte de alimentos, medicinas e insumos y la libre locomoción en propiedades alrededor de los pozos petroleros, así como también simulan ataques de la guerrilla para realizar operativos de control y ejercer presiones sobre la población civil.

Según manifestó el delegado del CICR en Puerto Asís, la vulneración de los derechos fundamentales de la población está asociada a los continuos enfrentamientos entre actores armados, los efectos de la erradicación forzada de cultivos ilícitos, que incluye aspersiones aéreas indiscriminadas, y la consecuente inseguridad alimentaria de las comunidades. Situación que se confirma, según las apreciaciones de las condiciones de seguridad en la zona hechas por el coronel Quiroga, oficial de la Brigada de Selva No. 27, acantonada en el municipio, quien se refirió a la táctica de las Farc de eludir los ataques de la fuerza pública refugiándose en territorio ecuatoriano. Igualmente, señaló que la aspersión aérea no ha sido efectiva en el proceso de erradicación del cultivo de coca, porque ha afectado los cultivos lícitos y de pancoger, desmejorando la situación económica de las comunidades.

D.4. LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE MUJERES, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La crisis humanitaria y de derechos humanos es la fuente principal de las graves violaciones a los derechos de las mujeres, niños, niñas y jóvenes. La persistencia del conflicto armado interno, la violencia de género -que como práctica social y cultural refleja la discriminación y subordinación de las mujeres y la población infantil-, y la exclusión de los beneficios del desarrollo, están incrementando las condiciones de vulnerabilidad y limitando el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de estas personas titulares de derechos.

En el contexto del conflicto armado, mujeres y jóvenes -en tanto poblaciones especialmente protegidas por el derecho internacional humanitario-, y las niñas y niños -con derechos prevalentes en el orden interno nacional- son los sujetos más vulnerables como víctimas de amenazas, masacres, homicidios, violencia sexual, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por minas antipersonal o armas de uso no convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia; entre otras acciones en las que suelen incurrir los actores del conflicto y los grupos armados ilegales.

Son las víctimas de estas conductas -algunas calificadas como infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como crímenes de guerra y de lesa humanidad por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional- las que sufren el desplazamiento forzado, una de las más graves consecuencias del conflicto colombiano.

El desplazamiento forzado y sus consecuencias en las poblaciones. El desplazamiento forzado se configura en las mujeres, niños y niñas, cuando son obligados a abandonar, en forma intempestiva y forzada su lugar de origen en busca de condiciones mínimas de seguridad personal, familiar y social.

Se ha establecido que “cerca del 58% de los desplazados internos son mujeres, al tiempo que el 55% tienen menos de 18 años”¹³⁵. De acuerdo con el informe Hopkins

135 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la Resolución 1999/47 de la Comisión. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia. Doc. E/CN. 4/2000/83/add.1,11, enero/2000.

sobre violencia contra la mujer¹³⁶ esta población es, en algunos casos, víctima de violencia sexual y sus derechos sexuales y reproductivos son vulnerados. La respuesta estatal ha sido insuficiente, tardía, puntual y no sistemática e integral, sin una adecuada coordinación interinstitucional, sin recursos suficientes y sin un enfoque de prevención que permita enfrentar adecuadamente las causas estructurales del problema.

La dinámica del desplazamiento forzado está determinada por las acciones de los grupos armados. De los desplazamientos masivos se ha pasado a desplazamientos individuales o familiares e intraurbanos en las ciudades receptoras, donde los grupos ilegales están ejerciendo control social a través de presión armada, normas de comportamiento y cobros ilegales a transportadores y comerciantes locales, para garantizarles su seguridad y permitirles trabajar, así como reclutando forzosamente a menores de edad. Estos abusos y hechos de violencia afectan seriamente los derechos de las familias en situación de desplazamiento que buscaron seguridad en las ciudades.

El incremento de las denuncias de desplazamiento intraurbano se ha presentado en el último año, sobre todo en sectores como el Pablo Escobar (también denominado Medellín sin Tugurios) en Medellín; el distrito de Aguablanca en Cali; las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa y Rafael Uribe Uribe en Bogotá; el municipio de Soacha en Cundinamarca; los municipios de Tola y El Charco en el departamento de Nariño, y en Bolívar, particularmente en Cartagena y Magangué, los barrios que agrupan el mayor número de población desplazada, como lo evidencia el monitoreo de analistas regionales del SAT, asesores regionales y defensores comunitarios en el país¹³⁷.

El desplazamiento forzado afecta todos los derechos y restringe el registro civil de las personas; esto, dado que la institucionalidad no se ha adecuado para responder a las nuevas situaciones que el desplazamiento crea o hace visibles: el 38% de los menores de edad entre 7 y 17 años no tiene registro civil, lo que limita el acceso a derechos como educación y salud. En Bogotá, por ejemplo, se desconoce dónde pueden estar cerca de 70.000 niños, niñas y jóvenes que aún no han ingresado o se han mantenido en el sistema escolar por circunstancias asociadas a la violencia y la pobreza. La mayoría de niños, niñas y jóvenes que abandonan la escuela aducen la necesidad de generar ingresos para la familia o asumen las labores domésticas para que las mujeres adultas los provean, como ocurre en el caso de las niñas y jóvenes. Además, las amenazas de pandillas o el reclutamiento forzado y la inseguridad generalizada dentro del plantel desmotivan a quienes ya han sido víctimas de la violencia y quieren protegerse.

Aunque se han identificado los problemas y riesgos que enfrenta la población víctima del desplazamiento forzado, aún no se han desarrollado estrategias a nivel local para garantizar la permanencia escolar como derecho fundamental para superar la condición de desplazados. Aunque el aspecto económico es el obstáculo más fuerte que impide responder a los requisitos escolares: útiles de estudio, uniformes, pago de costos escolares, entre otros, coexisten pautas discriminatorias contra las víctimas del conflicto armado que se toleran en el ámbito educativo y que originan en el trato discriminatorio contra la población desplazada.

136 Informe Hopkins. Violencia contra la mujer, extendida globalmente. Stephen M. Goldstein Johns Hopkins Center of Communication Programs. Revista Mujer y Salud 2/2000. Citado en la encuesta de PROFAMILIA.

137 Esto se puede advertir en Informes de riesgo como el No. 015-09 de junio 26 de 2009 y la Nota de Seguimiento No. 010-09 primera al Informe de Riesgo N° 021-08a.I emitido el 1° de octubre de 2008 y el Informe de Riesgo No. 014-09A.I. del 17 de junio de 2009.

La precariedad en las condiciones de vida de las familias víctimas del desplazamiento forzado refleja las posibilidades reales que las personas adultas tienen para generar ingresos, particularmente las mujeres. Se ha documentado suficientemente que las mujeres en situación de desplazamiento no poseen habilidades, conocimientos y experiencia profesional para acceder al mundo del trabajo en condiciones dignas. La mayoría de las desplazadas tienen origen rural, con poca o ninguna experiencia laboral lo cual las expone a aceptar condiciones pésimas para incorporarse a actividades de generación de ingresos, o a desarrollar iniciativas económicas que no han mostrado resultados positivos y, en el peor de los casos, a mendigar o prostituirse. Las condiciones de vida de niñas, niños y jóvenes víctimas del desplazamiento forzado reflejan las oportunidades y capacidades que los adultos, especialmente las mujeres, han tenido para garantizar la resolución de las necesidades básicas de su grupo familiar.

Lo anterior debería generar respuestas oportunas y adecuadas por parte del Estado, sobre todo si se tiene en cuenta que el desplazamiento forzado sigue siendo una realidad. En el año 2009, según cifras del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 30% de la población en situación de desplazamiento corresponde a menores de 18 años; es decir, que un porcentaje importante de la población colombiana ha visto afectadas drásticamente sus condiciones de vida material, su seguridad e integridad personal, y sus relaciones familiares, culturales y sociales, sin que se les haya atendido adecuadamente. Lo cual genera otras graves vulneraciones a sus derechos: los hogares en situación de desplazamiento forzado se encuentran en los niveles más extremos de pobreza, los embarazos de adolescentes son mayores en esta población y las violencias intrafamiliar y sexual tienen también una gran incidencia en las condiciones de vida de estas personas. Las descritas y otras graves violaciones a los derechos, generadas por el desplazamiento forzado, tienen impactos cualitativos y cuantitativos mayores en mujeres, niños/as y jóvenes en razón de sus condiciones históricas de vulnerabilidad y de las pocas posibilidades que tienen de resolver, de manera autónoma, las necesidades que les genera esta crisis humanitaria. El desplazamiento contribuye a deteriorar tanto sus condiciones de vida como su posición en la sociedad. La Corte Constitucional, a través de los Autos 092 y 251 reconoció suficientemente esta situación y ordenó al Estado colombiano desarrollar políticas y programas para atender adecuadamente sus necesidades, con enfoques de derechos y diferencial, de manera que se restauren los derechos vulnerados, según la especificidad y condición de cada sector social.

El reclutamiento forzado y su incremento en la población. Así como el desplazamiento forzado ha situado a Colombia entre los países con mayor crisis humanitaria, el reclutamiento forzado la ha llevado a ser incluida en los informes del Secretario General de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad.

En su informe anual al Consejo de Seguridad, el Secretario General calificó el reclutamiento forzado y el uso de niños por parte de los grupos armados ilegales en Colombia, como una *práctica continuada, extensiva, sistemática y habitual*. En este informe también se identificaron las dificultades que existen para conocer la magnitud real del conjunto de la situación y se expresó preocupación porque *se observa un significativo incremento en la información recibida sobre casos de reclutamiento*¹³⁸ en el año reportado (2009). Además,

138 Naciones Unidas. Asamblea General (64 sesión), Consejo de Seguridad (año 65), Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Agenda Ítem 65(a), Informe del Secretario General: Niños y Conflicto Armado, A/64/742-S/2010/181.

mostró que para prevenir el reclutamiento forzado algunas adolescentes recurren al embarazo o las familias deciden desplazarse, y se mencionan los abusos a los que estos niños y niñas víctimas son sometidos: *“Los niños son usados en hostilidades, para reclutar otros niños/as, para actuar como espías y desarrollar labores de inteligencia, para servir como esclavos/as sexuales, y apoyar en actividades logísticas.”*¹³⁹ En 2009, el Secretario General informó del incremento del reclutamiento de niños indígenas.

Aunque no se cuenta con suficiente información que dé cuenta de la magnitud de los abusos sexuales que sufren las niñas y niños en los grupos armados ilegales, el informe expresa su preocupación porque *“se recibió información que confirma casos de violencia sexual contra niños/as. Hay evidencia de que los niños/as integrantes de estos grupos son objeto de graves hechos de violencia sexual. Se les exige tener relaciones sexuales con adultos, aun cuando son menores de edad, y muchas niñas han sido forzadas a abortar cuando quedan embarazadas. También se documentaron tres casos de violación y violencia sexual por parte de miembros de las fuerzas de seguridad”*.¹⁴⁰

El informe incluyó como responsables del uso y reclutamiento de niños/as a todos los actores armados: grupos guerrilleros (FARC, ELN) y *grupos posdesmovilización o antiguas Autodefensas Unidas de Colombia*. El Secretario General también *“recibió información sobre el uso de niños con propósitos de hacer inteligencia por parte de miembros del ejército nacional, violando el Código de Infancia y Adolescencia, y las directivas del Ministerio de Defensa”*.¹⁴¹ Al reclutamiento forzado se adiciona que *“los niños/as continúan siendo víctimas de ataques indiscriminados por parte de los grupos armados ilegales, víctimas del fuego cruzado entre grupos armados ilegales. Según información del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las minas antipersona, entre enero y octubre, 9 niños/as murieron y 24 resultaron heridos por minas enterradas por grupos armados ilegales, principalmente por las FARC y el ELN”*.¹⁴²

La violencia sexual como arma de guerra y delito de lesa humanidad. La violencia sexual como arma de guerra continúa siendo el crimen más oculto del que son víctimas mayoritariamente las niñas, jóvenes y mujeres.

Las mujeres son víctimas de los actores armados por incumplir códigos de conducta impuestos por ellos como mecanismo para crear terror en las comunidades, o como forma de control de su subjetividad y castigo a su liderazgo. La extensión de este delito por fuera del conflicto armado, la impunidad frente al mismo, la subvaloración social y jurídica y los obstáculos para la obtención de pruebas son algunas de las razones que impiden a las mujeres víctimas denunciar este grave delito de lesa humanidad.

A pesar de las dificultades para la documentación, investigación y sanción de la violencia sexual, en diferentes instancias estatales y no gubernamentales se ha tenido conocimiento de casos que permiten afirmar que la violencia sexual es una grave y sistemática violación a los derechos humanos e infracción al DIH en el contexto del conflicto armado interno. El Comité Internacional de la Cruz Roja reportó en su informe de 2009 que *“[] la violencia sexual en el marco del conflicto sigue siendo una de las problemáticas humanitarias menos reportada, por la vergüenza*

139 Naciones Unidas. Asamblea General (64 sesión), Consejo de Seguridad (65 años), Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Agenda Ítem 65(a), Informe del Secretario General: Niños y Conflicto Armado, A/64/742-S/2010/181.

140 Ibíd.

141 Ibíd.

142 Ibíd.

*que las víctimas sienten y el miedo a represalias. A pesar de registrarse una incidencia especialmente en las zonas rurales más apartadas, la denuncia de casos es mínima. Bajo estricta confidencialidad, el CICR brindó, en 2009, asistencia médica y psicosocial a 82 víctimas de abusos sexuales (45 niñas, niños y adolescentes, 31 mujeres y 6 hombres)."*¹⁴³ A su vez, la Corte Constitucional, en el Auto 092, identificó 183 casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y los remitió a la Fiscalía General de la Nación para investigación y sanción de los responsables. En la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer se recibieron ocho casos de denuncia de abuso sexual contra mujeres líderes y sus hijas.

Situación de otros derechos. Las mujeres, niños, niñas y jóvenes siguen siendo las víctimas mayoritarias de las violencias sociopolítica y en el ámbito privado. Tanto la violencia intrafamiliar como la violencia sexual muestran un incremento, ya sea por el aumento de denuncias o porque efectivamente estos delitos continúan creciendo; entre otras razones, por la impunidad y la tolerancia social frente a los mismos.

La violencia intrafamiliar. En 2009, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF reportó un total de 93.862 víctimas de violencia intrafamiliar: 61.139 casos de violencia de pareja (65%), 17.148 de violencia entre otros familiares (18%), 14.094 de maltrato infantil (15%) y 1.481 de violencia contra adultos mayores (1,6%). El 78% de las víctimas fueron mujeres y el 22% hombres.¹⁴⁴

En cuanto a la violencia sexual. En el mismo año 2009 el INMLCF¹⁴⁵ registró 21.288 informes periciales sexológicos en el país, por presuntos delitos sexuales, cifra que explica un incremento del 0,41% con respecto al 2008, año en el que se efectuaron 21.202 de estos informes periciales.

