Verdad, justicia, reparación. Verdad, justicia, reparación.

Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XVI

Con las víctimas

¿En qué andamos y en dónde estamos?

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
COLOMBIA

DECIMOSEXTO INFORME
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE COLOMBIA
AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Derechos humanos, para vivir en paz

323.4
D313d

Colombia. Defensoría del Pueblo. Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República.
Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2008. 776 p.

ISBN 978-958-9353-99-8

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA – INFORMES
COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO – 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
Néstor Oswaldo Arias Ávila y Gustavo Adolfo Robayo Castillo.

Estadísticas
Oficina de Sistemas y Estadística

Corrección de estilo
Jorge Enrique Wahaník (primera parte) y Fernando Iriarte Martínez (segunda parte).

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

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

Bogotá D.C., julio 2009

VÓLMAR ANTONIO PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo

GLORIA ELSA RAMÍREZ VANEGAS
Secretaria General

CONSUELO RIVERA PINEDA
Secretaria Privada

ALFONSO CHAMIE 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

ELISABETTA MORELLI RICO (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

ADRIANA ROSAS CRUZ (C)
Defensora Delegada 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

ÉDGAR GÓMEZ RAMOS .Oficina Jurídica

JAVIER ALFONSO GÓMEZ CONTRERAS. Oficina de Gestión del Talento Humano

EXPRESIÓN DE RECONOCIMIENTO

El Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, al igual que los anteriores informes al Congreso, 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; 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 29

PRIMERA PARTE 43

INFORME CENTRAL 45

A. CON LAS VÍCTIMAS ¿EN QUÉ ANDAMOS Y EN DÓNDE VAMOS? 45

B. INFORMES ANUALES ESPECIALES 49

B.1. LA ATENCIÓN DEFENSORIAL A LAS POBLACIONES EN RIESGO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y VÍCTIMAS DEL MISMO: Aspectos de mayor relevancia 49

B.2. LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLACIONES MASIVAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS-SAT 67

B.3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS, LOS ADOLESCENTES Y LAS MUJERES EN COLOMBIA 77

B.4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS DE COLOMBIA 85

B.5. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE. DIAGNÓSTICO DE LA INCIDENCIA EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL DERECHO HUMANO AL AGUA 95

C. INFORMES ANUALES GENERALES 103

C.1. INFORME GENERAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS: Los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia en el año 2008 103

C.2. INFORME GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA ANTE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y

JUDICIAL: Acciones en asuntos constitucionales y legales 139

D. INFORMES ANUALES DE LEY **161**

D.1. SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD: Situación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad **161**

D.2. SEGUIMIENTO DE LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Observaciones Al 5° Informe de la República de Colombia al Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2008 ... **179**

E. EL ACCESO A LA JUSTICIA **207**

E.1. LOS RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES. SITUACIÓN ESPECIAL DEL PRINCIPAL RECURSO DE PROTECCIÓN JUDICIAL **207**

E.2. LA DEFENSORÍA PÚBLICA EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO **213**

F. FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA PEDAGÓGICA PARA LA EDUCACIÓN, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS **215**

SEGUNDA PARTE **225**

INFORME DE GESTIÓN **227**

LA GESTIÓN DEFENSORIAL **229**

A. LA GESTIÓN DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO **231**

1. LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DE JUSTICIA Y PAZ.. 232

1.1. Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz 232

1.2. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR 232

1.2.1. Programa de Restitución de Bienes- Comité Técnico Especializado .. 233

1.2.2. Programa de Reparación Vía Administrativa - Comité de Reparaciones Administrativas 234

1.2.3. Programa de Reparaciones Colectivas 234

1.3. Proyecto de Ley de Víctimas (157 Senado y 044 Cámara) en trámite en el Congreso de la República. 235

1.4. La atención defensorial especializada y el acceso a la justicia de las víctimas 235
1.5. Orientación y asesoría sobre el proceso de justicia y paz 236
1.5.1. Acciones de orientación y asesoría individual 236
1.6. Logros del proceso de asistencia, asesoría y orientación defensorial . . . 238
1.7. Acciones de orientación especializada grupal en el marco de justicia y paz 240
1.7.1. Asesoría y asistencia jurídica sobre el programa de reparación individual por vía administrativa. 241
1.7.2. Proceso de sustanciación y acompañamiento psicológico en el ámbito judicial 243

INFORMES ANUALES ESPECIALES. 245

B. EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL 245

B.1. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA 247

1.1. La magistratura moral y la gestión defensorial en materia de atención al desplazamiento forzado 247
1.2. El Desplazamiento forzado 247
1.3. El ejercicio de la magistratura moral en materia de desplazamiento forzado 250
1.3.1. Resoluciones defensoriales 250
1.3.2. Audiencias defensoriales. 250
1.3.2.1. Objetivos específicos de las audiencias 251
1.3.2.2. Lugares donde se realizaron las audiencias defensoriales durante el año 2008 251
1.3.2.3. Participantes en las audiencias defensoriales locales 252
1.4. Informes de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 253
1.5. Participación y asistencia a las audiencias de la Corte Constitucional . . 254
1.6. La atención defensorial y el acceso a la justicia en materia de desplazamiento forzado. 254
1.6.1. Atención en las oficinas regionales y seccionales 254
1.6.2. Atención en las zonas de monitoreo o de residencia y/o asentamiento de las comunidades 254

1.6.3. Atención de acuerdo con la situación concreta de las comunidades o personas en riesgo o víctimas del desplazamiento que requieren del servicio. 255

1.6.4. Asesoramiento de acuerdo con la fase de atención en la que se encuentran. 255

1.6.4.1. Toma de declaraciones 255

1.6.4.2. Situaciones vinculadas con el registro único de población desplazada (RUPD) 256

1.6.4.3. Asesoría sobre acceso a derechos. 257

1.6.5. Presencia permanente en zonas de alto riesgo de desplazamiento forzado a través de la figura de los defensores comunitarios. 258

1.6.6. Informes que recogen de manera analítica y descriptiva, la situación de derechos humanos y la dinámica del desplazamiento forzado. 258

1.6.6.1. Informes de actividades y análisis de monitoreo sobre las situaciones que pueden generar desplazamiento forzado o cruce de fronteras 259

1.6.7. Seguimiento a las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 261

1.6.7.1. Con medidas cautelares. 261

1.6.7.2. Con medidas provisionales. 261

1.6.8. Misiones humanitarias para la verificación de la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. 262

1.6.8.1. Misiones humanitarias en caso de ocurrencia de eventos de desplazamiento masivo 262

1.6.8.2. Actividades de monitoreo en zona de frontera 262

1.6.8.3. Departamentos objeto de monitoreo. 263

B.2. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO – SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SAT). 271

2.1. Gestión en monitoreo. 273

2.2. Gestión en advertencia a través de informes de riesgo. 277

2.3. Informe estructural de riesgo. 287

2.3.1. Informe estructural de riesgo de la costa pacífica caucana. 288

2.3.2. Informe estructural de riesgo para el piedemonte araucano. 292

2.4. Alertas tempranas levantadas por el CIAT 294

2.4.1. Informe de Riesgo 003-07 emitido para el municipio de Puerto Asís, del departamento del Putumayo. 294

2.4.2. Informe de riesgo Nº 031-07 emitido para el municipio de Puerto Guzmán, del departamento de Putumayo 296

2.4.3. Informe de riesgo 025-07 emitido para el municipio de Colombia en el departamento del Huila 297

2.4.4. Informe de riesgo 038-06 emitido para los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico y El Doncello del departamento del Caquetá . . 299

2.4.5. Informes de riesgo Nº 036-07, emitido para los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y Puerto Santander, y Nº 006-08 para los municipios de Tibú y El Tarra, en el departamento de Norte de Santander 301

2.5. Proyección social y coordinación institucional 301

2.5.1. Mesas de trabajo en prevención humanitaria. 303

2.5.2. Incorporación de la prevención humanitaria en los planes de desarrollo locales y regionales 307

2.5.3. Coordinación intrainstitucional del SAT 310

2.6. Fortalecimiento y capacitación del equipo SAT 312

B.3. DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LAS MUJERES 321

3.1. Gestión defensorial para la protección de los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres 321

3.1.1. Proyecto de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en riesgo por el conflicto armado, a través del diseño de indicadores de riesgo para la prevención del reclutamiento ilícito en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo 321

3.1.2. Proyecto: Niñas, Niños y jóvenes desvinculados del conflicto armado operando una escuela de promoción y defensa de DD.HH. 323

3.1.3. Campaña sobre no reclutamiento de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado 325

3.1.4. Proyecto de formación sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco del Código de Infancia y Adolescencia 328

3.1.5. Proyecto de "Promoción y monitoreo del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de población en situación de desplazamiento forzado y receptora vulnerable, con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual". 330

3.2. La atención especializada a la niñez, la juventud y la mujer 343

3.2.1. Construcción de la Política Nacional de Paz y Convivencia Familiar (Haz Paz) 343

3.2.2. Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas . . . 347

B.4. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS 351

4.1. Acciones defensoriales adelantadas por la Delegada de Asuntos Étnicos 352

4.1.1. Síntesis de las resoluciones defensoriales 352

4.1.2. Seguimiento a las recomendaciones de la Resolución 053 – Pueblo Awa 353

4.1.3. Investigaciones e Informes defensoriales en asuntos étnicos 369

4.2. Atención Especializada de Derechos Fundamentales, Colectivos e Integrales de los Grupos Étnicos 371

4.2.1. Protección de los derechos fundamentales de las niñas y mujeres Emberá Chamí 371

4.2.2. Situación de derechos humanos de grupos étnicos del Chocó 372

4.2.3. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del Cauca . . . 375

4.2.4. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas Nukak y Guayabero del Guaviare 376

4.2.5. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del Vaupés . . 377

4.2.6. Niños y niñas indígenas en condición extrema de vulnerabilidad en los departamentos de Arauca y Chocó (comunidades Emberá Docabú y Bagadó) 377

4.2.7. Situación de derechos humanos de indígenas privados de la libertad: Centro de Rehabilitación de Puerto Inírida, Guainía 379

4.2.8. Seguimiento de los acuerdos entre comunidades indígenas y autoridades estatales 380

4.2.9. Seguimiento a los acuerdos de las comunidades indígenas de Puerto Vega y Teteyé, del Putumayo, con los gobiernos nacional y departamental 385

4.2.10. Seguimiento a los acuerdos del pueblo Emberá Katío del Alto Sinú con autoridades estatales y la empresa Urrá 385

4.2.11. Acompañamiento a los procesos de diálogo, concertación y acuerdos de pueblos indígenas y comunidades negras en el marco de las instancias de participación: Mesas Nacionales de Concertación 386

B.5. ASUNTOS RELACIONADOS CON LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE. 389

5.1. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE 389

5.1.1. Resoluciones e informes defensoriales adelantados por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente 389

5.1.1.1. Resoluciones defensoriales 389

5.1.1.2. Informes Defensoriales 392

5.1.1.3. Informes de seguimiento a resoluciones defensoriales 394

5.1.1.4. Mesas de trabajo defensoriales y convenio interadministrativo 398

5.1.1.5. Consolidado de resoluciones e informes defensoriales elaborados por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente durante el año 2008. 399

5.2. ATENCIÓN ESPECIALIZADA POR PARTE DE LAS DEFENSORÍAS REGIONALES Y SECCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE 403

C. INFORME GENERAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS 407

C 1. INFORME GENERAL DE GESTIÓN EN LA ATENCIÓN Y EL TRÁMITE DE PETICIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 409

a. GESTIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE RECEPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DURANTE EL AÑO 2008 409

b. ATENCIÓN Y TRÁMITE DE PETICIONES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS 412

c. FUNCIÓN DE COORDINACIÓN, CONTROL Y REGISTRO DE LA ATENCIÓN Y TRÁMITE DE PETICIONES A CARGO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS 413