El 84,25% corresponde a víctimas mujeres. La tasa de violencia sexual contra mujeres es de 78,75 por cada 100.000 habitantes, caso que supera la tasa nacional en todos los grupos de edad. Las mayores tasas de delito sexual se concentran en víctimas en el rango de edad de los 0 a 17 años, con un incremento significativo en el grupo etario de los 10 a 14 años, que tiene como agresor al padrastro, con el 50% de niñas violentadas.

El porcentaje de niñas en este grupo de edad registra al papá como presunto agresor en el 35%, información de la que se infiere la idea reprochable de muchos hombres proveedores de un hogar que creen tener el derecho a disponer del cuerpo y la sexualidad de las personas (niños, niñas y mujeres) con las que conviven y que dependen económicamente de ellos, práctica que constituye un delito muy grave.

La cercanía del presunto agresor a la víctima se concentra y se extiende más allá de la familia. Las categorías familia, pareja y amigos cercanos corresponden al 50,06% de los casos. En el 23,86% se registra como presunto agresor algún conocido (compañero de estudio, conocido de trabajo, profesores, encargados de la menor, etc.). En el

143 Comité Internacional de la Cruz Roja, Informe Colombia 2009, pág. 23. En: http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/p_r201021.

144 Pedro A. Carreño Samaniego. Violencia intrafamiliar. Colombia, 2009. Niños, niñas, adolescentes y mujeres las víctimas de la violencia intrafamiliar, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.

En: <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/2009/4%20Forensis%202009%20Violencia%20intrafamiliar.pdf>.

145 <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/2009/5%20Forensis%202009%20Delito%20Sexual.pdf>.

20,20% el presunto agresor es desconocido, así haya sido posible su identificación posterior por parte de la persona valorada (desconocidos, grupos guerrilleros, grupos paramilitares, delincuencia común, etc.).

En cuanto a la violación al derecho a la vida por violencia sociopolítica. Según el INMLCF, en el año 2009 la tasa de homicidios por violencia sociopolítica contra las mujeres fue del 7,94%. En este mismo año, 11 menores de edad entre los 13 y 18 años murieron en ataques armados y tres en combate. Cinco menores de 12 años murieron en ataques.

Las mujeres fueron víctimas de homicidios en todos los rangos de edad. Del total, 1.523 víctimas, el mayor número se presentó en mujeres en edades entre 20 y 29 años (492). Respecto de las muertes de menores de edad es necesario indicar que 1.153 fallecieron víctimas de homicidios, y fueron asesinados 184 niñas y 969 niños. *En relación con suicidios* el Instituto Nacional de Medicina Legal reportó, durante el año 2009, un total de 114 suicidios de niños y hombres adolescentes y 79 de niñas y mujeres adolescentes. El rango de edad más afectado fue el correspondiente a la franja comprendida entre 15 y 17 años, con 53 niñas y 75 niños.

La pobreza y su impacto en la población. Por otro lado, la pobreza sigue siendo una de las causas estructurales que limita el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales a las mujeres, niñas, niños y jóvenes.

La inequidad se mantiene. En el 2009, el coeficiente Gini fue de 0,578. Según la Misión para el Empalme de las Series de Empleo -en la que participan el DANE y el Departamento Nacional de Planeación (DNP)-, en Colombia hay 19.000.000 de personas que viven en condiciones de pobreza y 7.150.000 en condiciones de indigencia. Como ha sido demostrado reiteradamente, la pobreza tiene efectos específicos en la vida concreta de las mujeres, los jóvenes y en la población infantil, profundiza y reproduce las condiciones de discriminación y genera barreras generacionales para transformar su posición en la sociedad.

El derecho a la educación. La cifra de los niños y las niñas que están por fuera del sistema educativo ha disminuido notablemente en los últimos tiempos debido al gran compromiso que han adquirido los mandatarios territoriales, y a los esfuerzos adelantados para la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, cifras cercanas al millón de niños y niñas aún requieren la intervención del Estado en beneficio de su derecho a la educación. Es necesario que se intensifiquen los esfuerzos con el fin de lograr que cuenten con la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad propuestas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Ello, en atención a los altos niveles todavía existentes en materia de deserción e inasistencia escolar, entre otros factores.

La discriminación basada en el origen étnico -que afecta también a las comunidades afrodescendientes y rom-, disminuye las posibilidades de que los niños y niñas pertenecientes a dichas comunidades accedan a los mínimos bienes y servicios de educación y salud. Ello ocasiona aun mayor preocupación por cuanto no acceden fácilmente al registro civil, lo cual conlleva que no hagan parte de los programas de atención estatales.

En materia de seguridad alimentaria, las situaciones identificadas por la Defensoría en diferentes escenarios han permitido constatar las dificultades de los niños y niñas indígenas de los pueblos sikuanni, nukak maku y guayabero en los departamentos de Meta y Guaviare; también, en el grupo de pueblos indígenas ubicados en el resguardo Betoyes

en el departamento de Arauca. Con lo anterior se están incumpliendo los preceptos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El incremento de la precarización e informalidad laboral hace insuficientes los ingresos de las familias -particularmente de aquellas que tienen jefatura femenina- e incide en el aumento de la explotación laboral infantil y el trabajo de los adolescentes. Si bien son grupos poblacionales protegidos por la Ley de Infancia y Adolescencia y los Convenios 138 y 182 de la OIT -que establecen la edad mínima para la admisión al empleo y prohíben las peores formas de trabajo infantil-, lo cierto es que en todo el país, especialmente en regiones asociadas con circuitos económicos ilegales, la explotación del trabajo de jóvenes, niños y niñas se ha convertido en una acción recurrente por parte de los actores armados ilegales así como uno de los principales generadores de desplazamientos familiares, llegando a generar traslados individuales de los infantes sin la protección de sus padres o de las autoridades.

Aunque se han logrado avances legislativos importantes, que recogen los compromisos internacionales del Estado colombiano y que buscan desarrollar los preceptos constitucionales, la materialización de los mismos es aún insuficiente y, por lo tanto, no tienen un impacto real en la vida cotidiana de niñas, niños, jóvenes y mujeres.

La expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia y su paulatina aplicación ha permitido que la situación de los derechos de los menores de edad en Colombia sea abordada de manera diferente por parte de las entidades encargadas del tema, sobre todo en lo que se refiere a la participación de las autoridades locales en el diseño y ejecución de políticas públicas que protejan y garanticen sus derechos. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo resalta los esfuerzos que se adelantan para dar cumplimiento a dichas disposiciones legales mediante el acatamiento paulatino de las responsabilidades de los gobernantes, por cuanto ello estimula la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia, en el propósito de garantizar y proteger la infancia en el país.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha podido establecer que la situación de los derechos humanos de esta población sigue siendo muy preocupante, si se tienen en cuenta las cifras que revelan la persistencia de la violencia contra los menores de edad, en todas sus manifestaciones, dentro y fuera del conflicto armado, y que las respuestas que se han venido brindando no han logrado el efecto deseado en la prevención de la vulneración de los derechos ni mucho menos en la adecuada sanción de los responsables, lo cuales permanecen, en un buen número, libres de castigo. Con la agresión a cada niño, niña y/o adolescente se rompe la prevalencia de sus derechos fundamentales y las obligaciones internacionales en el campo de la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

La política de atención a la población desplazada deberá intensificar el trabajo tendiente a que los derechos de los niños y niñas sean un asunto de máxima prioridad. Como se ha evidenciado, uno de los grupos más afectados por la violencia y la pobreza son los menores de edad, por su particular vulnerabilidad, que les impide protegerse de estas agresiones. Es por ello que en la política de atención a la población desplazada se deberá intensificar el trabajo tendiente a que los derechos de los niños y niñas sea un asunto de máxima prioridad. Si bien, la Ley 1098 de 2006 incorpora la doctrina de la protección integral que condensa el conjunto de acciones y buenas prácticas que se deben adelantar en 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 instituciones obligadas a 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 que sus efectos sean oportunos, adecuados, eficaces y eficientes.

Para cumplir con este propósito, es necesario que los mandatarios territoriales adelanten las gestiones de manera que en los planes de desarrollo se contemplen provisiones específicas dirigidas a lograr, en la mejor medida posible, la satisfacción de los derechos estratégicos de los niños. En tal sentido, se hace un llamado a que se procure que los derechos a la salud y a la educación de los menores de edad tengan atención prioritaria. El reto fundamental del Estado colombiano está en generar una política pública que responda adecuadamente al principio esencial del establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan prioritariamente a prevenir la vulneración de 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, de modo que la sociedad pueda estar en condiciones de brindar espacios de desarrollo de los derechos de la infancia y se diseñen y ejecuten políticas públicas que faciliten que los menores de edad obtengan el mayor nivel posible de realización de sus derechos. Ello es aún más importante en la medida en que, mediante los esfuerzos que se concreten en la garantía y realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se logrará avanzar en el cumplimiento de los fines y principios constitucionales y de los Objetivos del Milenio, como compromiso mundial contra la pobreza y la inequidad al que adhirió Colombia.

Es pertinente indicar que hace falta avanzar en la transformación cultural para que los niños, niñas y adolescentes sean considerados sujetos de derecho, presupuesto fundamental para generar un verdadero salto cualitativo en este ámbito. Valga indicar que el Defensor del Pueblo ha manifestado reiteradamente que la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes empieza en lo local. Para esto, es indispensable que el diseño y ejecución de la política pública nacional en favor de la infancia se materialice en los niveles territoriales y en los diferentes sectores con obligaciones al respecto, y que los esfuerzos del orden nacional y territorial sean suficientemente articulados.

En cuanto a la grave situación de los derechos de las mujeres, esta se ha tenido en cuenta en avances legislativos a través de los cuales se busca generar políticas públicas y acciones concretas para la prevención, atención y sanción de las violencias en su contra.

El 4 de diciembre de 2008 se promulgó la Ley 1257 por la cual se dictaron normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y se reformaron el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y la Ley 294 de 1996. En este proceso trabajaron conjuntamente la Delegada de Niñez, Juventud y Mujer, organizaciones sociales de mujeres, la academia, el sistema de Naciones Unidas e instituciones gubernamentales así como la bancada de mujeres del Congreso de la República. Esta ley incorporó de forma estratégica los compromisos internacionales del Estado colombiano para la superación de la discriminación y violencia contra las mujeres; acogió la definición de Violencia contra la Mujer adoptada en la Convención de Belem Do Pará; definió el daño psicológico, el daño o sufrimiento físico, el daño o sufrimiento sexual y el daño patrimonial, aspectos todos que son fundamentales para desarrollar políticas y programas que reflejen una valoración diferente de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado.

La citada ley desarrolló también los mandatos constitucionales dirigidos a la protección de los derechos de las mujeres. Los hizo más específicos, pretendió restablecerlos plenamente e hizo explícito que los derechos de las mujeres son derechos humanos que deben reflejarse en el derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la seguridad personal.

Este avance legislativo incorpora, en diferentes fases, medidas a favor de las mujeres víctimas de la violencia: sensibilización y prevención, medidas de protección y medidas de atención. Para todas las medidas establece la responsabilidad que tienen las autoridades encargadas de formular y poner en práctica políticas públicas para reconocer las diferencias y desigualdades sociales y biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el papel que desempeñan en la familia y en el grupo social. Uno de los elementos estratégicos de esta ley es la responsabilidad que otorga a la Defensoría del Pueblo para garantizar la orientación y asistencia legal a las mujeres víctimas, con lo cual reconoce explícitamente las condiciones de vulnerabilidad de estas y los obstáculos que enfrentan para acceder a la justicia en condiciones de igualdad. Además, establece un procedimiento específico para darle seguimiento a su aplicación, en el cual participan representantes de las organizaciones de mujeres, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Durante este año, las acciones fundamentales, por parte de las entidades del Estado y las organizaciones de mujeres, estuvieron orientadas a la difusión y reglamentación de la mencionada ley. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha promovido la conformación de mesas departamentales para la elaboración de planes para ponerla en vigor mediante políticas públicas. A su vez, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer y de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, ha participado en la reglamentación de la ley en el eje temático de justicia, y ha iniciado el diseño de un proceso de adecuación institucional para la defensa de las mujeres víctimas. Todos estos esfuerzos han evidenciado la necesidad de que las entidades del Estado se adecuen a los retos de la nueva legislación, lo cual implica no sólo hacer cambios institucionales sino generar transformaciones en los imaginarios que permean las prácticas de funcionarios y funcionarias, imaginarios que reflejan una profunda subvaloración de las violaciones a los derechos de las mujeres.

Los avances legislativos a favor de los derechos de las mujeres -al igual que sucede con los de las niñas, niños y jóvenes- siguen siendo avances formales que no se reflejan en políticas y programas gubernamentales. El Defensor del Pueblo ha insistido reiteradamente en que Colombia ya cuenta con un marco normativo innovador y con enfoque de derechos, orientado a lograr acciones concretas de prevención, atención y sanción frente a las violaciones de derechos humanos que afectan, de forma particular y desproporcionada, a niñas, niños, jóvenes y mujeres. De lo que se trata, entonces, es de que los gobiernos locales se apropien de dichos avances y los incorporen en las políticas públicas para la superación de la violencia y la pobreza. Es necesario que el Gobierno nacional promueva la adecuación institucional que los nuevos marcos normativos requieren para su correcto cumplimiento y, además, se deben hacer esfuerzos para garantizar recursos a los entes

territoriales, tanto técnicos como económicos, de manera tal que la aplicación de estas leyes genere más soluciones que problemas.

Resulta paradójico que a mayor adecuación del marco legal para la protección de los derechos de mujeres, jóvenes y población infantil, las condiciones materiales de vida sean más precarias para estas poblaciones, y que la violencia las siga convirtiendo en víctimas mayoritarias, sin que la institucionalidad haya podido responder adecuadamente para proteger sus derechos. El Defensor del Pueblo hace un llamado para que el Gobierno nacional y los gobiernos locales reconozcan, de forma explícita, que la protección de los derechos de la infancia y de las mujeres debe ser una prioridad y que, por lo tanto, se contará con planes de prevención y atención de las víctimas, con enfoque de derechos, a través de los cuales, además de atender situaciones y tendencias particulares, se promueva la transformación de imaginarios y creencias que han hecho de la violencia, basada en la discriminación contra las mujeres, una práctica social e institucionalmente aceptada, tanto en el ámbito público como en el privado.

Además, insiste en la importancia de seguir adelantando las gestiones tendientes a lograr que el ejercicio y efectividad de los derechos de estos grupos sociales sea la regla general y no la excepción, para lo cual los principales esfuerzos deben estar encaminados a superar el conflicto armado y la muy grave situación económica por la que atraviesa la población colombiana.

D.5. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES, COLECTIVOS E INTEGRALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

Introducción¹⁴⁶

Este informe da cuenta de los casos de vulneración de derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas (negras, raizales y palenqueras) y rom (gitanos), reportados en el año 2009 a la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de esta institución y de lo consignado en los informes de las defensorías regionales de los departamentos en los que habita esta población¹⁴⁷.

En lo relacionado con los derechos humanos del grupo étnico rom o gitano, la Defensoría Delegada no registró denuncias relativas a hechos vulneratorios derivados del conflicto armado. Sin embargo, atendió diferentes solicitudes para coadyuvar, ante entidades estatales, la promoción de sus derechos especiales, así como también participó en reuniones interinstitucionales convocadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom. En gestión defensorial, promovió la discusión de los lineamientos para la formulación de un proyecto de decreto que reconozca los derechos diferenciados de este grupo étnico¹⁴⁸ y aportó recomendaciones para adecuar los contenidos del mismo a los principios rectores del Estado social y democrático de derecho, en la perspectiva del desarrollo de la diversidad étnica y cultural.

Conforme lo indican las denuncias y quejas radicadas en las oficinas regionales y en la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas así como las documentadas por la Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado (Sistema de Alertas Tempranas) y las allegadas por los defensores comunitarios a la Coordinación de Atención a la Población Desplazada, en un buen número de las 32 entidades territoriales

146 Responsable de la Delegada: Horacio Guerrero García, Delegado para Indígenas y Minorías Étnicas. Asesora asignada para la recopilación, estudio, análisis de documentos, casos, informes y demás registros de casos, así como de la elaboración del documento de insumo: Alix Duarte Lizcano, abogada asesora en la Delegada para grupos étnicos.

147 Su contenido no agota las referencias sobre vulneraciones registradas en otras dependencias o en otras fuentes investigativas institucionales o de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil ni en organizaciones de grupos étnicos que hayan tratado el tema.

148 Iniciativa legislativa que se encuentra en estudio de la entidad competente: Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom.

departamentales del país la situación de derechos humanos de esta población registró vulneraciones graves a sus derechos fundamentales, individuales y colectivos, y un incremento del riesgo para la garantía de su supervivencia efectiva en condiciones pacíficas y de dignidad.

La observación de los hechos señalados en las denuncias indicó la persistente vulneración de los derechos humanos de los grupos étnicos que, como en años anteriores, se relacionan con las conductas de los agentes vinculados al conflicto armado en nuestro país. Los escenarios de tales acciones indican que estos actores continúan desplegando actividades armadas violentas en zonas rurales de distintas y apartadas regiones de Colombia, en las que tradicionalmente habitan comunidades indígenas y afrocolombianas.

Estas vulneraciones también son producto de otros hechos no relacionados con el conflicto armado, como la insuficiencia o inexistencia de políticas públicas o planes de desarrollo económico no adecuados culturalmente, que tienen incidencia en la violación de derechos esenciales para la garantía de la pervivencia de estos connacionales, circunstancia que, situada en escenarios de relación directa con el conflicto armado, se profundiza y se transforma significativamente en un mayor riesgo para estas poblaciones altamente vulnerables. Igualmente son producto de la insuficiencia de planes, programas y proyectos diferenciales e integrales de salud, educación, saneamiento básico, seguridad alimentaria y desarrollo de proyectos productivos adecuados a las características culturales, así como de la incidencia de proyectos y megaproyectos de desarrollo económico dirigidos a la exploración y explotación de recursos no renovables como hidrocarburos, minería y otros elementos de interés económico en materia de recursos biodiversos, entre ellos: fuentes hídricas, oxígeno, especies maderables, ícticas y conocimientos botánicos.

Independientemente de los orígenes del delicado panorama de vulneración de los derechos humanos fundamentales de los grupos étnicos, se mantiene en déficit el desarrollo efectivo de los procesos culturales y sociales que hacen parte de los atributos de esta población, habitante de vastas zonas geográficas del país. Zonas en las que, por diversas razones de orden histórico, político, social, cultural, geográfico y económico, se encuentran los territorios ancestrales colectivos de estos sujetos jurídicos de derecho. No obstante el reconocimiento constitucional y legal, la garantía de protección de su subsistencia está seriamente amenazada y atraviesa una de las crisis humanitarias de mayor preocupación en la época reciente.

Respecto de la seria amenaza de supervivencia de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras en el conflicto armado, la Corte Constitucional de Colombia se pronunció en el año 2009, de manera especial, en los Autos 004 y 005 de 2009, a través de los cuales demandó ante las autoridades estatales competentes la urgente intervención y la adopción de acciones para garantizar la protección y salvaguarda de esta población.

El agudo impacto que ha tenido el conflicto armado sobre los grupos indígenas del país se ha traducido, principalmente, en alarmantes patrones de desplazamiento forzado, tanto masivo como individual, que han incrementado a lo largo de la última década y hoy en día se ciernen como una de las más serias amenazas para la supervivencia a corto plazo de las etnias de Colombia. Por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural de estos grupos, el desplazamiento forzado genera un claro riesgo de extinción, cultural o física, de los pueblos indígenas. Los que ya estaban en riesgo con anterioridad al impacto del conflicto armado, se acercan al fin; los que no, entran en la categoría de alto riesgo de extinción cultural y física.¹⁴⁹

149 Corte Constitucional de Colombia. Auto 004 de 2009 (Protección derechos pueblos indígenas). M.P. Manuel José Cepeda. Página 11.

*El conflicto armado interno y la presión de los proyectos agrícolas y mineros en los territorios ancestrales, ha generado el reordenamiento de los territorios colectivos y de las posibilidades de participación de las autoridades comunitarias, que rompe la integridad y la autonomía territorial del pueblo afrocolombiano. A estas presiones se suma la debilidad de los mecanismos de protección y la inaplicación de algunos de los derechos reconocidos a los afrocolombianos. Esta situación ha generado la violación de los derechos territoriales, a la participación y a la autonomía, a la identidad cultural, al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones culturales, y a la seguridad y soberanía alimentaria, además de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.*¹⁵⁰

En el informe de la Alta Comisionada para Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó al Estado colombiano poner en práctica rápidamente: *“planes de protección de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, así como medidas concertadas para asegurar su derecho a la consulta previa, libre e informada en todos aquellos asuntos que afecten a su vida, cultura y territorios; y alienta al Gobierno a desarrollar e implementar políticas que permitan la superación de la pobreza y la discriminación”*.¹⁵¹

El Relator Especial de Naciones Unidas, James Anaya, en su visita a Colombia (julio 22 a 27 de 2009) expresó en su informe la preocupación que le asistía por la delicada situación de derechos humanos afrontada por los pueblos indígenas de nuestro país, a causa del conflicto armado. En consecuencia subrayó que *“desde la visita del Relator anterior, profesor Rodolfo Stavenhagen (2004), se observaba un “incremento dramático de los crímenes contra estos pueblos” por las acciones de los grupos armados y, añadió que registraba “con suma preocupación la información sobre el asesinato y otros crímenes cometidos en contra de individuos indígenas durante el curso de su visita al país”*.¹⁵²

Igualmente, Amnistía Internacional reportó en su informe –con fundamento en los datos suministrados por la Organización Nacional Indígena de Colombia– que del total de víctimas de pueblos indígenas en el país durante el año 2009, por lo menos un 50% pertenecía al pueblo awa, y observó que la vulneración de derechos humanos que estos afrontaron en el año anterior “es representativa de los peligros a los que se enfrentan los pueblos indígenas en Colombia hoy en día”.¹⁵³

Las complejas repercusiones para la población étnica de Colombia, evidenciadas en el conjunto de las quejas y denuncias durante el año pasado, constituyen una *alerta inminente frente a la urgencia de acciones conducentes para solucionar con medidas de control efectivas el alto grado de vulneración de derechos de esta población*, ya que no sólo a juicio de esta institución es motivo de preocupación, sino también de organismos y ONG de orden internacional y nacional así como de otras instituciones, que han observado y recomendado acciones urgentes de protección para superar el estado de cosas inconstitucional que coloca en alto riesgo a este sector de población, en sumo grado vulnerable.

150 Corte Constitucional de Colombia. Auto 005 de 2009 (Protección derechos comunidades negras, afrocolombianas y raizales). M.P. Manuel José Cépeda. Página 33.

151 Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos, 13 período de sesiones. Marzo 4 de 2010. Informe Anual de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia (A/HRC/13/72).

152 Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Relator Especial de Pueblos Indígenas 2009. Nota preliminar sobre la situación de los pueblos indígenas de Colombia. A/HRC/12/34/Add.9. Página 2.

153 Amnistía Internacional. La Lucha por la supervivencia y la dignidad. Abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas de Colombia. Febrero de 2010. Página 3.

• **Consideraciones y recomendaciones.** Atendiendo los graves hechos de vulneración de derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos de Colombia, durante el año 2009 la Defensoría del Pueblo, con fundamento en el mandato constitucional y legal, en desarrollo de su misión y del plan estratégico institucional, requirió de forma reiterada ante las entidades competentes del Estado, adelantar las acciones de su competencia, exhortando a sus representantes a la debida y efectiva protección de las comunidades afectadas por causa de hechos y situaciones asociadas a las acciones de los grupos armados que, conforme las denuncias documentadas, transgredieron múltiples derechos fundamentales de esta población.

Igualmente, esta entidad divulgó y expuso ante la comunidad nacional, a través de comunicados de prensa, en intervenciones ante los medios masivos de comunicación, en audiencias públicas ante el Congreso de la República y en foros de carácter académico, su preocupación frente a la crisis humanitaria de esta población. En cada una de estas intervenciones, con fundamento en los graves hechos denunciados, la Defensoría del Pueblo instó a las instituciones concernidas a la materialización de acciones de garantía efectiva de los derechos, a asumir con la celeridad demandada por cada situación las responsabilidades constitucionales y legales de su competencia frente al control, protección, investigación, sanción y restablecimiento de derechos conculcados, con miras a la superación de los efectos causados y la promoción del bienestar de esta población.

El estudio de las quejas reportadas y tramitadas en el año 2009 permite observar que en la referida vigencia, el tipo de violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, afrocolombianos, negros y raizales mostró tendencias análogas a las registradas en años anteriores. Los hechos denunciados indicaron graves vulneraciones de los derechos a la vida e integridad, libertad de movilidad, goce del territorio, ejercicio de la autonomía y jurisdicción por parte de las autoridades de los grupos étnicos, consulta previa, concertación y participación en los asuntos que afecten las condiciones de vida y desarrollo de estos grupos étnicos, ambiente y recursos naturales (renovables y no renovables), desarrollo propio, procesos organizativos así como de los derechos económicos sociales y culturales, en particular los relacionados con salud, seguridad alimentaria, saneamiento básico y educación.

Las transgresiones que sobre estos derechos se reportaron se asocian tanto a los efectos del conflicto armado como a otros factores de naturaleza estructural, sobre todo de orden administrativo en lo que concierne a las carencias de gestión pública por parte de las entidades estatales, en especial lo atinente al diseño, formulación y ejecución de políticas públicas integrales y diferenciadas, orientadas a subsanar las profundas inequidades que históricamente han afectado a esta población.

• **Situación de vulneración de derechos de mayor gravedad.** En los párrafos siguientes se avanzará en la perspectiva de identificación de las situaciones de vulneración de los derechos que, por diferentes causas, en algunos casos revistieron mayor gravedad que en vigencias anteriores:

Violaciones graves del derecho a la vida individual y colectiva: Para la Defensoría del Pueblo, una situación de derechos humanos que afectó en grado extremo la pervivencia de los grupos étnicos de Colombia, es la crisis humanitaria del pueblo

awa de Nariño¹⁵⁴ en el año 2009 por dos graves masacres que tuvieron una profunda repercusión en el goce efectivo de sus derechos fundamentales y en su proyecto de vida.

De acuerdo con las quejas documentadas, estas masacres fueron perpetradas por actores armados al margen de la ley en diferentes momentos del año 2009; la primera de ellas ocurrió el 4 de febrero y tuvo como consecuencia el homicidio de diez (10) indígenas de esta etnia. Esta execrable violación de derechos fundamentales ocurrió en el resguardo awa de Telembí Tortugaña donde las víctimas fueron atacadas por miembros del frente 29 de las FARC. La segunda se registró el 26 de agosto del mismo año y, según la denuncia, fue cometida por un grupo de sujetos armados encapuchados no identificados; en ella se cometió el homicidio de doce (12) indígenas, cinco personas adultas y siete menores de edad, entre infantes y adolescentes.

En la gestión defensorial especializada, la entidad realizó, por conducto de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, la Coordinación de atención al Desplazamiento Forzado y la Defensoría Regional de Nariño, la atención urgente en la zona de los hechos. Igualmente, impulsó misiones de verificación, diagnóstico de la situación de derechos humanos de las comunidades awa afectadas y acompañamiento a las autoridades y organizaciones indígenas así como seguimiento permanente a la situación de este grupo étnico a lo largo del año 2009. En el ámbito de esta gestión se promovió la conformación de grupos de trabajo con entidades estatales de orden nacional y regional, en los que participaron autoridades indígenas, sus organizaciones representativas: Unipa, Camawari, Onic y representantes de diferentes organizaciones no gubernamentales, de organismos internacionales de derechos humanos y de agencias de cooperación internacional.

En el marco de las actividades efectuadas en el territorio de este grupo étnico, la institución corroboró la gravedad de la situación de derechos humanos y, como mecanismo urgente para la adopción de medidas de protección efectiva, requirió al Ministerio del Interior y de Justicia activar con carácter prioritario la Comisión de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas, según lo establecido en el Decreto 1396 de 1997. Con ocasión de la primera masacre, se solicitó que dicha comisión sesionara en la ciudad de San Juan de Pasto en el mes de febrero de 2009, garantizando la presencia de autoridades indígenas awa y autoridades nacionales, departamentales y locales.

La comisión se realizó entre el 10 y 13 de febrero de 2009 y, en ella, la Defensoría del Pueblo demandó ante las entidades nacionales, departamentales y municipales llevar a cabo acciones urgentes de respuesta institucional inmediata para atender, de manera integral y diferencial, la crisis humanitaria del pueblo awa y, de manera prioritaria, a las personas y familias en condición de desplazamiento forzado. En consecuencia, se exhortó a lo siguiente: a) adoptar sin dilación las acciones indispensables para garantizar la protección efectiva de las comunidades; b) prevenir nuevos hechos vulneratorios de sus derechos fundamentales; c) adelantar las investigaciones efectivas sobre las causas reales de los hechos relacionados con la masacre perpetrada, con el fin de establecer los responsables y su judicialización, previniendo la impunidad del grave delito cometido; d) cumplir las autoridades concernidas el Auto No. 004 de 2.009 expedido por la

154 La situación de derechos humanos de los awa, con ocasión de las violaciones perpetradas de manera persistente por los diferentes actores generadores del conflicto armado en Colombia, fue registrada en diferentes informes internacionales de derechos humanos, los cuales formularon recomendaciones dirigidas al Estado colombiano demandando la urgente protección de este grupo étnico.