1. Gestión de peticiones en forma directa, ordinaria o urgente 413

2. Gestión de peticiones en bloque 415

3. Gestión de solicitudes 417

4. Gestión de peticiones por grupos poblacionales vulnerables 423

5. Gestión de atención descentralizada 438

d. CASOS RELEVANTES DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS EN EL 2008 438

1. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas 438

2. Defensorías Regionales y Seccionales 440

D. INFORMES ANUALES DE LEY 479

D.1. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA DURANTE 2008 481

1. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DEL COLECTIVO LGBT PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE COLOMBIA 481

1.1. Aspectos metodológicos 481

1.2. Lugar de reclusión 482

1.3. Algunas respuestas obtenidas de los internos e internas 483

1.4. Ejemplo de pregunta abierta y tipo de las respuestas obtenidas 486

2. PARTICIPACIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE PROFUNDIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SISTEMAS PENITENCIARIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES 487

3. LOS RECLUSOS CON ENFERMEDAD MENTAL SOBREVENIDA Y LAS UNIDADES DE SALUD MENTAL 503

4. NECESIDAD DE DEFINICIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE INIMPUTABILIDAD PARA LA ADECUADA UBICACIÓN DEL INTERNO 517

5. CASO TÍPICO DE DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA CIRCUNSTANCIA DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD 519

6. INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SOBRE RESIDUOS HOSPITALARIOS Y SIMILARES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DEL PAÍS 523

6.1. Justificación 523

6.2. Aspectos metodológicos 524

6.3. Algunos resultados 524

D.2 GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 527

1.	GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	527
1.1.	Políticas públicas y derechos humanos (ProSeDHer)	527
1.1.1	Elaboración de documentos	528
1.1.2.	Sistema de indicadores e instrumentos de medición del derecho a la educación	528
1.1.3.	Sistema de indicadores e instrumento de medición del derecho a la salud	529
1.1.4.	Espacios de capacitación y socialización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).	530
2.	INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES.	530
2.1	Proyecto de ley Nº 047 de 2008, Senado de la República,"Por la cual se consagra el derecho humano al agua y se dictan otras disposiciones" 2008	530
3.	INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	531
3.1.	Participación en sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral	532
3.2.	Expedición de acuerdos del Consejo Nacional	532
3.3.	Participación en las Mesas del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.	532
3.4.	Participación en comités municipales y departamentales de atención integral a la población desplazada	532
3.5.	Formulación de planes integrales únicos, departamentales y municipales, incluyendo la formulación de planes de prevención, planes de contingencia y planes, programas y proyectos de consolidación y estabilización socioeconómica	535
4.	INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DEL PROGRAMA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.	535
4.1.	Investigaciones e informes en materia de salud y seguridad social desarrolladas por el programa	536
4.2.	Investigación y evaluación de los servicios de salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud	538
4.3.	Seguimiento a la liquidación de la EPS del Seguro Social	538
5.	INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DESDE LA ATENCIÓN Y EL TRÁMITE DE QUEJAS	539

5.1. Incidencia en la política pública de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario 539

5.1.1. Capacitación para la atención y trámite de calidad de las quejas por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario 539

5.1.2. Incidencia en la implementación de la política pública de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, ejecutada por el Gobierno nacional 540

5.1.3. La Defensoría necesita garantías para contribuir a la ejecución de la política de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 542

5.1.4. Participación activa en la concertación conceptual interinstitucional, de los derechos y conductas objeto de la política pública de lucha contra la impunidad en Colombia70 543

5.1.5. Diseño de indicadores para el Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, de la Defensoría del Pueblo 544

5.1.6. Participación en el Grupo Ampliado de Trabajo de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos. 544

5.1.7. Incidencia para que el Plan de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia se construya en la lógica de la política pública 545

5.1.8. Incidencia en la construcción de una Política Pública de Atención Integral a las Víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) 545

5.1.9. Incidencia en la construcción de una política pública para la Desmovilización, Desarme, Reincorporación y Reintegración a la Vida Civil de Actores Armados (DDR) 546

6. EL MACROPROCESO DE INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 547

E. EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA DEFENSA PÚBLICA 551

E.1. GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN MATERIA DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES DURANTE EL AÑO 2008 553

1.1. Atención de peticiones en litigio defensorial 553

1.1.1. Peticiones recibidas 554

1.1.2. Estado de las peticiones recibidas 556
1.1.3. Resultado de la gestión defensorial 563
1.1.4. Autoridades y particulares presuntamente responsables en las peticiones elevadas ante la Defensoría del Pueblo 570
1.1.5. Derechos invocados en las peticiones elevadas ante la Defensoría del Pueblo 575
1.1.6. Autoridades o particulares accionados en virtud del ejercicio del litigio defensorial 578
1.1.7. Derechos protegidos por las autoridades judiciales en virtud del ejercicio del litigio defensorial. 582
1.1.8. Peticiones de insistencia 585
1.2. Casos relevantes en materia de recursos y acciones judiciales 588
1.2.1. Casos relevantes de la dirección nacional de recursos y acciones judiciales. 588
1.2.1.1. Es necesario motivar el acto administrativo de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad en los cargos de carrera. Procedencia de la acción de tutela 588
1.2.1.2. La jurisprudencia constitucional y el suministro del transporte con el fin de garantizar el principio de continuidad en la prestación del servicio de salud 589
1.2.1.3. Vulneración del derecho al debido proceso penal de una persona perteneciente a un grupo armado ilegal que acudió ante la autoridad competente para iniciar los trámites de su desmovilización y sobre quien no pesaba en aquel momento orden de captura alguna; sin embargo, fue procesada y sometida a juicio. 590
1.2.1.4. La negativa de Acción Social a otorgar la ayuda humanitaria con base en la necesidad de determinar los móviles ideológicos y políticos, desconoce la presunción de buena fe respecto de las afirmaciones contenidas en la certificación expedida por la Personería. 590
1.2.1.5. La discrecionalidad para la remoción de subalternos de la Policía Nacional no significa arbitrariedad; por el contrario, constituye un instrumento necesario para el adecuado funcionamiento de dicha institución 591
1.2.1.6. En virtud del rompimiento de la solidaridad entre el propietario del inmueble y el usuario del servicio público domiciliario, la empresa debe acceder a la reconexión del servicio previo el pago únicamente de las tres primeras facturaciones vencidas 592
1.2.1.7. Intervención de la Defensoría del Pueblo ante la Corte Constitucional frente al rechazo de tutelas por la Corte Suprema de Justicia promovidas contra providencias judiciales de esa alta corporación con violación de los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. 593

1.2.1.8. La interpretación de las normas que regulan el derecho que las víctimas tienen a la ayuda humanitaria por los daños que hayan sufrido como consecuencia de la acción de grupos armados al margen de la ley, debe tener en cuenta el principio de favorabilidad 594

1.2.1.9. La jurisprudencia constitucional ha garantizado especialmente el derecho fundamental a la salud de aquellas personas que se encuentran en una relación de sujeción como, por ejemplo, las personas vinculadas a las Fuerzas Armadas 595

1.2.1.10. Los jueces de paz son independientes y autónomos; sin embargo, están sometidos a la Constitución y a la ley que los crea. Luego sus decisiones deben ser susceptibles de control. 595

1.2.2 Casos relevantes de las defensorías regionales. 597

1.2.2.1. Por medio de la acción de grupo es factible reclamar indemnización por los daños que se generan a los habitantes de un sector (Defensoría Regional Bogotá) 597

1.2.2.2. El derecho al acceso a la educación de los estudiantes diferenciados positivamente, de conformidad con la Constitución Política, debe ser respetado por las instituciones públicas de educación superior (Defensoría Regional Bolívar) 597

1.2.2.3. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) deben dispensar a sus afiliados con trastorno mental severo y crónico la atención médica y síquica requeridas, en un centro especializado de larga estancia, cuando la familia no esté en condiciones de velar por su cuidado (Defensoría Regional Boyacá) 598

1.2.2.4. El derecho a la libre opción sexual, inherente al derecho al libre desarrollo de la personalidad, hace parte de la diversidad sexual que debe ser protegida y estimulada en los contextos educativos y no puede ser restringida de manera ilegitima de modo que afecte otros derechos como la educación y el debido proceso (Defensoría del Pueblo Regional Caldas). 599

1.2.2.5. Las trabas burocráticas no pueden entorpecer las labores de defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de los niños y las niñas (Defensoría del Pueblo Regional Casanare). 600

1.2.2.6. Falta de condiciones mínimas de salubridad de los internos de los calabozos de reclusión transitoria de la URI de la Fiscalía Seccional Cesar (Defensoría del Pueblo Regional Cesar) 601

1.2.2.7. Es viable que el Juez Popular ordene la realización de obras para proteger los derechos e intereses colectivos de las personas discapacitadas (Defensoría del Pueblo Regional Chocó) 602

1.2.2.8. La acción de cumplimiento es el mecanismo de protección viable para hacer cumplir normas contenidas en actos administrativos o leyes (Defensoría del Pueblo Regional Córdoba). 602

1.2.2.9. Acción de tutela promovida por la Defensoría del Pueblo Seccional Guajira contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) por la negativa a trasladar a unos internos víctimas de agresiones y amenazas por su condición de ex funcionarios del DAS (Defensoría del Pueblo Regional Guajira) 603

1.2.2.10. Mediante la acción de tutela se pueden proteger los derechos fundamentales de la población desplazada (Defensoría del Pueblo Regional Huila) 604

1.2.2.11. Mediante la acción de tutela es procedente proteger el derecho a la salud en conexidad con la vida de un soldado a quien le han negado la atención médica por hechos acaecidos durante la prestación del servicio militar (Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio) 605

1.2.2.12. Las creencias religiosas de los padres de familia no pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus hijos menores de edad (Defensoría del Pueblo Regional Meta) 606

1.2.2.13. La acción de tutela procede para ordenar servicios de salud No POS cuando el médico tratante está adscrito a la EPS. Excepcionalmente, si la vulneración es evidente y grave, debe aceptarse las prescripciones del médico particular, así no pertenezca a la red de prestadores de la EPS, con el fin de cumplir con el principio de calidad de los servicios de salud (Defensoría del Pueblo Regional Nariño) 606

1.2.2.14. La prestación del servicio público domiciliario de telefonía debe estar al servicio de la comunidad bajo los principios de celeridad, eficacia y oportunidad (Defensoría del Pueblo Regional Quindío) 607

1.2.2.15. Cuando se ha violado el derecho fundamental a la salud de un menor, es viable solicitar el tratamiento integral mediante la acción de tutela. (Defensoría del Pueblo Regional Risaralda). 608

1.2.2.16. El derecho a la propiedad puede llegar a ostentar la naturaleza de derecho fundamental, y por ende ser susceptible de ampararse por vía de tutela, siempre que su vulneración sea conexa con la de derechos fundamentales como la vida y la integridad. (Defensoría del Pueblo Regional Santander) . . 609

1.2.2.17. La exención de prestar el servicio militar a los casados que hacen vida conyugal también debe aplicarse a los que tienen unión marital de hecho, así el texto legal no lo haya estipulado directamente (Defensoría del Pueblo Regional Sucre) 609

1.2.2.18. Mediante la acción popular es procedente adoptar como medida de protección la reubicación de los habitantes de un barrio ubicado en una zona de alto riesgo. (Defensoría del Pueblo Regional Urabá). . . 610

1.2.2.19. La necesidad de una comunidad de acceder al servicio público de agua potable no satisfecha por la administración municipal puede ser exigida a través de una acción popular (Defensoría del Pueblo Regional Valle) . . . 611

1.2.2.20. La colocación de conos y vallas en la vía pública, sin autorización previa de la autoridad competente, viola el derecho fundamental a la libertad de locomoción (Defensoría del Pueblo Regional Vichada). 612

E.2. LA GESTIÓN DEFENSORIAL EN LA DEFENSA PÚBLICA . . 613

1. EL SERVICIO DE DEFENSORÍA PÚBLICA. AÑO 2008 613

1.1. Gestión defensorial por parte de los defensores públicos 613

1.1.1. Programa penal acusatorio 614

1.1.1.1. Prestación del servicio y promedio de carga por defensor público 614

1.1.1.2 Procesos asignados por conducta punible 615

1.1.1.3. Formas de terminación de los procesos. 616

1.1.1.4. Audiencias adelantadas por defensores públicos 616

1.1.2. Programa penal ordinario (Ley 600 de 2000) 619

1.1.2.1. Prestación del servicio 619

1.1.3. Procesos asignados según conducta punible 619

1.1.3.1. Libertades obtenidas 620

1.1.3.2. Formas de terminación de los procesos 621

1.1.4. Programa menor infractor. 621

1.1.4.1. Demanda del servicio y promedio de carga por defensor 621

1.1.4.2. Asignaciones según conducta punible 622

1.1.4.3. Libertades obtenidas 623

1.1.4.4. Formas de terminación de los procesos. 623

1.1.5 Programa Responsabilidad Penal Adolescentes 623

1.1.5.1. Prestación del servicio y promedio de carga por defensor público 624

1.1.5.2. Procesos asignados por conducta punible 624

1.1.5.3. Formas de terminación de los procesos 625

1.1.5.4. Audiencias adelantadas por defensores públicos 625

1.1.6. Programa penal militar. 626

1.1.6.1. Demanda del servicio y promedio de carga por defensor 626

1.1.6.2. Asignaciones según conducta punible 626

1.1.6.3. Libertades obtenidas 627

1.1.6.4. Formas de terminación de los procesos. 628

1.1.7. Programa Beneficios Administrativos y Judiciales para Personas Condenadas (Decreto 1542 de 1997) 628

1.1.8. Programa Casación Penal 629
1.1.8.1. Procesos asignados según conducta punible 629
1.1.9. Programa Penal Indígenas 630
1.1.10. Programa Penal – Parte Civil 630
1.1.10.1. Causas de terminación de los procesos 631
1.1.11. Programa para representación judicial a víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005 631
1.1.12. Programa Civil – Familia 632
1.1.12.1. Procesos asignados 633
1.1.12.2. Formas de terminación de los procesos. 634
1.1.13. Programa laboral. 634
1.1.13.1. Prestación del servicio 634
1.1.13.2. Procesos asignados según tipo de proceso 635
1.1.13.3. Causas de terminación de los procesos 635
1.1.14. Programa administrativo. 636
1.1.14.1. Asignaciones según tipo de proceso 636
1.1.14.2. Formas de terminación de los procesos 637
1.1.15. Programa Casas de Justicia 637
1.1.15.1. Prestación del servicio 637
1.1.16. Resumen por programas 638
1.1.16.1. Área penal 638
1.1.16.2. Área no penal 638
1.2. GESTIÓN DEFENSORIAL POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGADORES 639
1.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO 639
1.2.2. Labores investigativas 640
1.3. Gestión defensorial por parte de los consultorios juridicos 640
1.3.1. Audiencias adelantadas por los estudiantes de los consultorios jurídicos de Bogotá 640
1.3.2. Procesos asignados por conducta punible 641
1.4. Gestión defensorial mediante las oficinas especiales de apoyo (OEA) . . . 642
1.4.1. Casos de la defensa 643

F. LA EDUCACIÓN PARA LA APROPIACIÓN, EJERCICIO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS 649

GESTIÓN DEFENSORIAL EN EDUCACIÓN PARA LA APROPIACIÓN, EJERCICIO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS 651

1. DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS HUMANOS 651
2. CÁTEDRA CIRO ANGARITA Y SEMINARIO DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS 655
2.1. Cátedra Ciro Angarita Barón 655
2.2. Seminario de educación en derechos humanos 657
2.3. VI Concurso Universitario de Derechos Humanos, DIH y Mecanismos de Protección 658
3. PROYECTO DE ATENCIÓN A COMUNIDADES EN RIESGO ... 659
4. EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA 664
5. GESTIÓN EDUCATIVA PARA LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA MUJER 671
6. LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO 673
6.1. Jornadas de Capacitación y de Sensibilización 673
6.2. Fortalecimiento organizativo 675
7. ACCIONES DE PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y APROPIACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS 677
8. PROCESO DE FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS PARA LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA 678
9. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS A PERSONEROS MUNICIPALES 680
10. CAPACITACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DEFENSORIAL DESCENTRALIZADA 682
11. GESTIÓN ESPECIALIZADA DE INFORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS - UPEIDH 686
12. LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD 688
13. GESTIÓN DEFENSORIAL DEL OBSERVATORIO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL 689

13.1. Antecedentes 689
13.2. Temas abordados por el Observatorio. 691
13.3. Acciones del Observatorio 692
14. PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DESDE LAS DEFENSORÍAS REGIONALES Y SECCIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO 694
14.1. Regional Bogotá 694
14.2. Regional Arauca 701
14.3. Regional Bolívar 701
14.4. Regional Risaralda 702
14.5. Regional Valle del Cauca. 703
G. LA DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN 705

TERCERA PARTE 711

III. LA ENTIDAD Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 715

A. LA ENTIDAD 715

1. PRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD 715
1.1. Estructura orgánica y funcional 715
1.1.1. Organigrama Defensoría del Pueblo. 716
1.1.2. Estructura Funcional 717
1.1.3. Otras funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo 717
1.1.3.1. Servicio de Defensoría Pública y personas privadas de la libertad 717
1.1.3.2. Poblaciones vulnerables o víctimas 718
1.1.3.3. Participación en comités, consejos o comisiones especiales 719
1.1.3.4. Derechos Colectivos y del Ambiente 721
1.1.3.5. Competencias para la Promoción y Divulgación de Derechos. 721
1.1.3.6. Funciones como Órgano de Control 722
1.1.3.7. Funciones como Promotor de Recursos y Acciones Judiciales 723
1.2. La planeación estratégica 724
1.2.1. El Plan estratégico y su énfasis 724

1.2.2.	Misión y Visión de la Defensoría del Pueblo	725
1.2.3.	Las líneas de visión	725
1.2.3.1.	Ejercicio de la magistratura moral	725
1.2.3.2.	Incidencia en la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas	726
1.2.3.3.	Atención defensorial y acceso a la justicia	726
1.2.3.4.	Educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos	726
1.2.3.5.	Fortalecimiento institucional	726
1.3.	Desarrollo estratégico	727
1.3.1.	Sistema de Gestión de Calidad	727
1.3.2.	Gestión Financiera y Administrativa	727
1.3.2.1.	Gastos de Funcionamiento	729
1.3.2.2.	Gastos de Personal	730
1.3.2.3.	Gastos Generales	730
1.3.2.4.	Transferencias Corrientes	730
1.3.2.5.	Presupuesto de Inversión	731
1.4.	Ejecución Presupuestal	734
1.4.1.	Apropiación y Ejecución Presupuestal	734
1.4.2.	Ejecución presupuestal de la Subdirección Administrativa.	735
1.4.2.1.	Adquisición de bienes	736
1.4.2.2.	Planta de personal	738
B.	**EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.**	**739**
1.	PROYECTOS DE INVERSIÓN	741
1.1.	Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia	741
1.2.	Administración, control y organización institucional para apoyar a la administración de Defensoría Pública.	742
1.3.	Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos.	744
1.4.	Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucional para la cualificación de personal.	745
1.5.	Implementación del Sistema de Alertas Tempranas - SAT- para la prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos en Colombia.	745

1.6.	Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos. . .	746
1.7.	Protección y fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado. . . .	746
1.8.	Actualización e implementación del sistema de gestión documental en la Defensoría del Pueblo.	747
1.9.	Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales para la Defensoría del Pueblo. . .	747
1.10.	Implantación de los procedimientos de atención legal y orientación psicosocial para las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en condiciones de incapacidad económica y social. .	751
2.	EL FORTALECIMIENTO DE LA ENTIDAD.	751
2.1.	El Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Defensoría Pública. . .	751
2.1.1.	Unidad operativa de investigación criminal	752
2.1.2.	Central de Información para la Defensa	752
2.1.3.	Centro de Prueba Forense para la Defensa	753
2.1.4.	Control de gestión a grupo de investigación	755
2.1.5.	Control de gestión a defensores públicos	755
2.1.6.	Enlaces de información con la Corte Suprema de Justicia	755
2.1.7.	Capacitación orientada a la Unidad de Investigación Criminal.	756
2.1.8.	Capacitación a estudiantes de los consultorios jurídicos.	756
2.1.9.	Capacitación a operadores sobre el Sistema Penal Acusatorio	758
2.1.10.	Capacitación a servidores	758
2.1.11.	Publicaciones	758
2.2.	El fortalecimiento en materia de atención y trámite de quejas	759
2.3.	El fortalecimiento institucional de los sistemas de información.	760
2.3.1.	Infraestructura Informática y Comunicaciones.	760
2.3.2.	Sistemas de Información y Aplicativos:	760
2.3.3.	Desarrollo de Internet/Intranet y otros.	761
2.4.	La Cooperación Internacional	762
2.4.1.	Gestión de la Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional - UCCI –.	762
2.4.2.	La Cooperación Técnica Alemana.	767
2.5.	Fortalecimiento del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos	772

PRESENTACIÓN

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 situación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia durante el 2008, especialmente en perspectiva de los derechos de las víctimas y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

El informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta 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. A él se incorporan un informe central y los informes anuales especiales, generales y de ley, estos últimos ordenados por el artículo 169 de la Ley 65 de 1993 y el artículo 17 de la Ley 812 de 2003. Los informes aparecen, según sus características, en los apartes respectivos.

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

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de la citada atribución constitucional. El objetivo de este informe es complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores, así como destacar, especialmente durante el periodo, la situación de las víctimas y la perspectiva de sus derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Este informe se inicia con una síntesis de los pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo en ejercicio de su magistratura moral. En su primera parte se presenta un análisis de la situación de los derechos de las víctimas y de los sujetos de especial protección; el registro de las peticiones, asesorías, quejas, 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

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.

la situación de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia en el año 2008; el seguimiento de las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano, y los asuntos de especial relevancia, observados y atendidos por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas y las Defensorías regionales.

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

Los pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo[2]

Durante el año 2008, el Defensor del Pueblo en ejercicio de su magistratura moral emitió 79 comunicados de prensa (numerados del 1.287 al 1.365), en los que informó a la opinión pública y a los medios de comunicación sobre las principales observaciones, solicitudes y recomendaciones defensoriales, pruebas fehacientes de la posición del Defensor como gestor de una política pública en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario en nuestro país.