Corte Constitucional de Colombia, diseñando y poniendo en marcha el plan de salvaguarda étnica del pueblo awa considerado en riesgo de extinción por este alto tribunal; y e) observar el deber de las autoridades civiles y militares ante a las obligaciones de respeto al cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución Política de 1991 y, con mayor énfasis, en lo relacionado con la observación rigurosa de los procedimientos que regulan las acciones armadas dentro de los territorios indígenas.

En la perspectiva de identificación de las situaciones de vulneración de derechos de los grupos étnicos (comunidades indígenas, negras y afrocolombianos), esta sección se encabezó con el caso del pueblo awa, dada la extrema gravedad de los hechos ocurridos; no obstante, es de aclarar que, conforme a las denuncias reportadas a la institución, también se tuvo conocimiento de otras graves violaciones contra el derecho a la vida e integridad, así como hechos relacionados con la desaparición de personas, muertes y lesiones por explosión de artefactos explosivos Map-Muse en territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

En suma, eventos como los indicados y otros de significativa relevancia, en términos de la vulneración que expresan, fueron registrados en varios informes de riesgo y notas de seguimiento emitidos por la Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado de esta institución. En el siguiente cuadro se relacionan vulneraciones de derechos humanos documentadas por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), en las que se da cuenta de la vulnerabilidad y el riesgo, que en el año 2009 continuó afectando la vida, integridad y pervivencia de los grupos étnicos de nuestro país¹⁵⁵.

Cuadro. Escenarios territoriales y actores generadores del riesgo

Fecha	Documento	Escenarios territoriales del riesgo: departamento, municipio, resguardo, grupo étnico	Actores generadores del riesgo
17-05-2009	Informe de riesgo de alcance intermedio, No. 014-09A. I. de 2009, SAT.	Departamento: Nariño. Municipios: El Charco, Iscuandé, La Tola, Olaya Herrera. Pueblos Indígenas: Resguardos: (Olaya Herrera) Pueblo Eperara Siapidara: San Juan, José Bacao, Sanquianguita, Sanquianga. (La Tola) Pueblo Eperara Siapidara: Pampón-San Pablo (resguardo en legalización). (El Charco) Pueblo Eperara Siapidara: San Antonio, Santa Bárbara, Vuelta del Mero, Morrito, Tajita, Maíz Blanco. (Iscuandé) Pueblo Eperara Siapidara: Santa Bárbara Comunidades Negras / T. Colectivos: del río Sanquianga, del río Satinga, Gualmar, Gualmares, Playas Unidas, Progreso, río Nerete, La Esperanza, Progreso del Campo, La Unión y Lucha, Promingas Tapajeñas, Integración Medio Tapaje, Tributo del Pueblo, El Libertador, Unión Taijeñas, Esperanza Tapajeñas, Socio Tapaje, El Porvenir, Alto Sequihonda, Bajo Tapaje, Alto Iscuandé, Sanabria, Alto Sequihonda, Chanzará, Unicosta.	FARC (F. 29 y 60) ELN Nuevos grupos posdesmovilización de Autodefensas (Autodefensas Campesinas de Nariño- ACN). Águilas Negras. Organizaciones armadas al servicio del narcotráfico (Los Rastrojos) Fuerzas Armadas.

155 Para tener una perspectiva amplia de los múltiples factores generadores del riesgo detectado en los informes y notas de seguimiento del SAT, se recomienda consultar el anexo 2.

Continuación Cuadro. Escenarios territoriales y actores generadores del riesgo.

Fecha	Documento	Escenarios territoriales del riesgo: departamento, municipio, resguardo, grupo étnico	Actores generadores del riesgo
03-07-2009	Informe de riesgo de alcance intermedio No. 016 A. I.	Departamento: Antioquia. Municipios: Caucasia, el Bagre, Nechí, Zaragoza. Indígenas: pueblo zenú (Zaragoza). Resguardos, Pablo Muera (comunidades, El Tigre, Jala-Jala, La 18, La Clarita, La Esperanza, La Raya, Playa Guinea, San Antonio 2, San Antonio de la Carretera, Buenos Aires, El Pato, San Antonio del Boroco, Vegas de Segovia). (El Bagre): Embera Katío, comunidades de Luis Cano-Majaguas, Puerto Claver, Aguacate, Los Almendros, Bamba, El Noventa, La Corona, Las Dantas, La Lucha, La Sardina. (Nechí): Embera Katío, comunidad Eterredó.	Grupos armados posdesmovilización AUC (Bloque Mineros y Bloque Central Bolívar), Autodefensas. Gaitanistas de Colombia, Los Paisas, Los Rastrojos, Águilas Negras, La Banda de San Sebastián. Grupos armados al servicio del narcotráfico. FARC (F. 4, 18, 36).
10-07-2009	Informe de riesgo de alcance intermedio No. 017 A. I.	Departamento: La Guajira. Municipios: Riohacha, Dibulla. Indígenas: (Riohacha): kogüi, malayo y arhuaco; Las Delicias; Perraput; territorio wayuu en ambas márgenes de la carretera troncal del Caribe (sin legalizar y sin demarcar): entre otras, Santa Rosa, Campo Alegre, La Laguna, Lagunita, La Ceiba, El Homo I, el Homo II; Rancherías wayuu ubicadas en Juan y Medio y sus alrededores (sin legalizar y demarcar). (Dibulla): kogüi malayo y arhuaco; territorio wayuu de Wepiapaa (sin legalizar y demarcar). Tierras colectivas de comunidades negras: (Riohacha): franja de asentamientos de comunidades afrodescendientes ubicadas en el área rural de Riohacha (sin legalizar y demarcar).	Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Los Paisas. Los Rastrojos. FARC (f. 59). Fuerzas Armadas.
16-07-2009	Nota de Seguimiento No. 012, cuarta del Informe de Riesgo de alcance intermedio No. 006-06ª. I. SAT.	Departamento: Córdoba. Municipios: Puerto Libertador, Montelibano. Indígenas: (Puerto Libertador): resguardo Quebrada Cañaveral. (Montelibano): Alto San Jorge, pueblo zenú.	FARC Águilas Negras. Ejército nacional.
24-07-2009	Nota de Seguimiento No. 014 de 2009, tercera al Informe de Riesgo de alcance intermedio No. 006-08A.I., SAT.	Departamento. Norte de Santander. Municipios. El Tarra, Tibú. Indígenas:(Tibú): Catalaura, Karicahca-boquira, Becuboquira, -Beboquira, -isthoda. (El Tarra): IRocobingcayra.	Grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas. Águilas Negras. FARC ELN Fuerza pública.
21-07-2009	Informe de Riesgo No. 018 de 2009, SAT.	Departamento: Arauca. Municipio. Saravena. Indígenas: Playas de Bojabá, Unkaría, Chiravaquía, Calafitas I, y II, San Miguel.	FARC ELN Fuerza pública.

Continuación Cuadro. Escenarios territoriales y actores generadores del riesgo.

Fecha	Documento	Escenarios territoriales del riesgo: departamento, municipio, resguardo, grupo étnico	Actores generadores del riesgo
18-08-2009	Nota Seguimiento No. 017-09, segunda al Informe de Riesgo de alcance intermedio No. 028-07, SAT.	Departamento. Caquetá. Municipio. Florencia, Milán, Solano. Indígenas: (Milán): San Luis, Agua Negra, Herichá y La Esperanza; Jácome, Getuchá; Maticurú, Gorgona. (Solano): El Diamante, Jericó, Consaya, Porvenir, Cananguchal, El Triunfo, Puerto Naranjo, San Miguel, San José del Cuerazo, Peñas Rojas, Teófila la Arenosa.	FARC
13-10-2009	Informe de Riesgo No. 025-09A.I de alcance intermedio, SAT.	Departamento. Magdalena. Municipios. Aracataca, Ciénaga, El Retén, Fundación y zona bananera. Indígenas: (Ciénaga): arzario, arhuaco, kogui. Afrodescendientes.	FARC ELN Águilas Negras, Los Nevados, Los Paisas, Escuadrón Mano Negra, Autodefensas Gaitanistas.
26-10-2009	Nota de Seguimiento No. 025-09, primera al Informe de Riesgo No. 002-09, SAT.	Departamento. La Guajira. Municipio. Maicao. Indígenas: (sin resguardo, sin legalizar y delimitar), Wamayao, Corral de Piedra, Sewana, Ishapa, Mejora el Plan, Atnamana, La Bandera, La Chingolita, La Esperanza, Santa Rosa, La Sabana, Europa, Divino Niño, Malaki, Coshorretamana, Noüna de Campamento, Uniaka, Mashou, Moscomana.	Grupos armados ilegales posdesmovilización AUC. Autodefensas Gaitanistas. Los Paisas. Los Rastrojos. FARC
27-10-2009	Informe de Riesgo No. 026 de 2009, SAT	Departamento. Putumayo. Municipio. Puerto Caicedo. Indígenas: kwex nasa txayuce (pueblo páez), Damasco Vides, San Andrés, Las Vegas, Villa Unión (pueblo awa). Afrodescendientes.	FARC (f. 32) Los Rastrojos.
03-11-2009	Nota de Seguimiento No. 027 de 2009, primera al Informe de Riesgo No. 028-08, SAT.	Departamento. Arauca. Municipio. Arauquita. Indígenas: El Vigía.	FARC ELN Águilas Negras.
03-11-2009	Nota de Seguimiento No. 026 de 2009, primera al Informe de Riesgo No. 002-08, SAT.	Departamento. Guaviare. Municipio. Miraflores. Indígenas: Puerto Viejo, Puerto Esperanza, Vuelta del Alivio, Yavilla II, Lagos del Dorado, Lagos del Paso, el Remanso, Barranquillita, Bacatí-Arará, Jamaicurú, Caño Giriza, Puerto Palma, Centro Miraflores, Puerto Montfort.	FARC (f. 1).

Continuación Cuadro. Escenarios territoriales y actores generadores del riesgo.

Fecha	Documento	Escenarios territoriales del riesgo: departamento, municipio, resguardo, grupo étnico	Actores generadores del riesgo
24-11-2009	Nota de Seguimiento No. 029-09, segunda al Informe de Riesgo No. 034-06, SAT.	Departamento. Cauca. Municipio. Buenos Aires. Indígenas: Pueblo Nuevo y La Paila (paeces).	FARC (f. 30), columnas Manuel Cepeda Vargas y Miller Perdomo. Grupos armados ilegales no identificados.
07-12-2009	Nota de Seguimiento No. 031-09, segunda al Informe de Riesgo de alcance intermedio No. 020-08, SAT.	Departamento. Arauca. Municipio. Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena, Tame. Indígenas: (Arauca): El Romano, La Ilusión, La Conquista. (Arauquita): El Vigía-Totumal. (Tame): Caño Claro, La Esperanza, Parreros 1 y 2, Velasquero, Julieros, Iguanitos, Curipao. (Territorio Colectivo Betoyes). (Fortul): Saibarisa, La Colorada-El Chiguire. (Saravena): Brisas del Satocá.	FARC ELN Águilas Negras. ERPAC. Fuerza Pública.
07-12-2009	Nota de Seguimiento No. 03-09, segunda al Informe de Riesgo No. 031-07, SAT.	Departamento. Putumayo. Municipio. Puerto Guzmán. Indígenas: Villa Catalina, Calenturias, Playa Rica, Wasipanga, Guaduales (pueblo Inga).	FARC
18-08-2009	Nota de Seguimiento No. 018-09, tercera al Informe de Riesgo No. 039-06, SAT.	Departamento. Tolima. Municipio. Chaparral. Indígenas: Pijao.	FARC (f. 21) Fuerza Pública
02-10-2009	Informe de Riesgo No. 023 de 2009, de alcance intermedio, SAT.	Departamentos. Caldas, Quindío, Risaralda. Municipios: Quindío: Armenia, Circasia, Montenegro, Calarcá, Córdoba. Risaralda: Pereira, Santa Rosa de Cabal, Dos Quebradas, Mistrató, Quinchía. Caldas: Manizales. Indígenas: Gran Resguardo Unificado Emberá - Chamí de Mistrató: Pueremberá (Mistrató, Risaralda). Resguardo Escopetera y Pirza de Quinchía (Quinchía, Risaralda).	Grupos Armados Ilegales posdesmovilización AUC: Águilas Negras, La Cordillera, Los Tataretos, los Rolos, Los Paisas.

Fuente: Defensoría del Pueblo Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, año 2009. Archivo aportado por la Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población civil como Consecuencia del Conflicto Armado

Tanto en la información registrada en los documentos generados por el SAT como en las quejas reportadas ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas

y las defensorías regionales, se constata que los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas de los departamentos del Chocó, Cauca y Nariño se encuentran entre las poblaciones que, por causa del conflicto armado, sufrieron múltiples y graves violaciones perpetradas por diferentes actores¹⁵⁶.

Así mismo, en el marco del conflicto armado, en lo que concierne al componente de derechos colectivos, fundamentales e integrales, se registraron casos de denuncia que permitieron observar hechos de constante vulneración. Entre los más reiterados se encuentran los derechos territoriales, consulta previa, participación y concertación, autonomía, gobierno propio, desarrollo, ambiente sano y derechos de la biodiversidad.

Los derechos territoriales y de consulta previa, participación y concertación. En la información precedente se observa también la manera como los hechos derivados del conflicto armado afectan significativamente derechos como los territoriales y el de consulta previa. Acento que se explica por el sentido y comprensión que, desde la cosmovisión y la perspectiva cultural de indígenas y afrocolombianos, le dan las comunidades a estos derechos, centrales para su vida colectiva. El territorio es entendido como la razón de ser de la vida integral de sujetos colectivos de derecho, elemento íntimamente vinculado, de manera orgánica, a su supervivencia en un hábitat que comprende no solo un espacio físico sino también aspectos de orden espiritual, síquico, cultural, identitario, de desarrollo de sistemas y prácticas económicas tradicionales, formas de organización y ordenamiento social colectivo y sistemas de control interno ajustados a usos y costumbres. En síntesis, el territorio expresa para los grupos étnicos un conjunto de variables que conlleva el ser colectivo de sociedades diversas y culturalmente diferenciadas.