En estos pronunciamientos se expresó no sólo la razón de ser y sentido de la Defensoría del Pueblo, sino también un mandato y una orientación clara sobre la forma como el Estado, en particular el Gobierno, debe cumplir con sus obligaciones constitucionales para que los colombianos gocen de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los principios universales que sirven de fundamento a los derechos humanos. A continuación, un resumen de dichos pronunciamientos:

Frente a los asesinatos se condenó vehementemente el asesinato de dos personas ocurrido a mediados de enero en jurisdicción del municipio de Istmina (Chocó); se rechazó, en el mes de febrero, el asesinato de Fredis Darío Pineda, quien se desempeñaba como consultor al servicio de la Defensoría del Pueblo y se reiteró la necesidad de que las autoridades del Estado protejan y garanticen la seguridad de las personas que trabajan en la defensa y la realización de los derechos humanos; se lamentó la muerte violenta de Elser María Endo, Presidente del Concejo del municipio de El Doncello (Caquetá), ocurrido a mediados de marzo; se rechazó el asesinato del indígena Ovidio Málaga (profesor y ex gobernador de la comunidad de Puerto Pizario - Palestina), y el de un afrodescendiente NN, en el municipio Litoral de San Juan (Chocó), y se solicitó de los cuerpos de investigación del Estado adelantar con eficacia, la investigación correspondiente para esclarecer estos hechos lamentables.

También, se condenó el crimen cometido en contra de la líder social Martha Cecilia Obando ocurrido el 29 de junio, en el municipio de Buenaventura (Valle

2 Estos pronunciamientos los hace el Defensor del Pueblo a través de la Oficina de Prensa y se localizan en la dirección: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0303&_secc=03&ts=2.(06.09)

del Cauca), a la vez que se exigió de las autoridades la inmediata y efectiva investigación de los hechos; se rechazó vehementemente el asesinato de Guillermo Rivera Fúquene, Presidente de uno de los sindicatos de la Contraloría Distrital de Bogotá (SINSERPUB), quien fue encontrado e identificado el 15 de julio en la ciudad de Ibagué luego de 84 días de haber desaparecido en la capital colombiana.

Igualmente se condenó el asesinato, a finales de julio, del Gobernador Mayor del Gran Resguardo Unificado Embera Chamí de Mistrató y Pueblo Rico, Hugo González Bernaza; se anunció que la Defensoría del Pueblo acompañaría el proceso de investigación que se adelante sobre este lamentable hecho, y se rechazó el asesinato del comunero indígena Luis Olmedo Guejía Trochez, miembro activo del resguardo Munchique Los Tigres ocurrido a finales de agosto sobre la vía que de Santander de Quilichao conduce al municipio y resguardo de Jambaló en el departamento del Cauca, y ante la muerte violenta de Elser María Endo, Presidente del Concejo del municipio de El Doncello (Caquetá), ocurrido a mediados de marzo; se llamó la atención sobre la advertencia realizada desde el 6 de marzo a través del SAT cuando se estableció que las violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al (DIH) en ese y otros municipios del Caquetá, tenían un nivel "alto".

En el tema de masacres, se condenó, a comienzos de julio, el secuestro y posterior asesinato de los educadores Maura Elisa Pinto, Piedad Anama, Ricardo Figueroa y Graciela Pantoja, hechos que ocurrieron en diferentes municipios del departamento de Nariño; se rechazó enérgicamente el homicidio múltiple de siete campesinos, ocurrido en el mes de julio en el municipio de Puerto Libertador (Córdoba) en dos hechos diferentes, al tiempo que se reclamó una acción decidida de la fuerza pública para garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las comunidades en esta región del país.

De la misma forma, se repudió el asesinato de cuatro personas de una misma familia, Olga Marina Vergara (59 años); su nuera, Yudy Andrea Álvarez Patiño; su hijo, Wílmar Alejandro Agudelo, y su nieto de cinco años de edad, quienes fueron asesinados a finales de septiembre, con arma de fuego, en el barrio Prado Centro de Medellín, y se condenó enérgicamente la masacre ocurrida el 25 de diciembre en cercanías al complejo petrolero de Caño Limón (Arauca), al parecer cometida por el ELN y en la que fallecieron cinco personas, entre ellas una menor de 15 años, y resultaron heridas cuatro personas.

Sobre ataques y hostigamientos, se condenó un atentado terrorista ocurrido a mediados de agosto en el municipio de Ituango (Antioquia), que dejó un saldo trágico de siete personas muertas, cuatro heridos de gravedad y 48 con heridas leves. Igualmente, se lamentó la muerte del ex secretario de Gobierno de esa localidad Alberto Calle Gallo, de 52 años, y de tres jóvenes que fueron víctimas de la explosión de una bomba que estalló en La Mejor Esquina, uno de los lugares

más concurridos de la localidad; se condenó de manera enérgica el atentado con carrobomba perpetrado a comienzos de septiembre en zona céntrica de la ciudad de Cali, en el cual murieron cinco personas y quedaron más de 25 heridos, y se rechazó el atentado con explosivos ocurrido a comienzos de diciembre contra una patrulla de la Policía Nacional en el que murieron ocho miembros de la estación de dicha entidad en el municipio de Fortul (Arauca).

En cuanto a desplazados y refugiados, se condenó el desplazamiento de aproximadamente 120 habitantes ocurrido a mediados de enero en jurisdicción del municipio de Istmina (Chocó); se denunció el desplazamiento de cerca de 1000 campesinos, a comienzos de febrero, que vivían en siete veredas que conforman el corregimiento de Puerto Valdivia (Antioquia), hacia el casco urbano del municipio de Valdivia, debido a presiones del Frente 36 de las FARC; se denunció que cerca de 200 personas (60 familias) que habitaban varias veredas de la zona rural del corregimiento de El Decio fueron desplazadas, a comienzos de febrero, hacia el municipio de Samaniego (Nariño).

Se denunció una grave crisis de desplazamientos forzados masivos presentados en marzo en los municipios de Toribío (Cauca), Mapiripán (Meta) e Ituango (Antioquia), al tiempo que se solicitó el envío urgente, por parte de las autoridades competentes, de brigadas de Atención Humanitaria de Emergencia para atender a los afectados por los grupos armados ilegales, suministrándoles alimentos, artículos de aseo y atención especializada; a mediados de junio, en el Día Mundial del Refugiado, al reconocer la solidaridad de la comunidad internacional, se convocó a los Estados que brindan acogida para que, conforme a los instrumentos internacionales sobre la materia, brinden a los colombianos, que se han visto obligados a migrar, la más amplia e integral protección.

Se medió entre manifestantes y autoridades, en un conflicto iniciado el 31 de julio en el parque de la 93 al norte de Bogotá, en el que cerca de 100 desplazados (incluidos unos 30 niños) protestaban por el incumplimiento, según ellos, de acuerdos suscritos por Acción Social; se denunció el desplazamiento de más de cuatro mil personas que huyeron, a comienzos de septiembre, de los efectos de la confrontación armada entre guerrilleros de las FARC y del ELN, en jurisdicción del municipio de López de Micay (Cauca), que buscaban protección en la cabecera municipal.

Con gran preocupación, se advirtió, a mediados de septiembre, que desde finales del año 2007 y durante el 2008, se incrementaron los desplazamientos forzados masivos y los bloqueos o confinamientos que afectaron negativamente las comunidades afrodescendientes e indígenas en el departamento del Chocó, y se pidió protección humanitaria, a mediados de septiembre, para más de 3.000 personas pertenecientes a 900 familias, entre las que se encontraban 1.200 menores de edad, que llegaron desplazados desde las veredas Henche, Concha Arriba, Concha Media, Concha Abajo, Madre Seca, Tocamocha, El Carmen,

Bolívar Cruces, Providencia y Charcón, entre otras, a la cabecera del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia, como consecuencia de presiones de las FARC.

En relación con el secuestro, se celebró a comienzos de enero la liberación de Clara Rojas y Consuelo González por parte de las FARC y se hizo llegar una voz de aliento a familiares y personas privadas de la libertad; se condenó el secuestro realizado a mediados de enero de seis personas en el municipio de Nuquí (Chocó); se hizo un nuevo llamamiento humanitario a las FARC y demás grupos armados ilegales, a favor de las personas privadas de la libertad.

Se condenó de manera enérgica el secuestro y posterior asesinato de Carmen Rosa y Gerardo Angulo, una pareja de esposos de 70 años que fueron secuestrados en el año 2000 en zona rural de La Calera (municipio al noreste de Bogotá); se denunció, el 15 de julio, el secuestro de diez personas, en el lapso de diez días, en diferentes lugares del departamento del Cauca: un primer grupo lo conformaron cuatro personas de la vereda San Juan de la Guadua, del municipio de Argelia; un segundo grupo estaba compuesto por dos personas que fueron sacadas de sus viviendas en la vereda La Ceiba del municipio de Patía, y un tercer grupo lo integraban cuatro personas que fueron plagiadas en la vereda El Convenio, del municipio de Patía.

Se renovó el apoyo y solidaridad con las víctimas de la violencia, especialmente con los miles de secuestrados que permanecen en cautiverio a manos de la guerrilla y se apoyó la convocatoria nacional e internacional para participar el 28 de noviembre en la marcha organizada para exigir la liberación de los secuestrados en Colombia, y se condenó enérgicamente el secuestro de diez personas, ocurrido a finales de diciembre, en zona rural del municipio de Cubarral en el departamento del Meta, donde hombres armados, presuntamente de las FARC, incursionaron primero en la vereda Arrayanes del municipio de Cubarral y se llevaron nueve hombres y luego se dirigieron a la vereda Angostura y secuestraron una persona más.

En cuanto al tema de desaparición forzada, se condenó la desaparición de ocho personas a mediados de enero en jurisdicción del municipio de Istmina (Chocó); se denunció la desaparición de ocho campesinos, ocurrida en mayo en el municipio del Litoral de San Juan (Chocó), al tiempo que se solicitó una acción decidida de la fuerza pública para garantizar la protección que requieren las comunidades campesinas, y se denunció que entre los meses de enero y agosto se reportó, ante la Comisión de Búsqueda, la desaparición de 11 personas en la ciudad de Bogotá, en los sectores de Soacha, Bosa y Altos de Casucá, y que al cruzar esa información con Medicina Legal se pudieron ubicar cadáveres que habrían sido inhumados en Cimitarra y Ocaña, departamentos de Santander y Norte de Santander.

Sobre el proceso de desmovilización, conjuntamente con representantes de la Pastoral Social de la Diócesis de Quibdó y de la IV Brigada del Ejército Nacional se logró, a finales de agosto, la total desmovilización del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), en el Alto Guaduas, vereda del Carmen de Atrato (Chocó). Se entregaron 52 guerrilleros, 45 combatientes (28 hombres y 17 mujeres) y siete milicianos, y se consideró necesario que las autoridades competentes investigaran las declaraciones del ex jefe "paramilitar" Freddy Rendón Herrera, alias "el Alemán", con el fin de verificar la situación de los niños y niñas que dijo haber reclutado (358) y que, supuestamente, ordenó que fueran a sus casas antes de la desmovilización.

Con respecto a la ley de Justicia y Paz, se diseñó una estrategia de atención integral a las víctimas que contiene, por un lado, la asesoría general, la orientación jurídica y la atención psicosocial y, por el otro, la representación extrajudicial y judicial de las víctimas a través de los defensores públicos, dedicados específicamente a este programa. Esta estrategia está encaminada a brindar un modelo de asistencia legal y de acompañamiento psicosocial más acorde con las exigencias de orientación jurídica de las víctimas, considerando a estas como sujetos de derechos y no como objetos de litigio.

En lo que concierne a las amenazas, ante las continuas intimidaciones contra sacerdotes de la Iglesia Católica del Magdalena Medio, defensoras y defensores de derechos humanos y representantes de organizaciones sociales, se reiteró en abril un llamado a las autoridades y organismos de seguridad del Estado para que les brindara una efectiva protección a los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad personal; se rechazaron y condenaron de manera enérgica las amenazas conocidas contra León Valencia, Director de la Corporación Nuevo Arco Iris, y se solicitó a la Fiscalía General de la Nación y a los cuerpos de investigación del Estado adelantar las investigaciones correspondientes para establecer el origen de tales amenazas e identificar a los responsables.