En relación con los derechos territoriales y el derecho de consulta previa, participación y concertación, igualmente fueron registradas persistentes denuncias por diversas fallas en su aplicación y, en algunos casos, por su omisión. Las quejas relacionadas con este derecho se presentaron con mayor énfasis en el marco de diversos proyectos de desarrollo de carácter, minero, energético y de construcción de obras, localizados en diferentes regiones del país, entre ellas Chocó, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Valle del Cauca (Buenaventura), Putumayo, Vichada, Guainía, entre los más destacados.

La vulneración de este derecho, de acuerdo con los casos documentados, se expresó, de una parte, en el desconocimiento de las autoridades indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras legítimamente facultados para participar en los procesos de consulta previa convocados por el Ministerio del Interior y de Justicia (autoridad competente en la materia) para coordinar los aspectos relativos a las solicitudes de las empresas autorizadas por las autoridades ambientales concernidas, según se evidenció en los casos del pueblo embera katio del resguardo Urada Jiguamiandó y de los consejos comunitarios de Jiguamiandó (Chocó).

De otra parte, en algunas quejas se evidenció que no se había convocado a los interesados en proyectos de desarrollo, puesto que se consideró que estos no implicaban vulneración de los derechos de los pueblos indígenas: fue el caso de los proyectos en desarrollo en la Sierra Nevada de Santa Marta, cuyas comunidades aborígenes reclamaron

156 En la sección sobre identificación de los derechos humanos vulnerados se encuentran referencias sobre las comunidades indígenas y afrocolombianas de los departamentos indicados. Véase también el anexo No.1.

su derecho a la consulta previa, observando que el impacto de los mismos se daba en zonas territoriales ancestrales enmarcadas en el ámbito de la “línea negra”¹⁵⁷.

En relación con este derecho, algunas comunidades del pueblo raizal del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, demandaron la intervención de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas con el fin de atender la queja relacionada con el proyecto de suministro, distribución y comercialización de energía eléctrica en esta entidad territorial, agenciado por la empresa Sopesa S.A., del cual no fueron informados, como tampoco de los efectos ambientales del mismo. En consecuencia, con fundamento en la normativa constitucional y la especial de la Ley 70 de 1993, solicitaron requerir a las autoridades competentes la garantía de su derecho fundamental a la consulta previa.

- *En conclusión* de lo expuesto en los apartados anteriores y teniendo en cuenta los graves hechos de vulneración de los derechos territoriales y de consulta previa de los grupos étnicos, para la Defensoría del Pueblo es necesario insistir en *la urgencia de respetar con acciones afirmativas los derechos individuales y colectivos de las personas y comunidades que se han visto afectadas*.

Por tanto, recuerda nuevamente el deber de las autoridades estatales frente al cumplimiento de sus funciones mediante la promoción de las acciones para superar las graves vulneraciones que han experimentado estas poblaciones, que se han traducido en transgresiones vejatorias contra la vida e integridad de sus miembros.

Simultáneamente, exhorta a las mismas a crear los mecanismos que se requieran, conforme al reconocimiento establecido en estándares normativos nacionales e internacionales vigentes, con el fin de garantizar el goce efectivo de los distintos derechos de esta población, contra los cuales se ha atentado de manera agravada¹⁵⁸.

157 Área ambiental y cultural reconocida ancestralmente por los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (kogui, arhuaco, wiwa y kankuamo) como el límite insular de su territorio tradicional.

158 En la sección de gestión defensorial, en el punto de atención especializada, se precisarán las categorías de vulneración de derechos de los grupos étnicos que fueron conocidas y atendidas por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.

D.6. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE: SITUACIÓN DEL DERECHO AL TERRITORIO

El despojo de la tierra se ha convertido en uno de los factores que más impacto causa a la población vulnerable. Esta vulneración del derecho al territorio conlleva la transgresión de los derechos a la vida, libertad, integridad personal, seguridad alimentaria, acceso al agua, ambiente sano y equilibrio ecológico y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, entre otros. Es mediante la garantía del derecho al territorio que se hacen efectivos los derechos de autonomía, autogobierno, participación y consulta sobre la explotación de los recursos naturales dentro del territorio.

Concepto. El territorio se entiende también como el espacio geográfico en el cual “se desenvuelve la dinámica de las sociedades... y con el cual está vinculada la cultura, la historia y la identidad de un grupo determinado”. Como derecho colectivo, es “indispensable para la supervivencia, identidad y reproducción como pueblos diferenciados. El territorio es una necesidad cultural y política, vinculado al derecho de autonomía y libre determinación”¹⁵⁹.

El territorio a través de la historia de la humanidad ha sido el motivo de toda clase de confrontaciones, por ser considerado un factor de producción, indicativo de poderío, de riqueza y de explotación de la mano de obra del hombre: por su capacidad productiva, su ubicación estratégica frente a los centros de comercialización o vías de comunicación, por constituir el reservorio biológico de especies naturales de flora o fauna, por su riqueza en recursos naturales renovables y no renovables –en especial, minerales e hidrocarburos–, o bien, por ser la fuente de los recursos hídricos esenciales para la subsistencia biológica y energética del ser humano.

Como derecho el territorio¹⁶⁰ hace parte, junto al derecho al desarrollo, de una categoría especial de derechos fundamentales: los denominados, por vía jurisprudencial, derechos vectores¹⁶¹. Esto significa que su garantía genera condiciones para hacer efectivo un catálogo más amplio y más ambicioso de derechos fundamentales, lo cual se relaciona

159 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Acceso a la justicia de los pueblos indígenas, Guía para la atención especializada por parte de las oficinas de Ombudsman. San José, Costa Rica, 2006. En Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, 2006.

160 Es evidente que el derecho al territorio no puede clasificarse de plano como un derecho civil o político, o como un derecho social o prestacional. Es necesario entenderlo como un derecho cultural, cuya titularidad depende de las condiciones culturales de los sujetos, individuales o colectivos.

161 Corte Constitucional. Sentencia T-955 de 2003.

directamente con el concepto de integralidad e interdependencia de los derechos humanos, que define la existencia de relaciones intrínsecas entre los derechos fundamentales, hasta el punto de afirmar que la violación o vulneración de un derecho fundamental, acarrea necesariamente vulneración de otro derecho fundamental. Para el caso de las comunidades étnicas colombianas, la Corte Constitucional ha señalado que la garantía de este derecho hace posible la realización de su derecho a la vida.¹⁶²

La noción de territorio para los grupos étnicos constituye el sustento de sus dinámicas culturales, su cosmovisión, sus rasgos identitarios, sus usos y costumbres y su espiritualidad, así como de los procesos de sostenibilidad de los recursos naturales que, a su vez les garantizan la pervivencia colectiva y también personal, el desarrollo de conocimientos ancestrales de uso y cuidado de las plantas, de preservación de la biodiversidad botánica y de especies animales, de prácticas económicas de autoabastecimiento y de formas de ordenamiento y desarrollo aplicadas a sus procesos culturales.

Respecto de la relación entre vida y territorio, ha afirmado la Corte que “el derecho al territorio de los grupos étnicos representa la base material para su supervivencia y el desarrollo de sus culturas”¹⁶³.

La violación de los derechos al territorio. A través de la constante exploración e investigación de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente se ha logrado identificar que persiste la violación de los derechos humanos, debidamente reconocidos, a los miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a la población campesina, altamente vulnerable y marginada por las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales.

Es de conocimiento público que los integrantes de grupos armados, organizados al margen de la ley, trasgreden normas del derecho internacional humanitario en forma reiterada; que hay omisión en el deber protector a cargo de los funcionarios del Estado y miembros de la fuerza pública y que hay poca capacidad operativa del Estado para satisfacer las necesidades más sentidas de las comunidades objeto de programas especiales, tales como el reconocimiento del derecho al territorio en forma individual o colectiva, el cumplimiento del deber constitucional de garantizar el derecho a la propiedad privada y el de facilitar a los productores agrarios que se hallen en condiciones de marginalidad y pobreza el acceso progresivo a la tierra y demás medios de producción.

En muchos casos, la vulneración del derecho al disfrute del territorio por las comunidades se ha dado, entre otros factores, como consecuencia de: (i) la usurpación de tierras de manera violenta o clandestina por parte de colonos, actores de la confrontación armada y de grandes empresarios, para destinarlas a la explotación de recursos naturales como minerales, hidrocarburos y maderas o a la promoción de megaproyectos de palma, caña y caucho, entre otros. (ii) la ocupación violenta por el apoderamiento territorial (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común), con el fin de dominar recursos naturales, disponer de tierras para el cultivo y procesamiento de productos ilícitos y ejercer el dominio, (iii) la apropiación ilegal o venta forzada a menores precios, como producto de amenazas, extorsiones o violaciones ocasionadas por narcotraficantes, delincuentes comunes y grupos

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-652 de 1998.

armados ilegales, (iv) la intervención estatal para contrarrestar la presencia de grupos armados ilegales y delincuentes comunes, mediante acciones militares y fumigaciones sobre cultivos ilícitos y (v) la falta de realización de la consulta previa para el desarrollo de proyectos y la fragmentación de la unidad del territorio.

La vulneración de derechos colectivos, generada por la disputa del territorio, ha sido abordada por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente durante los últimos seis años de acción defensorial. En las investigaciones adelantadas en torno a la tenencia de la tierra se encontró que muchas comunidades del país fueron desplazadas de sus territorios y perdieron sus tierras debido a la precariedad de sus títulos, a la presencia de actores irregulares o a la realización de grandes obras y proyectos de infraestructura que lesionaron su permanencia y su estabilidad social y económica. Tal situación ha incluido la violación de varios derechos; entre otros, el derecho a la tierra y al territorio y el derecho a la identidad étnica y cultural. Por la trascendencia y repercusión nacional, de manera particular, se ha investigado la situación derivada de la siembra de palma africana en territorios colectivos.

Fueron objeto de investigación el tema de la tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba y el seguimiento a las problemáticas que afectan territorios de la Nación y de población campesina en los departamentos de Santander (Caño Correa) y de Bolívar (Las Pavas, municipio de El Peñón). Debido a las vulneraciones de los derechos humanos por siembra de palma en territorios colectivos, se expidieron la Resolución No. 39 de 2005 y sus respectivos informes de seguimiento.

Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo ha intervenido ante los estamentos públicos y privados en procura de promover y garantizar el ejercicio y goce del derecho al territorio.

Así mismo, con los apoyos económico de la Embajada del Reino Unido y un técnico del Consejo Noruego para Refugiados, se adelanta el proyecto Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Protección de Derechos de Vivienda, Tierra y Propiedad de la Población Desplazada, cuyo propósito fundamental es fortalecer las estrategias de la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos a la tierra y al territorio de las comunidades del territorio colectivo del río Mira (municipio de Tumaco, Nariño) y el del resguardo indígena de Catalaura (municipio de Tibú, corregimiento de La Gabarra, departamento de Norte de Santander).

D.7. SEGUIMIENTO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL. EL DERECHO A LA SALUD

La salud es un derecho que protege distintos ámbitos de la vida humana desde diferentes perspectivas e implica una diversidad de obligaciones que de él se derivan, dada la variedad de acciones y omisiones que su cumplimiento demanda del Estado y de la sociedad en general.

Este, inscrito en el bloque de constitucionalidad, comprende el derecho al *nivel más alto de salud posible* dentro de cada Estado, según el principio de progresividad que pauta a los derechos que requieren de determinadas condiciones para su aplicación y efectividad. La Corte Constitucional colombiana ha establecido que el acceso al servicio de salud, contemplado en los planes obligatorios, es un *derecho fundamental autónomo* que no requiere de la conexidad con otros derechos fundamentales para su protección y garantía. Como derecho fundamental, la salud comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, lo cual continúa siendo vulnerado.

Es por esto que la Defensoría del Pueblo, en procura de su protección y con el fin de verificar la prestación y la calidad en la atención, le ha hecho seguimiento al Sistema General de Seguridad Social a través de distintas investigaciones, cuyas conclusiones, recomendaciones y observaciones han sido presentadas y debatidas en diferentes escenarios. Entre ellas se destacan “La tutela y el derecho a la salud” –de periodicidad consecutiva durante los últimos años– y “La evaluación de los servicios de salud que brindan las EPS”¹⁶⁴, que se realiza cada dos años. A continuación, se presenta la síntesis de las citadas conclusiones y recomendaciones del presente Informe al Congreso:

Conclusiones: La acción de tutela continúa siendo el mecanismo más efectivo utilizado por los colombianos para hacer valer sus derechos. El derecho a la salud se constituyó como el más invocado en las tutelas, más de la tercera parte de las mismas lo contienen. Las cirugías, los medicamentos y los exámenes paraclínicos son los servicios más solicitados a través de esta acción.

Recomendaciones: Se urgió al Gobierno nacional a que reasigne los recursos existentes en el sistema y, si es necesario, establezca mecanismos para la consecución de nuevos recursos

164 “La Tutela y el Derecho a la Salud. Periodo 2006-2008”. Bogotá. Imprenta Nacional. Año 2009. Páginas:

104. En cuanto a la evaluación de los servicios de salud, el texto se encuentra en impresión..

con el fin de unificar el POS, de forma que garantice el cubrimiento de las necesidades de los ciudadanos, sin menoscabar el contenido actual del plan de beneficios del régimen contributivo. Se conminó al Ministerio de la Protección Social que modifique la Resolución 3099 de 2008, *“Por la cual se reglamentan los Comités Técnico-Científicos y se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, autorizados por Comité Técnico-Científico y por fallos de tutela”*, por cuanto esta no se ajusta a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T- 760 de 2008 respecto de la garantía de acceso a los servicios en salud, lo cual genera negaciones que, en la mayoría de los casos, se convierten en tutelas. Se solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud 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 vulneren el derecho a la salud, especialmente las que nieguen contenidos del POS.

Observaciones: En cuanto a la evaluación de los servicios de salud, se observaron cambios significativos en el interior de sus componentes, tres de ellos registraron retrocesos (percepción, libre escogencia y oportunidad) y solamente uno muestra avance positivo (accesibilidad). En relación con la frecuencia en la utilización de los servicios, se encontró que, en promedio, un usuario demanda anualmente 16 servicios en salud (sin incluir la entrega de medicamentos), y es el servicio de medicina general el de mayor frecuencia. El componente de libre escogencia sigue siendo el componente de más baja calificación por parte de los usuarios. Como recomendaciones, se instó a las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a que mantengan informados a los usuarios de manera constante, ágil y oportuna en materia de derechos, deberes y servicios. Igualmente, se requirió a las EPS para que, en cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008 y ante la decisión de un eventual usuario de ingresar a la EPS o de elegir una IPS, se le entregue la carta de desempeño de dichas instituciones; como también que expida la carta de derechos, la cual deberá estar acompañada de las indicaciones acerca de las instituciones que prestan ayuda, con el objeto de exigir el cumplimiento de sus derechos y los recursos para solicitar y acceder a dicha ayuda.

E. EL ACCESO A LA JUSTICIA

E.1 LOS RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES Y EL PAGO DE LAS ACCIONES DE GRUPO EN CUMPLIMIENTO ESTRICTO DE DECISIONES JUDICIALES

La Defensoría, a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, se propone en este capítulo llamar la atención sobre un tema de especial relevancia: el pago de las acciones de grupo por parte del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; el cual considera un ejercicio limitado a la función administradora y pagadora de acciones de grupo, en acato de las decisiones judiciales y de los requisitos que establecen las sentencias para liquidar y ordenar los pagos de las indemnizaciones.

La Ley 472 de 1998 creó el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, determinó los recursos para su funcionamiento¹⁶⁵ y estableció sus funciones, entre ellas, la de administrar y pagar las indemnizaciones a los beneficiarios de las acciones de grupo¹⁶⁶ en cumplimiento de orden judicial, y la de encargar a la Defensoría del Pueblo el manejo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos¹⁶⁷.

El fondo, como consecuencia de esta obligación legal, cumple una función administradora y pagadora de indemnizaciones a los beneficiarios de acciones de grupo, contenidas en fallos de los jueces competentes, y para ello se ciñe estrictamente al contenido de la sentencia que resuelve el caso así como a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

En tal sentido, da cumplimiento al artículo 65 de la Ley 472 de 1998, que establece el contenido de la sentencia de acciones de grupo y, especialmente, en su ordinal 3º, determina el procedimiento para el pago de las indemnizaciones a los beneficiarios de las decisiones judiciales, con obligaciones claras para el condenado, el juez y el fondo, así:

3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

165 Artículo 70 de la Ley 472 de 1998.

166 Artículo 71, ibídem.

167 Artículo 72, ibídem.

a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61¹⁶⁸ de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

Por lo tanto, al fondo no le es dado interpretar las sentencias sino cumplir lo ordenado por los jueces competentes que resuelven el caso. Bajo este entendido la Defensoría del Pueblo, a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, ha venido pagando las indemnizaciones individuales a los beneficiarios de las acciones de grupo; aunque, por no estar unificada la jurisprudencia y haber disparidad de criterios y de decisiones entre los jueces, se ha convertido en una tarea muy dispendiosa y con muchos tropiezos, especialmente en lo relativo a la integración del grupo que establece el artículo 55 de la Ley 472.

Se trata de la integración del grupo beneficiario. En efecto, respecto del tema de esta integración se ha suscitado una de las mayores controversias en la Defensoría del Pueblo (Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos) en cuanto al cumplimiento de la función otorgada por la Ley 472 de 1998 sobre el pago de las indemnizaciones individuales a los miembros del grupo beneficiario de la acción, toda vez que se han presentado inconvenientes por falta de claridad de los jueces competentes. Estos, en primer lugar, deben legalmente conformar el grupo por indemnizar y precisar con exactitud en las sentencias los requisitos que deben cumplir las personas que tienen interés en formar parte del mismo, así como las oportunidades establecidas en la ley para el efecto.

El artículo 55 de la Ley 472 de 1998 determina claramente las oportunidades para la integración del grupo:

Artículo 55. Integración del grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, **quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas**, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos

168 Este corresponde al artículo 55 de la Ley 472 de 1998 que expresamente se refiere a la integración del grupo.

que interpuso la demanda como un mismo grupo. **Quien no concurra al proceso,** y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, **podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia,** suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas. (Negrilla fuera de texto)

En sede de control de constitucionalidad, respecto del artículo en mención, la Corte Constitucional¹⁶⁹ estableció lo siguiente:

*De conformidad con el artículo bajo examen, se establecen dos modalidades a través de las cuales, las personas afectadas en un derecho o interés colectivo que hubieren sufrido un perjuicio, pueden hacerse parte del proceso iniciado en virtud de una acción de grupo: **el primero, antes de la apertura a prueba,** mediante la presentación de un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo: **el segundo, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia,** suministrando la misma información y siempre que su acción no haya prescrito o caducado. (Negrilla fuera de texto).*

Para la Corporación, dicha disposición no vulnera el debido proceso; por el contrario, asegura la efectividad del principio del Estado Social de Derecho y en particular, uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, uno de ellos, el que tiene toda persona para acceder a la administración de justicia. (Negrilla fuera de texto).

Y es que la finalidad perseguida por la norma demandada es de una parte, permitir a aquellas personas que sufrieron un mismo daño o perjuicio a un derecho o interés de la colectividad, y que por motivo de desinformación, desconocimiento u otro, no conocieron de la existencia del proceso puedan, previo el lleno de unos requisitos fijados en la norma, acogerse a los beneficios de la sentencia. Ello no sólo favorece al particular sino a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona. Además, es pertinente señalar, que dada la naturaleza de esta acción es válido para quien no se hizo parte en el proceso antes del fallo, que lo haga con posterioridad, dentro de las condiciones fijadas en la norma. Ello no desconoce en ningún caso, el debido proceso, pues quien se acoge al fallo, lo hace a sabiendas del contenido del mismo y del respeto y garantías que al trámite del proceso le dio el juez, siempre avalado con la intervención del Ministerio Público (Negrilla fuera de texto).

También el ordinal 4° del artículo 65 dispone que a quienes no se han hecho parte en el proceso debe prevenírseles para que se presenten **ante el juzgado** a reclamar su indemnización dentro de los veinte (20) días posteriores a la publicación del extracto de la sentencia. Así mismo, el ordinal 2° del artículo 65 indica que en la sentencia que acoja las pretensiones de la demanda se señalarán **“los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 (entiéndase 55 de la presente ley)”**.

169 Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez.

Finalmente, el ordinal 3° del artículo 65 señala que para tener derecho a la indemnización, quienes no se hicieron parte en el proceso deben presentar oportunamente una reclamación. No cabe duda de que la oportunidad a la que se refieren los ordinales 2° y 3° del artículo 65 es la establecida en el artículo 55 y en el ordinal 4° del artículo 65, es decir, el término de veinte (20) días posteriores a la publicación del extracto de la sentencia. Así lo reconoció expresamente la Corte Constitucional en la Sentencia C-732 de 2000 (M.P. doctor Vladimiro Naranjo Mesa) al revisar la exequibilidad de los ordinales 2° y 4° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998:

Sobre el particular la Corte encuentra que son dos los artículos de la Ley 472 de 1998 los que regulan lo atinente a la posibilidad que tienen los sujetos afectados por un mismo daño antijurídico, de resultar favorecidos con la decisión adoptada en la sentencia, a pesar de que no participaron en el proceso promovido por vía de la acción de grupo.

*Así, el artículo 55, al referirse a la oportunidad y a los requisitos que se necesitan para actuar en el respectivo juicio, dispone que cuando la demanda haya tenido lugar por los daños ocasionados a un número plural de personas, quienes hubieren sufrido un perjuicio individual podrán hacerse parte en el proceso en dos momentos distintos: (i) **antes de la apertura a pruebas, para lo cual deberán presentar un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen, y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo de individuos que interpuso la demanda, o (ii) dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, allegando la información anterior y siempre que la acción no haya prescrito y/o caducado.***

Por su parte, el artículo 65, al regular lo atinente al contenido de la sentencia una vez acogidas las pretensiones que motivaron el ejercicio de la acción de grupo, menciona, entre otras, las previsiones que deben ser citadas en el fallo para que las personas que no concurrieron al proceso, pero que les asiste un interés legítimo en el mismo, puedan ser reconocidas como beneficiarias de la respectiva indemnización. De esta forma, ordena que la providencia disponga: (i) el señalamiento de los requisitos que deben cumplir los ausentes a fin de que puedan proceder a reclamar la indemnización, (ii) el monto de esa indemnización y la manera como debe proceder a pagarse y, finalmente, (iii) la publicación en un diario de amplia circulación nacional y por una sola vez, de un extracto de la sentencia con la previsión a todos los interesados que hayan resultado lesionados por los mismos hechos y que no asistieron al proceso, **para que se presenten al juzgado dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, en aras de reclamar la recompensa que les corresponda.**

De lo previsto en las normas citadas se extrae, con suficiente claridad, que el beneficio instituido a favor de los no concurrentes al proceso, para que éstos puedan resultar favorecidos con la sentencia estimatoria, se encuentra consagrado es en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 y que, los apartes acusados del artículo 65 que se refieren al tema, se limitan a desarrollar tal supuesto a efectos de que el mismo adquiera plena validez y eficacia. Ello se explica, en cuanto el precepto acusado —los numerales 2° y 4° del art. 65— ordena que se indique en la sentencia los requisitos que este grupo de individuos —los no concurrentes al proceso— deben cumplir para efectos de merecer la indemnización y también, en aras de advertirles sobre la existencia del proceso y su ulterior decisión, que se publique la providencia en un diario de amplia circulación nacional señalando

el término para concurrir a reclamar el derecho de que son titulares (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Una norma que ha sido declarada exequible y cuya exégesis constitucional ha sido consignada en las consideraciones de la Corte, no puede dejar de ser aplicada por los operadores jurídicos, como es el caso del artículo 55 de la Ley 472 de 1998¹⁷⁰. En efecto, la máxima guardiana de nuestra Constitución hizo especial énfasis en que las personas que no hicieron parte del proceso debían presentarse dentro de los veinte (20) días posteriores a la publicación de la sentencia con el objeto de manifestar su intención de acogerse a sus efectos. Se reitera que, una vez declarada la exequibilidad de una norma, la decisión hace tránsito a cosa juzgada, de manera que la inconstitucionalidad de dicha disposición no puede alegarse por vía de acción ni de excepción.

A pesar de la claridad de la norma y la jurisprudencia, se presentan las siguientes situaciones:

1. En las decisiones judiciales se advierte a las personas que consideren haber sufrido un perjuicio con ocasión del mismo daño y que no concurrieron al proceso que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de un extracto de la sentencia, se presenten a la Defensoría del Pueblo (Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos) para que acrediten su condición de beneficiarios, sean reconocidos como integrantes del grupo y, en consecuencia, accedan al pago de la indemnización. De esta manera, se establece una función que no le compete al fondo, pues en ningún momento la ley le otorgó competencia para declarar derechos; su función se limita, estrictamente, a administrar y pagar las indemnizaciones individuales concedidas por los jueces de conocimiento a los beneficiarios que formaron parte en el proceso como integrantes del grupo y a aquellos que acudieron ante el juez¹⁷¹, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, y acreditaron su condición de miembros del grupo. Una vez recibida la información por el fondo, este decidirá las solicitudes de manera conjunta, mediante acto administrativo en el cual se reconoce el pago de la indemnización¹⁷², previa la verificación de los requisitos establecidos en la sentencia.
2. Se deciden acciones de grupo, acogiendo las pretensiones de la demanda, y se advierte que los únicos beneficiarios de la indemnización son las personas que se relacionan en la sentencia.

En este caso, del mismo modo, advierte el juez competente que aquellas que no concurrieron al proceso pero fueron favorecidas con el fallo, se deben presentar ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia para que se les reconozca como beneficiarios –función legal que le compete al juez– y se les pague la correspondiente indemnización.

Un ejemplo es la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 26 de enero de 2006, en la acción de grupo iniciada por quienes actuaron en nombre propio y en representación de sus hijos y del grupo de personas que se afirma fueron afectadas por el desplazamiento forzado en el corregimiento de La Gabarra, jurisdicción del municipio de Tibú, Norte de Santander, mediante la cual se condenó a la

170 Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano

171 Párrafo tercero, literal b), numeral 3, artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

172 Numeral 3, artículo 65, Ley 472 de 1998.

Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) a indemnizar a las personas que demostraron su condición de desplazados.

En dicha sentencia, el Consejo de Estado, en grado jurisdiccional de consulta, modificó el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y definió el grupo beneficiario de la acción como aquellas personas que figuraban en la lista elaborada por la Red de Solidaridad Social, pero que, además, estuvieran relacionadas en las listas de beneficiarios del SISBEN, de usuarios de la empresa de servicios públicos, de adjudicatarios de baldíos presentada por el INCORA o de titulares de los predios relacionados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, concluyó que, *de las 1.531 personas que figuraban en la lista elaborada por la Red de Solidaridad Social, sólo acreditaron su legitimación en la causa para obtener sentencia favorable de fondo 260 personas, junto con las que presentaron la demanda, por tanto, eran estas las personas que tendrían el derecho a reclamar la indemnización, porque se demostró que integran el grupo en representación del cual se presentó la demanda.*

De otra parte, advirtió al Defensor del Pueblo que, *“como administrador del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos deberá cancelar las indemnizaciones correspondientes a quienes se presenten dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 472 de 1998”.*

Criterio que fue reafirmado por esa alta corporación al no aplicar la caducidad a que se refiere el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, específicamente el aparte *“siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado”*, cuando concluyó que: *“En esta oportunidad y por las razones que se han transcrito, se inaplicará también el segmento subrayado, lo cual permitirá que todos los beneficiarios con la condena acudan, dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, a acogerse a sus efectos”.*

De conformidad con lo establecido en la sentencia, para el fondo no había duda de que quien no intervino directamente en el proceso debía presentarse a reclamar la indemnización correspondiente dentro del término señalado – en el caso de La Gabarra todos los beneficiarios, exceptuando los demandantes–. Como consecuencia, reconoció el pago a los beneficiarios que se presentaron dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación del fallo, dando cumplimiento estricto a la orden judicial que resolvió el caso, y rechazó las reclamaciones presentadas después de transcurrido el término señalado.

Esta decisión llevó a que los abogados de los desplazados, que no reclamaron la indemnización dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, presentaran acciones de tutela en contra del fondo, argumentando, entre otras razones, que:

1) El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos negó efectuar los pagos, aduciendo que a las personas que no se presentaron dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la providencia les prescribió el derecho. 2) La sentencia del Consejo de Estado no establece que el derecho a la indemnización prescribe (sic), como lo pretende la Defensoría y que las únicas consecuencias para quienes no concurren en el plazo determinado es la imposibilidad de invocar daño extraordinario o de beneficiarse de la condena en costas. 3) Es claro que el plazo de 20 días, consagrado en el artículo 65 de la Ley 472 de 1998, solo es aplicable a aquellas personas que no fueron reconocidas

expresamente en la sentencia y para las que la ley contempla la posibilidad de hacerse parte con el fin de modificar la condena reconocida, de ser procedente.

De las trece acciones de tutela presentadas, diez fueron negadas y tres tutelaron los derechos invocados por los accionantes, entre ellos la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que ordenó a la Defensoría del Pueblo (Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos) proceder a pagar la indemnización a dos de los desplazados.