Se rechazaron y condenaron las amenazas que por medios electrónicos estaban recibiendo, en mayo, miembros de la comunidad universitaria de varios centros educativos del país por parte de personas desconocidas y de una supuesta organización que se hace llamar Águilas Negras; se rechazaron amenazas contra el Secretario de Educación del municipio de Ocaña, Adriano Jácome, quien renunció en mayo por presiones e intimidaciones contra su vida y la de su familia, así como amenazas contra el Personero de la misma población, Jesús Sánchez, quien estaba recibiendo mensajes intimidatorios por vía telefónica y a través de un escrito firmado por la guerrilla, y se advirtió con preocupación, en octubre, el riesgo que enfrentaba la población civil de la región del Urabá por la presunta activación de nuevas estructuras armadas ilegales en los municipios de Riosucio, Carmen del Darién, Belén de Bajirá, Unguía, Acandí, Turbo, Chigorodó, Carepa, Mutatá, Necoclí y Apartadó, conforme

a amenazas que hicieron circular quienes se autodenominan Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

En lo referente a las audiencias defensoriales, se realizó en la ciudad de Tibú, el 11 de julio, una audiencia de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 46 "Situación social y ambiental en la región del Catatumbo Norte de Santander", mediante la cual se presentó un conjunto de recomendaciones a distintas autoridades del Estado del nivel nacional y regional, para hacer efectivos los derechos de las comunidades de la región; se realizó el 25 de julio, en la ciudad de Santa Marta, una audiencia defensorial en la que se presentó el informe sobre la explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena.

El viernes 25 de julio, en la ciudad de Santa Marta, se realizó una audiencia defensorial para reparar los daños causados a la Ciénaga Grande de Santa Marta y evitar que se presenten otros en el futuro y para garantizar el derecho a la vida, a la salud, a gozar de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad alimentaria, y se realizó, a finales de julio en Bogotá, una audiencia defensorial en la que se dieron a conocer los resultados de la investigación: Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado con Énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual, en el marco del Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables.

En lo tocante a comunidades indígenas, el 9 de agosto, al celebrar el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, se manifestó que los pueblos indígenas de Colombia, en razón del conflicto armado interno del país, atraviesan una grave situación de vulneración a sus derechos fundamentales, colectivos e integrales, que ha implicado principalmente un grave impacto en el goce pleno de sus derechos territoriales y, de manera complementaria, en el ejercicio de su autonomía, jurisdicción y demás derechos culturales; se denunció la preocupante situación en materia de derechos humanos (el disfrute de su derecho a la alimentación, a la vida digna, a la salud) del pueblo katío de la comunidad de Conondo, resguardo Tahamí, en el municipio Bagadó (Chocó), comunidad retornada el 6 de julio tras haber pactado con el Gobierno nacional un plan integral en materia de salud, hábitat, educación, desarrollo agropecuario y productivo, seguridad alimentaria, vivienda, fortalecimiento organizativo, cultura, DD. HH. y DIH.

A comienzos de julio, se rechazó de manera vehemente la muerte en un campo minado de tres indígenas de la comunidad awa en Samaniego (Nariño); a mediados de octubre se hizo un llamado para que se buscaran escenarios de diálogo y de concertación entre autoridades y comunidades indígenas, al tiempo que se instó a dichas autoridades a cumplir con los acuerdos pactados, así como a proteger y respetar los derechos fundamentales de los pueblos ancestrales de Colombia y evitar así que la marcha nacional indígena

que se estaba desarrollando derivara en hechos de violencia. A mediados de diciembre, se calificó como un hecho grave el ataque armado en el que murió Edwin Legarda (esposo de la dirigente indígena Ayda Quilcue, quien participó como líder en las marchas conocidas como Minga), mientras se transportaba entre los municipios de Inzá y Totoró en un vehículo civil del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

En cuanto al tema de medio ambiente, se reiteró en junio, en el Día Mundial del Medio Ambiente, un llamado urgente a las autoridades competentes del Estado a redoblar los esfuerzos con programas, recursos y medidas para proteger el derecho a la prevención de los desastres naturales previsibles técnicamente, al goce de un ambiente sano, a la prestación de los servicios públicos, a la salud y salubridad pública, principalmente de aquellos cuyos derechos sufren un mayor grado de vulneración. Luego de una emergencia por derrame de cianuro en el río Magdalena, ocurrida a finales de agosto, se hizo un llamado a las autoridades competentes para que se garantizara a los habitantes de los municipios de los departamentos de Cesar, Magdalena, Atlántico y Bolívar, ubicados en las áreas de influencia, el derecho a la vida, a la salud, a la seguridad alimentaria y a gozar de un ambiente sano y se tomaran las medidas necesarias para evitar cualquier consecuencia negativa en la población.

Con respecto al tema de mujer, con ocasión de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo, se presentó la cartilla *Porque el Conflicto golpea… pero golpea distinto*, que incorpora indicadores de género para el monitoreo de las acciones violentas de los grupos armados ilegales que realiza el Sistema de Alertas Tempranas (SAT); en el marco de la misma conmemoración, se señaló que esa es una fecha emblemática que invita a la reflexión sobre lo que han sido las luchas de las mujeres por ser reconocidas como sujetos de derechos y, desde esa perspectiva, el papel que han venido cumpliendo en el escenario de lo público y en el sector privado, y se instó al país en general y a los funcionarios públicos competentes a prestarle máxima atención a la violencia de género y a las instituciones y a la sociedad civil a impulsar la puesta en vigor de la Ley 1257, sancionada el 4 de diciembre, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".

En el área de niñez, a finales de abril, con motivo de la celebración del mes del Niño y a la luz de los tratados internacionales adoptados por Colombia, de la normativa nacional, de la doctrina y la jurisprudencia, se hizo entrega de la cartilla que recopila los derechos de los niños en materia de salud; para la misma fecha, se hizo un llamado a la familia, a la sociedad y al Estado a que, de conformidad con lo dispuesto en el articulado de la Ley de Infancia y Adolescencia, recientemente aprobada por Colombia, que pretende incorporar los postulados de derechos humanos en favor de los niños y las niñas, se aúnen

esfuerzos en el sentido de lograr el mayor nivel posible de garantía de sus derechos fundamentales; en el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, que se conmemoró el 12 de junio. Se recordó la grave situación por la que atraviesan los niños y las niñas por efecto del incumplimiento de los compromisos relacionados con su derecho a no ser explotados económica o laboralmente, así como respecto de la protección contra las peores formas de trabajo infantil, en especial el ingreso prematuro a las actividades laborales.

Se condenó de manera enérgica la muerte del niño de 11 meses Luis Santiago Lozano, quien fuera secuestrado en Chía (Cundinamarca), en septiembre, por una mujer vinculada para el efecto por el padre del menor. Al mismo tiempo, se hizo un llamado a las autoridades para que se impongan penas ejemplarizantes a los responsables de ese crimen que estremeció a la sociedad colombiana; se lideró y lanzó a finales de octubre, la campaña humanitaria No Más Niñez y Adolescencia Reclutadas, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Consejo Noruego para los Refugiados y la Personería Municipal y la Alcaldía de Soacha. Con ocasión del aniversario número 19 de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, se instó a todos los estamentos sociales y estatales para que sigan aunando esfuerzos a efecto de lograr el mayor nivel posible de garantía y protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En lo concerniente a la salud, se solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Fiscalía General de la Nación, que investigaran a fondo los hechos que produjeron el fallecimiento, en la ciudad de Cali, de Giselle Hasney Luna, una niña de 30 meses, y a cada una de las instituciones de salud a donde acudió, para establecer, en caso de que hubiera lugar, las sanciones correspondientes; se ordenó un seguimiento al proceso de liquidación del Seguro Social como entidad de aseguramiento en salud, con el fin de garantizar a los afiliados la continuidad en la prestación del servicio al ser trasladados a la Nueva EPS, para lo cual se adelantaron reuniones y gestiones con el fin de que el traslado de las personas que se encontraban afiliadas al Seguro Social, fuera lo menos traumático posible.

Se alertó a la población y a las autoridades sanitarias para que adelantaran rápidamente las investigaciones correspondientes con el fin de prohibir el uso del medicamento Rivotril a los menores de edad, por cuanto esta sustancia (Clonazepán) estaba siendo utilizada por menores y adolescentes; se hizo un llamado al Ministerio de la Protección Social para que se autorizara el recaudo de manera directa en los bancos de los recursos del sistema de seguridad social integral, hasta que la PILA (Planilla Integral de Liquidación de Aportes), como herramienta tecnológica, se adecuara a las necesidades de los usuarios para evitar que llegara a convertirse en otra barrera de acceso. Unido a ello, se solicitó una campaña pedagógica de carácter masivo sobre el procedimiento que debería seguirse en el diligenciamiento de dicha planilla.

Finalmente, como resultado de un estudio pormenorizado sobre la situación de la salud mental de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el cual se analizaron los contenidos del POS de los regímenes contributivo y subsidiado, se denunció, entre otros temas, que los pacientes con trastornos psiquiátricos se encuentran en un estado de alta vulnerabilidad por exclusión, estigmatización y discriminación, y en la celebración del Día Internacional del SIDA (1° de diciembre), se hizo referencia al cumplimiento en Colombia de las metas trazadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio al mantener la epidemia por debajo del 1,2 % y se reconoció el esfuerzo y los logros del Gobierno en las campañas emprendidas, dentro de los cuales merece especial mención la disminución de la transmisión de la enfermedad en el binomio madre – hijo.

En materia de educación, luego de una protesta a mediados de febrero, en la que alrededor de 600 estudiantes del Colegio Cooperativo Carvajal, de la localidad de Kennedy (Bogotá), decidieron salir a la avenida Boyacá para protestar por el desalojo, ordenado por un juez, de las instalaciones en las que tomaban clases. El Defensor ordenó el acompañamiento de la entidad con el fin de aproximar a las partes, lo que finalmente produjo una solución que dejó satisfechas las aspiraciones de los estudiantes desde el punto de vista de la garantía del derecho a la educación. Ante la propuesta planteada, en noviembre, por un fiscal de la Unidad de Lucha contra el Terrorismo de la Fiscalía General de la Nación, de ordenar la revisión de la base de datos de alumnos y profesores de las universidades públicas Nacional, Pedagógica y Distrital, y de la Corporación Privada Universidad Libre, además de las correspondientes al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, desde el año 1992, con el ánimo de "buscar guerrilleros, paramilitares y delincuentes...", el Defensor del Pueblo hizo una serie de observaciones en las que advirtió sobre la amenaza a los derechos fundamentales de miles de colombianos.

En referencia a la discriminación, se intervino ante la situación presentada en el Colegio Leonardo Da Vinci, de la ciudad de Manizales (Caldas), cuyas directivas decidieron no matricular -alegando problemas disciplinarios- a dos alumnas por sus tendencias sexuales, pero se vieron obligadas a volver a matricularlas tras una decisión de un juez de tutela. No obstante la decisión judicial, al ingreso de las dos alumnas para efectuar su matrícula, fueron sometidas a maltrato verbal por parte de las demás compañeras sin que las directivas adelantaran acciones para evitar tal despliegue de intolerancia; se denunció un nuevo hecho de intolerancia y discriminación hacia la comunidad LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros), que se presentó en el mes de mayo en el sector de Juanchito (Cali), cuando una pareja gay fue discriminada por besarse en un establecimiento público, acción que desconoció derechos fundamentales de las personas que están ejerciendo decididamente su libertad sexual; y en compañía de 20 congresistas, entre ellos la senadora Gina Parody y el senador Armando Benedetti, se radicó en la Secretaría General de la Cámara

de Representantes, en agosto, el proyecto de ley "Por la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación".