El Tribunal consideró que: *“...la pérdida del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia como consecuencia de la violación de derechos e intereses colectivos, por el hecho de no haberla reclamado en un lapso de tiempo, sería priorizar normas de carácter legal que establecen trámites o formalidades frente a derechos constitucionales fundamentales, lo cual resulta insólito y además contrario a lo dispuesto en el artículo 4° de la Constitución Política, que establece que en caso de contradicciones de normas de rango inferior a la Constitución prevalece ésta última”¹⁷³.*

Adujo el tribunal que *“los actores no acudieron dentro del término alegado por el Fondo para la reclamación de la indemnización contenida en el fallo proferido por el Consejo de Estado, pero que ello no significaba que haya prescrito la oportunidad para hacer dicha reclamación, toda vez que ellos integran el grupo de beneficiarios de la precitada sentencia, en la cual fueron mencionados de manera individual y clara”.*

Expresó que *“al integrar el grupo de beneficiarios, estos han adquirido un derecho de dominio de carácter particular y cierto, respecto de la indemnización que les corresponde y no puede la demanda declarar una prescripción frente a los mismos que no prevé la Ley 472 de 1998, ni la sentencia del Consejo de Estado.”*

Con el fin de hacer claridad respecto de los términos establecidos en la sentencia que decidió la acción de grupo y por considerar que la Defensoría no vulneró derechos fundamentales y se limitó a acatar una orden judicial proferida por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de enero de 2006, la entidad impugnó el fallo de tutela ante esa corporación, la cual confirmó la sentencia de primera instancia e instó a la Defensoría del Pueblo a cumplir la decisión judicial de primera instancia, sin adicionar requisitos que no fueron contemplados por el juez de tutela.

Argumentó que: *es contrario al deber del Estado de garantizar la efectividad de los derechos, excusarse en formalidades para hacer nugatorias las libertades y garantías individuales. De ahí que el requisito de la publicación del extracto de la sentencia en la acción de grupo se entienda, no como un término para que los interesados manifiesten su intención de acogerse a la sentencia, sino como un medio para hacer público el reconocimiento de la indemnización a que tienen derecho quienes sufrieron un perjuicio por una misma acción u omisión derivada de la vulneración de derechos e intereses colectivos.*

El Consejo de Estado, con la decisión que resuelve la acción de tutela, contraría la jurisprudencia proferida por esa misma corporación en acciones de grupo y cambia el sentido de la Ley 472 de 1998 en lo que tiene que ver con la publicación de la sentencia, toda vez que la intención del legislador, al establecer la publicación, está encaminada a enterar a los interesados, lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se

173 Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda –Subsección C. Sentencia del 30 de septiembre de 2009. M.P. Ilvar Nelson Arévalo Perico. AT-09-01370. Accionante: Alberto Amarís Alvear y otro, contra Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

presenten al juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, y suministren la información establecida por el juez con el objeto de acogerse a los efectos de la sentencia.

Ahora bien, el término de veinte (20) días de que tratan los artículos 55 y 65 de la Ley 472 de 1998 no es un término prescriptivo, como se afirmó en la sentencia, ni es una interpretación de la Defensoría del Pueblo; es la oportunidad que establece la ley para que las personas que no concurrieron al proceso se presenten a acogerse a los efectos de la sentencia, en coherencia con la vocación que tiene una acción de grupo de cobijar a todos los afectados.

Igualmente, en la sentencia del Consejo de Estado que resuelve la acción de tutela se confunde el término de veinte (20) días con que cuentan las personas que no concurrieron al proceso para acogerse a los efectos de la sentencia, con el término prescriptivo de cinco (5) años para reclamar la indemnización que les fue reconocida, previa las acreditaciones respectivas, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el ordinal 3º, artículo 65 de la misma ley.

Respecto del término prescriptivo de cinco (5) años, es preciso anotar que la prescripción del derecho al pago de la indemnización contenida en la Ley 472 de 1998 se encuentra desarrollada en el artículo 70 que creó el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y estableció los recursos con los que contaría para su funcionamiento. Dicho artículo, en el ordinal c), dispuso como una fuente de recursos: *“El monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario o cuando éste no concurriera a reclamarlo dentro del plazo de un (1) año a partir de la sentencia”*.

La parte subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999, manifestando que:

De otra parte, como lo ha reconocido esta Corporación, la confiscación es una pena o sanción que consiste en el “apoderamiento de todos o parte considerable de los bienes de una persona por el Estado, sin compensación alguna”, la cual se encuentra prohibida en el artículo 34 de la Carta Política. Es decir, la confiscación implica la privación arbitraria, sin ninguna compensación o equivalencia, de la propiedad de una persona a título de sanción, mientras que la prescripción es una forma de extinguir los derechos por el transcurso del tiempo.

(...)

No obstante, ello no significa que no haya prescripción alguna para reclamar dicha indemnización. Sin duda, subsiste respecto del reclamo del pago de la indemnización decretada por el Juez, **la prescripción ordinaria de la acción ejecutiva correspondiente**, que no puede sujetarse a un plazo que resulta irrazonable por su brevedad. Todo ello, sin perjuicio de que el legislador establezca en un futuro otro plazo que cumpla con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad acordes con el ordenamiento superior. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por consiguiente, el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos debe esperar el término de prescripción ordinaria de la acción ejecutiva (5 años), para que las indemnizaciones no reclamadas entren a formar parte de su presupuesto. Diferente es cuando la parte vencida en la acción de grupo haya consignado al fondo una suma de dinero superior a la que debía cancelar por concepto de indemnizaciones; en este caso,

una vez liquidadas las indemnizaciones individuales ordenadas en la sentencia, el saldo se reintegra a la parte demandada que consignó el dinero; esa es la obligación del fondo.

Por último, se afirma en la sentencia de tutela que: “... *no puede pasar por alto la Sala, el escrito presentado por el apoderado de los actores en el que manifiesta que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo ha condicionado el pago de la indemnización ordenada por medio de la presente tutela a que los actores obtengan el Registro Único Tributario (RUT) y que dispongan de una cuenta bancaria en la que cada uno sea su único titular...*”.

Como consecuencia, el numeral segundo de la parte resolutive **insta** a la Defensoría del Pueblo “*para que dé cumplimiento a la sentencia de primera instancia, sin adicionar requisitos que no fueron contemplados por el juez de tutela*”.

Es preciso indicar que el juez de tutela no establece requisitos para reconocer a las personas como beneficiarios de la acción de grupo, estos están contenidos en la sentencia que le pone fin a la acción de grupo.

De otra parte, se reitera que, en cumplimiento de la función administradora y pagadora de acciones de grupo, el fondo acata las decisiones judiciales y, para liquidar y ordenar los pagos de las indemnizaciones, no solicita requisitos adicionales a los contemplados en las sentencias.

Los documentos que pide la Defensoría del Pueblo (Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos) dentro del trámite estrictamente administrativo tienen como objeto hacer efectivos los pagos y se relacionan exclusivamente con las exigencias establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por consiguiente, solicita:

- a) Fotocopia de la cédula de ciudadanía del beneficiario.
 - b) Certificación bancaria de una cuenta a nombre del beneficiario.
 - c) Registro Único Tributario (RUT).
 - d) Formato SIIF II Nación, suministrado por la entidad.
3. Los jueces de conocimiento que resuelven las acciones de grupo no están redistribuyendo la condena que legalmente corresponde cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones es inferior a las solicitudes presentadas, como lo establece el párrafo tercero, literal b), artículo 65 de la Ley 472 de 1998¹⁷⁴, lo cual genera retraso en el pago de las indemnizaciones o, en su defecto, que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, administrado por la Defensoría, proceda a cumplir la sentencia, de acuerdo con las liquidaciones establecidas en la sentencia.

Como ejemplo puede citarse la Acción de Grupo No. 63-001-3331-003-2007-00026-01 iniciada contra el municipio de Armenia, Quindío, por varios docentes, directivos docentes y personal administrativo que laboran en establecimientos educativos ubicados

174 Literal b) artículo 65, Ley 472 de 1998: (...) “Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61 de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado”.

en esa jurisdicción. En ella, los accionantes consideraron que hubo un perjuicio individual al descontarles de su salario mensual una suma de dinero correspondiente a una estampilla denominada “proeducación, salud y obras públicas”, en las nóminas y planillas que se paguen, según una tarifa única de 60 centavos por cada 100 pesos devengados.

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Armenia¹⁷⁵ negó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada por el apoderado de la parte demandante. El Tribunal Administrativo del Quindío¹⁷⁶, mediante sentencia de 27 de mayo de 2008, revocó el fallo de primera instancia y, como consecuencia, declaró patrimonialmente responsable al municipio de Armenia por los daños sufridos por los demandantes y demás integrantes del grupo. Como consecuencia de lo anterior, condenó al municipio de Armenia a pagar, por concepto de perjuicios materiales a favor de los accionantes y demás integrantes del grupo que se acogieran al fallo, la suma de \$445.435.296,00.

El Tribunal Administrativo del Quindío, en la sentencia de segunda instancia que resolvió la acción de grupo, liquidó la indemnización que le correspondió a cada una de las personas presentes en el proceso, cuyo total fue la suma de \$445.435.296,00, y no tuvo en cuenta la indemnización de las personas que, habiendo sufrido el mismo perjuicio, se presentaron a acogerse a los efectos de la sentencia dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la misma. Adicionalmente, señaló los requisitos que debían cumplir los beneficiarios que habían estado ausentes del proceso con el fin de que pudieran reclamar la indemnización correspondiente, pero no indicó con qué dinero se les cancelaría la indemnización pues, como se observó, no tasó la condena para las personas que se adhirieron al grupo una vez proferida la sentencia.

Como consecuencia, el apoderado del grupo solicitó aclaración de la sentencia, en el sentido de indicar que el valor de \$445.435.296, con su respectiva indexación, corresponde a quienes hicieron parte del grupo inicial, como aparece probado en las liquidaciones que realizó el Tribunal. Quienes se adhirieron en el término de ley deberían ser cancelados de acuerdo con las respectivas liquidaciones y con el dinero que, producto de la adhesión, resulte para ser cancelado con los nuevos participantes de la acción.

La solicitud de aclaración fue negada por el Tribunal Administrativo del Quindío¹⁷⁷, por extemporánea. No obstante, resolvió que, en aras de darle celeridad a la acción de grupo, “*se requiere al juez de primera instancia, a fin que adopte las medidas pertinentes para que dé estricto cumplimiento al fallo de segunda instancia proferido por este Tribunal, para lo cual deberá tener en cuenta que la suma ponderada a la que fue condenada la entidad pública accionada, corresponde a la liquidación del daño sufrido por quienes intervinieron en la acción, es decir, que la condena allí establecida corresponde exclusivamente a los actores que se mencionan en la sentencia en los folios 35-1 a 35-12*”. Esto es a los presentes en el proceso.

175 Fallo de 16 de noviembre de 2006, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Armenia dentro de la acción de grupo No. 63-001-3331-003-2007-00026-01, actores: Alba Lucía Henao Agudelo y otros. Accionado: Municipio de Armenia.

176 Sentencia de 27 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, AP Rigoberto Reyes Gómez, dentro de Acción de Grupo No. 63-001-3331-003-2007-00026-01, actores: Alba Lucía Henao Agudelo y otros. Accionado: municipio de Armenia.

177 Auto del 13 de noviembre de 2008, acción de grupo No. 63-001-3331-003-2007-00026-01, actores: Alba Lucía Henao Agudelo y otros. Accionado: Municipio de Armenia.

El juez de primera instancia, en atención a lo establecido en el ordinal 4º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, recibió las solicitudes de las personas que allegaron los requisitos establecidos por el juez en la sentencia y manifestaron su intención de acogerse a sus efectos y, mediante auto¹⁷⁸, las vinculó como integrantes del grupo por indemnizar. Contra la providencia en mención, el apoderado del grupo presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, solicitando aumentar la condena tasada en la sentencia, para efectos de indemnizar a las personas ausentes del proceso.

El Juzgado Tercero Administrativo del Quindío resolvió no reponer el auto que relacionó las personas, con y sin derechos a la indemnización, que se presentaron dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, y concedió la apelación en el efecto diferido. Consideró:

Este juzgado, no tenía que interpretar ni ir más allá a lo ordenado por la sentencia de segunda instancia proferida por el H. Tribunal Administrativo del Quindío, porque simple y llanamente el monto de los perjuicios colectivos fueron tasados en esa oportunidad procesal y no es del resorte del inferior modificar, alterar o reformar la decisión del superior, máxime si esa instancia en su sano juicio fijó el monto de los perjuicios colectivos y en ningún momento obra escrito o petición alguna que se diga que el superior se equivocó o que éstos son insuficientes; además qué interpretación debe realizar este despacho si precisamente el fallo de segunda instancia limitó la indemnización colectiva en 445.435.296,00.

Reiterando que los perjuicios materiales reconocidos a los accionantes y demás integrantes del grupo que se acojan al fallo, son derechos que emanan de la fuerza de la cosa juzgada de la sentencia de segunda instancia, donde este juzgado y menos una autoridad administrativa pueden modificar el monto allí fijado y por lo mismo, sea esta la oportunidad para que el superior aclare al juzgado si el monto por concepto de perjuicios materiales fijado en cuantía de 445.435.296,00 sólo es para los actores que se mencionan en los folios 35-1 a 35-12 de la sentencia de segundo grado, dejando a un lado lo dicho en el numeral cuarto de la misma providencia donde se incluyó a los demás integrantes del grupo que se acojan al fallo.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío confirmó parcialmente el auto proferido por el juez de primera instancia e hizo la siguiente precisión:

Pueden ser incluidos como adheridos a los interesados que hayan demostrado que se vincularon antes de la descentralización de la educación al municipio, y que con posterioridad a esa fecha, ostentan la calidad de docentes, directivos docentes o personal administrativo nacional, nacionalizado o departamental.

No tener en cuenta como adheridos a los interesados que no actúen por intermedio de apoderado judicial.

No se pronunció respecto de la indemnización de las personas que se adhirieron al grupo y, menos aún, redistribuyó el monto de la condena. Se advierte que la Ley 472 de 1998 no le dio competencia a la Defensoría del Pueblo para redistribuir la condena otorgada por el juez de conocimiento ni para cambiar el sentido de la sentencia, toda vez

¹⁷⁸ Auto del 10 de noviembre de 2008, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Armenia, acción de grupo No. 63-001-3331-003-2007-00026-01, actores: Alba Lucía Henao Agudelo y otros. Accionado: municipio de Armenia.

que, como lo afirmó el juez de primera instancia, *los derechos reconocidos emanan de la fuerza de la cosa juzgada de la sentencia de segunda instancia; el juzgado de primera instancia —y menos la Defensoría del Pueblo como autoridad administrativa—, no pueden modificar el monto de la indemnización fijada, que de otra parte lo prohíbe la Ley 472 de 1998*¹⁷⁹.

La Defensoría del Pueblo no cuenta con la competencia legal para redistribuir una condena que ha sido claramente establecida por el tribunal en la sentencia que le puso fin a la acción de grupo sólo para las personas presentes en el proceso, porque esta facultad la ley se la otorga al juez.