En lo que hace a misiones médicas y humanitarias, se condenó el secuestro, por parte de las Farc, de una misión médica conformada por nueve funcionarios en la vereda de El Charco, siete de los cuales fueron dejados en libertad y los dos restantes quedaron en manos del grupo subversivo. Los profesionales secuestrados fueron identificados como Deimer Palacios y Luz Marina Gutiérrez quienes se desempeñan como odontólogo y enfermera respectivamente, y fueron acusados como informantes del Ejército por parte de ese grupo armado ilegal. Se rechazó el ataque con explosivos perpetrado a comienzos de diciembre, contra la misión médica conformada por funcionarios del Hospital San Rafael y del ICBF, que se desplazaban de San Vicente del Caguán a la Inspección de Campo Hermoso (Caquetá), para realizar una brigada de salud.

En el tema de la solidaridad con los gremios, en el Día del Periodista (9 de febrero) se pidió una mayor acción de la comunidad internacional para enfrentar la impunidad y eliminar el miedo y el peligro en el ejercicio del periodismo cuando se informa sobre mafias de drogas y políticos corruptos, y con motivo de la celebración del Día del Trabajo, se pidió incrementar las medidas de prevención y de seguridad que amparan a los sindicalistas.

Al respecto de sucesos especiales nacionales, en una marcha realizada el 6 de marzo, se renovó la solidaridad del Defensor del Pueblo con las víctimas de la violencia a quienes se les deben garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. También se solidarizó con la movilización realizada el 4 de febrero en la cual participaron distintos estamentos de la sociedad y convocó a los colombianos a participar el 20 de julio en la marcha organizada para exigir la liberación de los secuestrados y pronunciarse en contra de las vulneraciones de los derechos en que, de manera permanente, incurren los violentos en Colombia, en especial los grupos armados al margen de la ley.

Ante el paro judicial que se efectuó a mediados de septiembre y que afectó el normal funcionamiento de la justicia en Colombia, consideró que, si bien las reclamaciones de Asonal-Judicial podían ser válidas, los requerimientos de un sector de los servidores públicos no podían, de ninguna manera, quebrantar el principio rector del Estado de garantizar la efectividad y vigencia de los derechos consagrados en la Constitución Política. Finalizando el año y ante el hecho de que ya se había podido establecer que, por efectos de la manipulación de pólvora en todo el territorio nacional, 227 personas habían resultado quemadas, 130 de ellas menores de edad, el Defensor del Pueblo exhortó a los colombianos a proteger los derechos de los niños y de las niñas consagrados en el artículo 44 de la Constitución Política, en la Ley 1098 de 2006 (Código de

la Infancia y la Adolescencia) y en la Ley 670 de 2001, mediante las cuales se expiden normas para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de juegos pirotécnicos.

En lo concerniente a sucesos internacionales, el 10 de diciembre el Defensor del Pueblo se unió a la celebración mundial de los 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e hizo un vehemente llamado a todas las instituciones del Estado para que de manera articulada y conjunta, inspirados en los principios y los propósitos de la Declaración Universal y atendiendo los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos que tiene todo Estado, fortalezcan la adopción de las medidas necesarias, pertinentes y oportunas para que los derechos que se encuentran plasmados en la citada declaración, en los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución Política sean una realidad en la vida cotidiana de todos los habitantes del territorio colombiano.

En relación con algunos temas especiales, al cumplirse el décimo quinto aniversario de la Defensoría del Pueblo, el 3 de marzo, se inauguró la nueva y moderna sede del organismo regional en la ciudad de Cali.

Ante el aumento de quejas presentadas en la Defensoría por deudores morosos que han perdido su vivienda o han tenido que sufrir humillantes acciones por parte de autoridades que se ven obligadas a cumplir su deber, el Defensor del Pueblo dio instrucciones para que los ciudadanos sean atendidos rápidamente, al tiempo que solicitó a los afectados actuar a tiempo para poder defender sus derechos. Apoyó y participó activamente del lanzamiento, a comienzos de noviembre, del libro *Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio*. Aportes psicosociales, producción del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), texto que constituye una invaluable ayuda a quienes desde el ámbito psicosocial y jurídico investigan, laboran y realizan sus aportes en los procesos de defensa, reivindicación y reparación de las víctimas.

VÓLMAR PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo de Colombia

justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,

PRIMERA PARTE

Este informe se inicia con una síntesis de los pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo en ejercicio de su magistratura moral. En su primera parte se presenta un análisis de la situación de los derechos de las víctimas y de los sujetos de especial protección; el registro de las peticiones, asesorías, quejas, 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 la situación de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia en el año 2008; el seguimiento de las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano, y los asuntos de especial relevancia, observados y atendidos por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas y las Defensorías regionales.

INFORME CENTRAL

A. CON LAS VÍCTIMAS: ¿EN QUÉ ANDAMOS Y EN DÓNDE VAMOS?

Desde los últimos dos años la Defensoría del Pueblo, teniendo entre sus asuntos centrales a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario, el derecho más amenazado o violado en nuestro país[3], considera que ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo y aplicación de la Ley de Justicia y Paz, norma con la cual se ha buscado que las víctimas del conflicto armado colombiano sean beneficiarias de los mandatos de verdad, justicia y reparación.

La actuación institucional, a lo largo y ancho del país, ha sido un arduo trabajo a través de la oficina de atención a víctimas en eventos como: la campaña "Todo lo que salva a la humanidad es la verdad", más de 150 talleres sobre derechos, asesorías extrajudiciales y representaciones judiciales, y la participación en diferentes escenarios interinstitucionales, donde se han enfatizado los derechos de las víctimas, con enfoque diferencial y perspectiva de género.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha obtenido importantes resultados, de los que se dará cuenta en este Informe al Congreso de la República, sobre todo en materia de orientación psicojurídica, donde no sólo se han podido identificar los daños emocionales, sino que, con la expedición de la Ley 975 de 2005, se logró que 57.846 personas hayan recibo asistencia y acompañamiento. Labor que ha sido desempeñada por profesionales del derecho y la psicología ubicados en 20 regionales del país.

De acuerdo con las cifras que viene manejando la Coordinación de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo, las regionales de Antioquia, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bogotá, Norte de Santander y Magdalena Medio son las que mayor afluencia de víctimas registran. En estas regionales se concentra el 70% de las personas que han acudido a la entidad a recibir información para reclamar sus derechos.

En cuanto al número de abogados que, con calidad de defensores públicos, se ha dispuesto para la atención de las víctimas, tenemos que, en este momento, se encuentran disponibles 100 profesionales del ramo con el encargo de asumir representaciones judiciales en las regionales de Antioquia, Atlántico y Bogotá. Adicionalmente, por disposición de la

3 Defensoría del Pueblo. *Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2008* -2009, entre otros. En: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0202&_secc=02&ts=1 . p.36.

Fiscalía General de la Nación, se adelantan versiones directas, en las ciudades de Manizales, Bucaramanga, Valledupar, Montería, Santa Marta, Cali, Pereira, Cúcuta e Ibagué, para lo cual la Defensoría tuvo que proveer los representantes judiciales necesarios.

Para brindar un mejor servicio se conformaron unidades operativas integradas por defensores públicos adscritos al programa de Justicia y Paz, que asumieron la representación extrajudicial y judicial de 40.477 víctimas. De acuerdo con las cifras de la Fiscalía General de la Nación, de un total de 1.205 *versiones libres* terminadas se han relacionado 27.104 víctimas enunciadas, de las cuales los victimarios únicamente han reconocido 8.468.

Durante este lapso el aprendizaje ha sido valioso, pues se han compartido experiencias con las víctimas y con otras instituciones y organizaciones sociales que también laboran en esta área. Se han conocido los aciertos y desaciertos en la atención, y, sobre todo, se han identificado los asuntos que ponen en riesgo los derechos de las personas afectadas por el conflicto armado que padece el país desde hace décadas.

Estos escenarios permiten plasmar algunas consideraciones en torno a los asuntos que están poniendo en riesgo el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera integral: las dificultades de acceso a los servicios básicos, las limitaciones en los trámites de los documentos para que las personas puedan acreditar su calidad de afectadas, la falta de recursos para que las víctimas se movilicen, la persistencia del conflicto, la indiferencia frente a sus padecimientos físicos y sicológicos, el permanente riesgo y prioridad para su protección y la falta de atención amable para escuchar sus necesidades.

La Defensoría del Pueblo, en este informe anual, considera prioritario insistir en que las víctimas deben ser tratadas como sujetos de especial protección y defensa y no como objeto exclusivo de litigio; que debe existir mayor acercamiento y presencia del Estado y que las acciones de este deben restituir la dignidad de quienes reclaman, válidamente, que se les reconozca su condición de víctima.

Por otra parte, para la Defensoría del Pueblo es grato señalar que las 57.846 personas beneficiadas con la atención psicojurídica han expresado su intención de participar en las jornadas individuales y talleres comunitarios con mayor frecuencia, por considerar que recibieron explicación completa sobre la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), que hubo claridad en la pedagogía sobre conceptos y procedimientos y que se facilitó el conocimiento en torno a los derechos de las víctimas.

La Ley de Víctimas y lo irrenunciable. Lo anterior permite concluir que el trabajo con víctimas en el desarrollo de fortalezas individuales y familiares para la elaboración de duelos ha sido útil, toda vez que ha permitido a las personas recordar sus vivencias con menos dolor y sentir que por nuestro conducto el Estado los acompaña. Sin embargo, hay otros aspectos que para la Defensoría del Pueblo representan preocupaciones mayores: la Ley de Víctimas, los vacíos y limitaciones que se han evidenciado dentro de las discusiones del proyecto que se debatieron en el 2008 y aún persisten[4].

Si bien para la Defensoría del Pueblo fue importante que desde el escenario legislativo se hayan buscado alternativas que garanticen a las víctimas sus derechos a la verdad, justicia

4 http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=686 (junio 19 de 2009)

y reparación integral, no se pueden relegar aquellos aspectos que quedaron pendientes y que son impostergables:

El derecho a la reparación nace de la violación del derecho, tal y como lo consagran los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobado en agosto de 2005 en las Naciones Unidas y ratificado por la Sentencia C-370 de 2006 interpretativa del artículo 5 de la Ley 975 de 2005: *"… Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima"*. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que se repare a todo el universo de víctimas sin distingo de si el agente responsable del daño causado fue estatal o no estatal.

La Defensoría del Pueblo considera que el principio sobre el cual se deben realizar las reparaciones en el marco de la ley no sólo es el de solidaridad, sino también, el de la responsabilidad del Estado, con fundamento en los instrumentos del derecho internacional y de los derechos humanos.

En opinión de la Defensoría, cualquier programa de reparación para que sea legítimo y conforme a los estándares internacionales, debe asegurar el trato igual de las víctimas y, así mismo, debe garantizar que las medidas de reparación sean adecuadas, proporcionales, efectivas y rápidas.

La Ley 975 de 2005 contempla, como uno de los efectos del daño, la reparación por el menoscabo patrimonial que la víctima sufrió; sin embargo, el texto mayoritario del proyecto de ley en discusión en el Congreso de la República sólo consagra la reparación de los bienes inmuebles, con lo cual, se excluye el concepto integral de bienes (muebles e inmuebles).