179 Artículo 55, Ley 472 de 1998. (...) “La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella”.

E.2. LA DEFENSORÍA PÚBLICA A LOS CINCO AÑOS DE INSTAURACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ADVERSARIAL

La historia del procesamiento penal colombiano comparte una característica propia del contexto iberoamericano, consistente en haber tomado como referente general el Código de Procedimiento Penal de Napoleón de principios del siglo XIX. Por esa misma razón, ha evidenciado de manera simultánea características acusatorias e inquisitoriales, si bien a través de lo que se denominó *proceso abreviado* durante el siglo XX, cedió a un esquema de corte acentuadamente inquisitorial. Es decir, el país vivió e interiorizó durante dos siglos, esto es, durante su historia republicana, el esquema procesal que consulta las dos tendencias, más comúnmente denominado “mixto”.

Como es de público conocimiento, dicha característica fue profundamente modificada mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, que introdujo como novedad el principio adversarial al esquema procesal penal. Significando con ello que del año 2005 en adelante el juez penal deberá adoptar la decisión que deba adoptar, dentro de un escenario al que concurren dos adversarios en igualdad de condiciones procesales, con plena observancia de los principios acusatorio y adversarial.

Haciendo un análisis sucinto de su desarrollo en la corta actividad en estos cinco años de implantación, se podría decir que sus ventajas han sido manifiestas en términos de celeridad relativa de los procesos, costos procesales, separación de las funciones judiciales e investigativas, mayor eficacia de las garantías y derechos fundamentales y control social sobre el ejercicio de la judicatura.

Aparentemente se trata de una dinámica procesal que no registra mayores cambios frente al esquema que en el pasado (y aun actualmente en cuanto a la vigencia relativa de la Ley 600 de 2000) consultaba muchos de los principios vigentes en la actualidad. Sin embargo, el ejercicio del principio adversarial, novedoso en nuestro medio jurisdiccional, evidencia resistencias manifiestas que han tenido eco en el recorrido histórico a partir del mes de enero del año 2005, en que se puso en vigor.

En primer lugar, los jueces han estado sujetos a un mecanismo procesal mucho más próximo al programa constitucional fundamentado en el Estado social y de derecho, conforme al cual, las actividades de los funcionarios públicos son objeto de control social. La apertura de las audiencias al público ha traído una praxis a la cual no estaba

acostumbrada la judicatura, consistente en que la sociedad puede ahora concurrir, con muy escasas excepciones legales, y verificar el tipo de justicia penal que opera en el país. Esto implica, evidentemente, la posibilidad de que se ejecute un auténtico control social sobre la actividad de los jueces, de los fiscales, los defensores públicos y los procuradores.

Naturalmente, este fenómeno tiene por efecto que las decisiones judiciales pueden ser objeto, de forma inmediata y directa, de múltiples manifestaciones sociales de control y crítica, pues en la actualidad una audiencia se puede transmitir en vivo.

Sin embargo, para poder ejercer dicho control se reclama que la sociedad se encuentre preparada para poder hacerlo. Al margen de quienes adopten la condición de voceros, un control responsable exige un mínimo de conocimiento. Pero se observa que la sociedad no está debidamente informada sobre la buena praxis judicial, y por ello se han advertido críticas a la actividad de los jueces, de los fiscales, de los defensores públicos, de los procuradores y de la misma Policía Judicial, basadas en equívocos.

Por otra parte, es evidente un déficit en varios aspectos relacionados con la implantación del sistema. Por una parte, la disponibilidad de personal y de recursos materiales de la Policía Judicial son manifiestos, lo que ha dado lugar a que se preste mayor atención a los procesos de impacto social y político en general, a los que tienen personas privadas de la libertad y a aquellos en que se capturan personas en situación de flagrancia.

De otra, se registra un déficit de defensores públicos, pese a haberse avanzado significativamente en esfuerzos e inversión.

Adicionalmente, es también clara la ausencia de un proceso general de capacitación que involucre a los intervinientes oficiales en el proceso, mediante un sistema de formación consistente y permanente, nutrido de unos mínimos fundamentos hermenéuticos unificados y compartidos.

Faltan, así mismo, investigaciones suficientes que evalúen cualitativamente el ejercicio de la judicatura, y que verifiquen aspectos tales como la resistencia que se observa en algunos operadores judiciales respecto de un auténtico ejercicio de los principios acusatorio y adversarial.

En cuanto al balance de la gestión de la defensoría pública durante el 2009, este se encuentra en la segunda parte del Informe al Congreso.

F. CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

De acuerdo con los lineamientos consignados en la Resolución 753 de 2009, la Defensoría del Pueblo trabaja en la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

La Defensoría ha desplegado su labor educadora con organizaciones de la sociedad civil, ya que ha reconocido en ellas su trabajo pionero en la promoción y defensa de los derechos humanos. La labor de dichas organizaciones y la de la Defensoría en materia de educación en derechos humanos se ha centrado en la educación no formal, por ser más pertinente y acorde con las necesidades de las comunidades que han sido afectadas por diferentes violaciones de los derechos humanos.

Como expresiones críticas de la sociedad que persiguen la plena vigencia de los derechos humanos, las organizaciones sociales y comunitarias son en sí mismas un referente importante y fundamental para que la Defensoría del Pueblo desarrolle sus iniciativas en materia de Educación en Derechos Humanos EDH, por ser este escenario educativo el más indicado para trabajar con las comunidades y sus proyectos organizativos.

El proceso educativo llevado a cabo con funcionarios públicos se ha desarrollado a partir de las prácticas de la educación no formal, teniendo en cuenta que dicha modalidad educativa le permite a la Defensoría responder a las demandas que requieren con urgencia las diferentes instancias gubernamentales cuya misión constitucional es velar por la vigencia y práctica de los derechos humanos.

A partir de dicha experiencia, es necesario que en el marco de la EDH que lleva a cabo la Defensoría del Pueblo con diferentes organizaciones sociales, comunitarias, no gubernamentales y gubernamentales, se expliciten referentes pedagógicos y didácticos que sirvan de insumo para llevar a cabo procesos educativos de carácter no formal e informal.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe recordar que la pedagogía es un saber teórico-práctico que no solo busca comprender lo que sucede en la educación, sino ante todo proponerle derroteros que le permitan mejorar y transformar las prácticas educativas mismas. Por lo tanto, la pedagogía es tanto un discurso teórico como un discurso político y ético que le proporciona a las y los educadores medios para hacer del acto educativo un acto cultural, político, humanitario y emancipador.

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y las 36 defensorías regionales han desarrollado y continúan desarrollando programas de capacitación en el marco de la educación no formal e informal, con el propósito de educar para la construcción

de una cultura de respeto a los derechos humanos, que empodere a las personas como sujetos de derechos y les enseñe la observancia y aplicación del derecho internacional humanitario.

En los más de quince años de existencia de la Defensoría del Pueblo son innumerables los programas educativos que se han llevado a cabo para promover y divulgar los derechos humanos en todo el territorio nacional. Esta experiencia, sin lugar a dudas, ha dejado un importante substrato (pedagógico y didáctico) sobre las múltiples maneras de impartir la educación en derechos humanos (EDH) en programas de tipo no formal e informal.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha iniciado la estructuración de su propia propuesta pedagógica para la educación en derechos humanos, que está en consonancia con los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH). Dicha propuesta pedagógica parte, en términos generales, de las premisas que a continuación se exponen.

De acuerdo con la Ley General de Educación (115 de 1994), para cada uno de los ámbitos educativos hay una finalidad orientadora. En relación con la educación no formal, se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 37. Finalidad. La educación no formal se rige por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente Ley. Promueve el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria.

Como puede observarse, el valor agregado de la educación no formal se centra en su actividad complementaria y formativa en cuanto a la actualización de diferentes aspectos que no alcanzan a ser abordados o tenidos en cuenta por la educación formal.

Los ámbitos de la educación no formal e informal están muy ligados a lo que Rosa María Torres denomina “aprendizaje a lo largo de toda la vida”, que define de la siguiente manera:

Todos aprendemos a lo largo de la vida, independientemente de quiénes somos, dónde vivimos y si vamos o no a la escuela. En ese sentido, no hay nada nuevo en el aprendizaje a lo largo de la vida. Sin embargo, su adopción actual como nuevo paradigma para los sistemas educativos en todo el mundo enfatiza el reconocimiento de que:

- Lo que importa es el aprendizaje (no la información, la educación o la capacitación *per se*);
- La sociedad de la información y la sociedad del conocimiento que están emergiendo suponen fundamentalmente el desarrollo de sociedades de aprendizaje y comunidades de aprendizaje;
- El aprendizaje permanente es fundamental para la supervivencia y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como para el desarrollo humano, social y económico de un país;
- Existen muchos sistemas, lugares, medios, modalidades y estilos de aprendizaje, y
- Es necesario asegurar oportunidades de aprendizaje para todos, durante toda la vida¹⁸⁰.

180 Rosa María TORRES. *Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida*. En: Revista Latinoamericana de Educación de Adultos. Año 28, Núm.1, enero – junio de 2006, pág. 27.

Desde esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo ha asumido la educación en derechos humanos como una exigencia de aprendizaje a lo largo de toda la vida, en el entendido de que los derechos humanos no son meramente un instrumento normativo sino, ante todo, realizaciones ético-políticas, que buscan responder a las necesidades y al bienestar de las personas, como una condición fundamental para promover la convivencia y la paz entre las personas y que, por tanto, hacen parte de la construcción cultural de los pueblos y las naciones.

Para lograr lo anterior, la Defensoría del Pueblo adelanta la estructuración de una política de educación en derechos humanos que busca trascender la sola transmisión e información de contenidos sobre estos derechos, para convertirse en una propuesta pedagógica concebida como un proceso permanente de formación de formadores, es decir, que las actividades formativas desplegadas por la Defensoría contribuyan a la formación de sujetos políticos que se comprometan con la vivencia, promoción y defensa de los derechos humanos, y sean capaces de asumirse como promotores-educadores, dispuestos a divulgar lo aprendido, así como a aprender a largo de toda su existencia.

Desde esta óptica, evidentemente la educación es y seguirá siendo por mucho tiempo, el medio, y el camino para generar cambios, transformaciones y construcciones culturales. Para la Defensoría del Pueblo, este componente es fundamental, en tanto le permite no solamente promover y divulgar los derechos humanos, sino formar sujetos políticos que adopten la propuesta de los derechos humanos como un proyecto permanente cuyo objetivo fundamental es proteger la vida misma.

Por eso, no se trata de cualquier educación, sino de una educación que cuestiona los paradigmas de la educación tradicional (autoritarismo, confesionalismo, militarismo, individualismo, patriarcalismo, desarrollismo, consumismo, machismo, etc.) y recupera como pilares de la educación crítica la democracia, la participación, el respeto por las diferencias, la construcción colectiva de sentidos y de proyectos y, por supuesto, la vivencia y defensa de los derechos humanos.

Por consiguiente, es claro que la educación en y para los derechos humanos, así como la observancia del derecho internacional humanitario, no se limita a la simple transmisión de saberes, sino que es ella, en sí misma, una práctica social, ética y política, que reconoce que las temáticas de los derechos humanos cobran sentido en la medida en que se circunscriben a los contextos vitales de las poblaciones que participan en la oferta educativa de la Defensoría del Pueblo. Lo anterior supone para la Educación en Derechos Humanos (EDH) que, desde el ámbito de la educación no formal e informal, se deben privilegiar las estrategias metodológicas que generen conocimiento colectivo, es decir, donde los participantes tengan un protagonismo permanente y no se limiten a la escucha pasiva, como ha sido tradicional.

Es necesario recordar que la EDH se sustenta principalmente en corrientes y modelos pedagógicos de orden crítico y constructivista, por ser ellos más coherentes con los fines y objetivos de la EDH.¹⁸¹ Si la educación en y para los derechos humanos se identifica primordialmente con las pedagogías críticas y constructivas, la acción educativa se enmarca esencialmente en criterios que permiten que los ciudadanos no solo conozcan y comprendan la realidad de sus problemas, sino que se empoderen para participar con autonomía en la transformación de las causas que generan la vulneración de sus derechos.

181 Elkin AGUDELO. “Corrientes pedagógicas para la educación en derechos humanos” (2008).

Además de lo ya indicado, y como parte del fortalecimiento de la acción pedagógica, el diálogo de saberes es una práctica pedagógica, política y ética que reconoce en el otro y la otra un interlocutor, un sujeto que tiene un acumulado histórico que le da sentido e identidad a su vida y que, por lo tanto, está cargado de saberes y experiencias que no pueden ser desconocidos en la experiencia formativa. “La práctica del diálogo de saberes emerge como intercomunicación que recupera al sujeto y niega su cosificación, su adoctrinamiento y todo tipo de ejercicio de poder – saber que busque el sometimiento”¹⁸².

En consecuencia, el diálogo de saberes es un referente pedagógico y didáctico. Es referente porque, en el marco de los procesos de formación, reconoce a los participantes como interlocutores válidos, en el sentido de que los asume como sujetos que permanentemente construyen saberes sobre su práctica; obviamente, la construcción de saberes –que se presenta en el diálogo argumentado y respetuoso– no se da exclusivamente a partir de las identidades y del consenso, se da sobre todo desde los disensos, desde las diferencias, desde los conflictos, lo cual la convierte en una práctica privilegiada para hacer realidad la democracia participativa en los procesos de formación.

En esta perspectiva, en la que el diálogo de saberes es una práctica social fundamental en el proceso de construcción de una sociedad democrática, se basa la EDH. No puede haber proceso formativo si no existe un reconocimiento del otro y de la otra, es decir, de sus identidades, creencias y proyectos en diálogo permanente con otros, con el fin de que, a partir de las diferencias y coincidencias, se prioricen acciones en procura de fortalecer la dignidad humana y el bien común mediante las prácticas de la EDH.

Finalmente, la EDH exige y demanda un proceso permanente de reflexión, actualización y experimentación de los educadores que la impulsan y la promueven. Así mismo, el enfoque pedagógico deberá proponer referentes y criterios de evaluación que le ofrezcan a los distintos programas y proyectos de la Defensoría parámetros generales para llevar a cabo su evaluación. En lo posible, es necesario definir criterios generales para que cada una de las dependencias de la entidad se involucre en procesos de sistematización que permitan dar cuenta de las diferentes formas de producción de conocimiento, llevadas a cabo en cada una de las modalidades o experiencias educativas que en conjunto realiza la Defensoría del Pueblo.

182 Alfredo GHISO. “Cuando se rompe el silencio. Diálogo de saberes en procesos de educación popular”. Revista La Piragua No. 7, segundo semestre de 1993, Santiago de Chile: CEAAAL, pág. 33.