Finalmente, el texto del Proyecto de Ley 044 de 2008, aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes establece como medida reparadora el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales, lo que contraría la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia que ha reiterado que los servicios sociales del Estado tales como la salud, la educación y la vivienda no deben ser considerados como medidas o componentes de acciones reparadoras a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos, *"se trata de deberes y acciones claramente diferenciables en su fuente, frecuencia, destinatarios, duración, por lo que ninguna de estas acciones puede sustituir a la otra; si bien pueden ser medidas complementarias, son diferentes por su razón, intencionalidad y título jurídico que las origina"*, como lo fue establecido en la Sentencia C- 1199 de 2008.

B. INFORMES ANUALES ESPECIALES

B.1. LA ATENCIÓN DEFENSORIAL A LAS POBLACIONES EN RIESGO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y VÍCTIMAS DEL MISMO: Aspectos de mayor relevancia

El desplazamiento forzado de personas siguió siendo un grave problema para la sociedad colombiana, con tendencia a tornarse crónico, no obstante el aumento de la actividad estatal. De un lado continuó el éxodo, la acumulación de víctimas en centros urbanos de asentamiento, el incremento y cualificación en la demanda de atención de otro; en cuanto al aumento de la actividad estatal, hubo ampliación de recursos, involucramiento de nuevas entidades, discusiones en profundidad sobre las medidas necesarias para atender el problema, pero insuficientes resultados en la superación del mismo.

La Defensoría del Pueblo, en lo de su atribución y competencia, continuó atendiendo a la población: participando a nivel local, regional y nacional, en la formulación e implementación de políticas públicas; monitoreando situaciones de riesgo; visitando y acompañando a las comunidades; haciendo presencia en zonas de alta conflictividad; requiriendo de las autoridades medidas de protección y promoviendo, difundiendo y velando por la guarda, ejercicio y protección de los derechos fundamentales de las personas y comunidades en riesgo de desplazamiento y ya afectadas por el mismo.

De los distintos asuntos y temas que se analizaron o sobre los que se intervino desde la Defensoría del Pueblo, se centra en la reflexión sobre las víctimas y la situación de desplazamiento forzado. Al respecto de las víctimas, los temas más relevantes fueron: su reconocimiento y registro, las bases de datos sobre desplazamiento, las razones de su no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada del Sistema de Información de Población Desplazada (RUPD–SIPOD) y el confinamiento de comunidades. En cuanto a la situación de desplazamiento forzado, se aborda desde la dinámica de los desplazamientos masivos, la expulsión y recepción de acuerdo a la dinámica regional, la situación en la zona de fronteras y los responsables del desplazamiento, con algunos comentarios especiales al final.

a. Los desplazados

Los desplazados se encuentran por debajo de la línea de indigencia y su condición se dimensiona a partir de la posibilidad de acceso a los servicios sociales de protección de sus

derechos. Quienes han sido afectados por el desplazamiento forzado no están ingresando a un nuevo campo social, económico, político y cultural que los integre en un nuevo grupo social donde se posibilite el ejercicio pleno de sus derechos.

Para la Defensoría del Pueblo, quienes han tenido que salir huyendo ante factores de amenaza o de vulneración no están precisamente buscando mejorar condiciones materiales de vida, sino que están buscando con urgencia la protección para continuar ejerciendo derechos como cualquier otro ciudadano.

En este sentido, como se ha planteado en previos informes al Congreso, no es lo mismo la superación de la pobreza que la superación del desplazamiento, ya que el acceso a bienes y servicios no sustituye el ejercicio de derechos en condiciones de autonomía y dignidad. La persona afectada requiere el reconocimiento de su condición de desplazado, la atención estatal, la protección de sus bienes, la reparación, la política pública en el marco jurídico de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional. Aspectos que se articulan y se dan en función de la persona y sus derechos.

1. El reconocimiento y el registro de la víctima del desplazamiento forzado

El acceso de las víctimas del desplazamiento forzado a la atención estatal, a los mecanismos de protección de derechos y a los bienes y servicios ofertados en las políticas públicas de atención, depende de la inscripción que Acción Social haga de ellas en el RUPD – SIPOD. Para ello, las personas desplazadas declaran ante el Ministerio Público los hechos de su desplazamiento. La declaración es escrita y luego valorada por Acción Social, lo cual puede producir su elección o reconocimiento o una decisión de no inscripción o de devolución de la declaración por problemas de forma.

A pesar de los años que el RUPD lleva en funcionamiento, de la adaptación del sistema de información para la inclusión de mayor información, de las órdenes dadas por la Corte Constitucional, del establecimiento de términos perentorios para la remisión de la declaración, el modelo de elegibilidad anteriormente descrito presenta los siguientes problemas o vacíos: la falta de un programa continuo de difusión del derecho de las víctimas del desplazamiento forzado a ser reconocidas; conflictos de competencia en el proceso de notificación o información de la decisión adoptada en los municipios donde no hay presencia de Acción Social; diversas fallas que presenta el proceso de toma y anotación de la declaración; falta de recursos económicos para la posterior remisión desde las personerías municipales a las oficinas de Acción Social, y falta de información y difusión pública de los criterios que se tienen en cuenta o de los procesos que se siguen en la etapa de valoración de la declaración.

Para las víctimas, figurar en la base de datos del SIPOD implica solicitar, con base en el derecho de petición –mediante la declaración- el reconocimiento de la situación jurídica excepcional, y tener la carga de la petición, el sustento y la argumentación de la misma, lo que significa acordarse, reconstruir los hechos y disponerse a contarlos a una persona extraña, que indaga y profundiza sobre la vivencia.

La inscripción no es un simple trámite de llenado de un formato. La inscripción es un derecho cuando se ha sido víctima de la vulneración grave de derechos, inscripción que, por lo general, se busca cuando no se cuenta con medios de supervivencia autónomos.

En este sentido, las decisiones de Acción Social se han convertido en campo de amplias discusiones. La no Inscripción tiene que ver con debates sobre subregistro, diferencias numéricas de víctimas, diferencias de interpretación sobre hechos, personas responsables y lugares donde se produjo o se está produciendo el desplazamiento.

Causas del subregistro. En tales discusiones se aceptan como causas del subregistro de personas y comunidades en el RUPD: la falta de interés de algunas víctimas; el desconocimiento sobre las medidas de atención, por analfabetismo y desconocimiento de derechos; las dificultades de acceso a las autoridades, como en los casos de personas en condición de discapacidad, comunidades indígenas desplazadas dentro de los resguardos y niñez abandonadas; las decisiones de no inscripción de personas y hogares por parte de Acción Social que, en el marco de acciones de tutela, llevaron a la Corte Constitucional a pronunciarse sobre los criterios que se han de tener en cuenta en los procesos de valoración, no obstante que durante el 2008 la Corte debió pronunciarse en nuevos casos. Igualmente, el subregistro se siguió produciendo por la falta de notificación de las decisiones de rechazo, la falta de reconocimiento de numerosos eventos de desplazamiento -como los sucedidos en el marco de las operaciones de erradicación de cultivos de uso ilícito o derivados de operaciones militares por iniciativa de la fuerza pública- y también, por la falta de registro de los casos de desplazamientos masivos que, habiendo sido atendidos humanitariamente, fueron retornados prontamente.

Respecto al subregistro la Defensoría del Pueblo llamó la atención en sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y de los Comités Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada, solicitando el desarrollo de campañas de difusión de los derechos de la población desplazada; el aumento de personal para la toma de la declaración en las sedes y el fortalecimiento del Ministerio Público; el desarrollo de campañas de toma de declaración masiva; también, la recomendación, en casos de desplazamientos masivos, del reconocimiento y registro de dichas víctimas.

La Defensoría del Pueblo ha manifestado que sería recomendable la adopción de medidas legislativas y administrativas de ajuste, fortalecimiento y consolidación del proceso de elegibilidad; el fortalecimiento del registro y del sistema de información –en tanto mecanismos de protección y restablecimiento de derechos–; la adopción de medidas de preservación y protección de esta memoria –el SIPOD contiene la memoria histórica de innumerables pasajes dolorosos de nuestra nación que nos habrá de servir en tiempos venideros, incluso como garantía de no repetición– y medidas orientadas al incremento y entrenamiento de funcionarios –formados en valores, actitudes y comportamientos imparciales, respetuosos, considerados y especialmente humanitarios–, tanto en el Ministerio Público como en Acción Social y en las administraciones municipales, así como la garantía para el ejercicio de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

1.1. Las bases de datos del desplazamiento forzado durante el 2008 y el RUPD

Las discusiones que tuvieron lugar entre los años 2002 y 2004, respecto del número de víctimas del desplazamiento forzado, en la entonces Red de Solidaridad Social y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), luego superadas en los años siguientes, volvieron a presentarse respecto a los datos del año 2008.

Mientras CODHES reportó que tan solo durante el "primer semestre de 2008, fueron desplazadas 270.675 personas por causas relacionadas con el conflicto armado interno", ACCIÓN SOCIAL reportó que durante el año 2008 fueron inscritas en el SIPOD como expulsadas 254.468 personas, como recepcionadas 266.665, y como personas que declararon 372.333.

Los datos de CODHES corresponden a información con base en monitoreo de zonas, medios masivos de comunicación y aportes de redes sociales, mientras que la información de Acción Social corresponde exclusivamente a datos valorados, aceptados y registrados por Acción Social en el SIPOD, de acuerdo con las fechas de expulsión, asentamiento y declaración, que se registraron en el año correspondiente. De otra parte el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) lleva un registro de la población a la cual le brinda asistencia y el Secretariado Nacional de Pastoral Social tiene otro registro en la Sección de Movilidad Humana: el Sistema de Información sobre Población en Situación de Desplazamiento Forzado.

La Defensoría del Pueblo trabaja con base en la información pública institucional reportada por Acción Social, y por CODHES, que son fuentes especializadas. Teniendo en cuenta las funciones del Ministerio Público, la Defensoría ha visto la necesidad de organizar un Sistema de Información de Declarantes a cargo del Ministerio Público y un Sistema de Control y Seguimiento del SIPOD que pueda ser también instaurado por el Ministerio Público.

1.2. Razones de la "no inclusión" al RUPD

Durante el año 2008 la Defensoría del Pueblo recibió más de 17.000 declaraciones, que corresponden a 76.869 personas y a 17.082 núcleos familiares. El 68% de estos núcleos familiares fueron incluidos en el RUPD; el 32% fueron rechazados. Es decir, cerca de 25.000 personas quedaron como no inscritas por una cualquiera de las causales previstas en el Decreto 2569 de 2000.

Tabla Nº 1. Información de declaraciones tomadas por la Defensoría del Pueblo, número de personas incluidas, personas no incluidas y tasa de inclusión

AÑO DE DECLARACIÓN	Declarantes	Incluidos	No Incluidos	Tasa de inclusión
2008	76.869	51.959	24.910	68%

Fuente: http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20marzo%2031%202009.htm

Numerosas personas solicitaron asesoría en la elaboración y presentación de recursos de agotamiento de vía gubernativa en contra de las resoluciones de no inscripción emitidas por Acción Social. Un alto número de tales resoluciones fueron expedidas por considerar las siguientes causales: 1°) las declaraciones eran contrarias a la verdad, o 2°) los hechos declarados no correspondían a *las circunstancias de hecho previstas en el art. 1º de la Ley 387 de 1997*, y, a pesar de la declaratoria de nulidad de la causal 3ª del Art. 11 del Decreto 2569 de

2000, algunas resoluciones fueron expedidas por considerar que las víctimas llevaban más de un año en desplazamiento.

En los casos en los que se aplicó la causal de rechazo 1°) Acción Social tuvo en cuenta la información obtenida de diferentes bases de datos del Estado relacionadas con la presencia de la persona, el acceso a subsidios, el lugar de votación, el lugar de expedición de la cédula de ciudadanía, la atención en salud y si no corresponden con el lugar que la persona indica como lugar de expulsión, no la inscriban en el RUPD, a pesar de las indicaciones dadas por la Corte Constitucional, yendo en contravía de la aplicación de la presunción de buena fe y trasladándole a la persona la carga de la prueba.

En relación con la aplicación de la causal de no inscripción 2°) Acción Social centró la valoración de la declaración en la vinculación del hecho generador de desplazamiento, con situaciones que consideró se encontraban exclusivamente relacionadas con el conflicto armado, mientras que aquellas que no se adecuaron a dicha tipificación fueron rechazadas.

Al respecto, la Ley 387 de 1997 en su artículo 1º, además del *conflicto armado interno*, incluyó como posibles situaciones en las que se produce desplazamiento forzado: los *"disturbios y tensiones interiores"*; la *"violencia, generalizada"*; las *"violaciones masivas de los derechos humanos"*; las *"infracciones al derecho internacional humanitario"* u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores, que puedan alterar o alteren drásticamente el *"orden público"*, con el fin de incluir diferentes situaciones y no centrarse exclusivamente en una. Para esto, tuvo como factor determinante, la coacción en diferentes modalidades, ya que la expulsión se produce por acción de la fuerza o la potencialidad de la fuerza y los efectos sobre la persona y no, por la situación en que se da la coacción. La distinción técnica de eventos coactivos sirve para establecer las consecuencias del uso de la fuerza de un lado y la adopción de medidas de atención.

La *fuerza* puede ser legal, legítima, restringida, ilegal, excesiva o arbitraria, dependiendo de *quien* haga su uso, la *cantidad* que use, el *momento* y el *lugar* en que la use, el *sujeto o situación* pasiva del uso de la *fuerza* y el *impacto* que produzca. La diferencia entre una acción legítima y una acción ilegítima –que puede llegar a ser considerada *terrorismo*– se da a partir de la aplicación de criterios tales como *proporcionalidad, legalidad, distinción, no reciprocidad y necesidad militar*, entre otros.

La relación entre *participación, intensidad y duración* del uso de la fuerza hace que las acciones u omisiones, según el caso, puedan ser consideradas *violación de derechos humanos, infracción al derecho internacional humanitario*, una situación común de *violencia generalizada*, un acto legal y legítimo de los ordenados y previstos para la fuerza pública, o una acción de legítima defensa en el caso de los particulares. De igual modo, los factores contextuales políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos, en relación con los elementos prenotados, ubican la acción u omisión y su resultado en medio de una situación de *conflicto armado interno*, de un evento de *disturbio o tensión interior*, o de una situación que simplemente pudo *alterar o alteró el orden público*.

La Corte Constitucional señaló que el elemento que ha de tenerse en cuenta en la ocurrencia del desplazamiento forzado es la coacción que da origen al traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la nación.

Numerosas decisiones de no inscripción o de rechazo se dieron cuando los responsables pertenecían a los grupos armados al margen de la ley que surgieron en la postdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, por la consideración de que los grupos paramilitares no existían y lo que había eran bandas criminales al servicio del narcotráfico; los desplazamientos que se presentaron en medio de situaciones ilegales, como los que se dieron en zonas de cultivos de uso ilícito o se presentaron en escenarios de erradicación de cultivos de uso ilícito por falta de planes de contingencia o por la acción ilegal o arbitraria de alguno de los contratistas o de los servidores públicos que participan en dichas operaciones, entre otros casos.

1.3. El confinamiento no se incluye en el RUPD

Otra modalidad de vulneración del derecho a la libertad de locomoción y residencia, por amenaza y vulneración de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad personal, es el confinamiento y los bloqueos de circulación o ingreso de alimentos, combustibles y medicamentos, por acción directa de los grupos armados al margen de la ley, el uso de minados antipersonal y la falta de desactivación de munición sin explotar.

El confinamiento tiene el propósito de impedir el ingreso de miembros de la fuerza pública y así proteger los mismos grupos ilegales; en algunas ocasiones, al impedimento de salir, impuesto por los grupos ilegales, se le ha sumado la prohibición del ingreso de alimentos, medicamentos y combustibles para las comunidades confinadas, ordenada por miembros de la fuerza pública.

Este hecho se expuso ante la Corte Constitucional que dictó el Auto 093 de 2008, que ordenó al Gobierno nacional la adopción de medidas de:

> *…protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de circulación, y a la prevención de las circunstancias que generan desplazamientos forzados, de las personas civiles del municipio de Samaniego (Nariño) afectadas por el problema de minas antipersonal y ubicadas en consecuencia en alto riesgo de desplazamiento forzado, o de desplazamiento forzado efectivo, precisando que, "Las situaciones de confinamiento, bloqueo o aislamiento de la población civil en el marco de un conflicto armado son, a su vez, causas directas de violaciones de los derechos constitucionalmente protegidos, particularmente de los derechos a la vida en condiciones dignas, la integridad personal, la libertad, la alimentación, la salud y el trabajo".*

Para la Defensoría del Pueblo las personas y comunidades que se encuentran en confinamiento deben ser registradas en el SIPOD y recibir la atención estatal correspondiente a las víctimas del desplazamiento forzado.

El RUPD es una herramienta útil para brindar y garantizar la atención que requiere el problema del desplazamiento forzado. Su desarrollo y consolidación depende del ajuste y fortalecimiento del modelo de elegibilidad, el desarrollo del esquema de fuentes contrastadas y la implementación de un modelo de control y seguimiento que aporte información, facilite el análisis y ofrezca alternativas de mejoramiento.

1.4. La atención estatal al desplazamiento forzado

El artículo 2°, inciso segundo, de la Constitución Política de Colombia establece que: *"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes*

en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". De la aplicación de esta norma se desprenden obligaciones de medio y de fin, que hacen responsables a las autoridades de todos los niveles por acción y omisión.

La instauración de este derecho–deber de protección constitucional, es una garantía fundamental de la existencia de los derechos fundamentales. Los mandatos de la Ley 387 de 1997 y las órdenes jurisprudenciales respecto del desplazamiento forzado se activan y realizan la garantía secundaria: el restablecimiento de los derechos vulnerados. El conocimiento y conciencia sobre el desplazamiento forzado, demanda la adopción de medidas orientadas, de una parte, a evitar la vulneración de derechos mediante medidas de prevención y, en caso de que se presente el desplazamiento, adoptar medidas de restablecimiento de derechos.

2. Las medidas

En seguida se analizarán las medidas de prevención, de atención humanitaria de emergencia, de estabilización socio–económica y de retorno que se adoptaron durante el 2008 y que fueron materia de diferentes pronunciamientos del Defensor del Pueblo.

2.1. Las medidas de prevención

Los significativos avances logrados con las medidas de seguridad del Gobierno nacional se han visto opacados con la persistencia de factores generadores de desplazamiento forzado, de cruce de fronteras y, ahora, de confinamiento. El ejercicio, realización y protección efectiva de derechos de todas las personas son la razón de ser del Estado social de derecho.

La prevención corresponde a las medidas orientadas a la preservación y garantía de protección del ejercicio de derechos de las personas y comunidades que se encuentran o se pueden llegar a encontrar en riesgo. Dichas medidas se deben proyectar con la participación de las mismas comunidades.

2.2. Atención humanitaria de emergencia-AHE

Acaecido el evento de desplazamiento forzado y solicitado el reconocimiento por las víctimas, se debe dar inicio a la atención estatal con el propósito de restablecer el ejercicio de sus derechos, a través de la AHE, con el fin de salvaguardar su vida, su salud y su integridad física y psicológica.

La AHE debería prestarse a la víctima dentro de las 72 horas siguientes a la ocurrencia del evento de desplazamiento o de la puesta en conocimiento de las autoridades competentes, a través de la declaración individual o masiva reconocida por el correspondiente Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada. Esta primera atención correspondería a lo que se ha denominado ayuda inmediata-AI.

La AHE puede ser prorrogada mientras las víctimas se encuentren en condiciones de vulnerabilidad tal que les resulte muy difícil sobrevivir por sus propios medios. La Corte Constitucional señaló que esta medida puede ser adoptada indefinidamente mientras que no se den avances significativos en la estabilización o que la víctima no cuente con capacidad autónoma de sobrevivencia.

Las condiciones de las víctimas, en su gran mayoría, son precarias. Numerosos estudios comparativos con personas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza, evidenciaron que las víctimas del desplazamiento se encuentran por debajo de la línea de indigencia, con ingresos inferiores a un dólar diario. Diferentes factores inciden en ello: como la falta de preparación adecuada para generar ingresos en un ambiente urbano, la falta de opciones de generación de ingresos en el lugar de asentamiento, la falta de capacidad instalada para asimilar el alto número de personas que llegan con ocasión del desplazamiento forzado, etc.

Por esto, la AHE es una medida que busca responder de manera eficiente a la vulnerabilidad que presentan las víctimas. Consume un alto porcentaje de los recursos estatales destinados para atender a estas víctimas. La entrega de los bienes y servicios durante la AHE debería facilitar y garantizar el paso a la fase de estabilización, así como asegurar la generación de autonomía.

De conformidad con lo anterior, en los distintos escenarios de formulación e implementación de la política pública de atención al desplazamiento forzado, se han hecho observaciones respecto del esquema establecido y se han propuesto ajustes y hecho recomendaciones, a fin de que se articule la atención en su conjunto y se promueva la superación de los daños ocasionados.

2.3. Estabilización socio–económica

En esta fase se busca que las víctimas restablezcan el ejercicio de sus derechos y se asegure su autonomía en condiciones dignas. Supone la articulación de medidas e instituciones para lograr el resultado final: la cesación de la condición de desplazados.

En razón de la especialización sectorial y la falta de un plan de atención integrado, especialmente orientado hacia la superación de los efectos del desplazamiento forzado, las víctimas se han ido convirtiendo en gestores de subsidios, políticas públicas, planes, programas y proyectos, en nuevos habitantes de las urbes, que engrosan cordones de miseria.

Con base en la declaratoria de estado de cosas inconstitucional emitida por la Corte Constitucional y las diferentes órdenes dadas al Gobierno nacional, tales víctimas han entrado a formar parte de las discusiones y las medidas de política pública orientadas especialmente a la protección de las comunidades indígenas y afrodescendientes, de las mujeres, la niñez y de las personas en condiciones de discapacidad, en temas tales como la política de vivienda, tierras, salud, educación y generación de ingresos, entre otros.

El bajo nivel de realización de los derechos, las dificultades de adaptabilidad al nuevo estilo de vida, y en algunos casos la capacidad disminuida de resiliencia[5], incrementan los niveles de vulnerabilidad que las comunidades presentan, quedando expuestas a la influencia y aprovechamiento de los grupos armados ilegales, bandas delincuenciales y bandas de trata de personas, tal como quedó evidenciado con los casos del reclutamiento delictivo de

5 "En psicología, el término resiliencia se refiere a la capacidad de los sujetos para sobreponerse a muertes o períodos de dolor emocional. Cuando un sujeto (…) es capaz de hacerlo, se dice que tiene resiliencia adecuada, y puede sobreponerse a contratiempos o, incluso, resultar fortalecido por los mismos.(…)". En: http://es.wikipedia.org/wiki/Resiliencia_(psicología) (06.09). Nota de edición.

jóvenes de Soacha[6], que luego aparecieron muertos en Ocaña Norte de Santander, algunos de los cuales, provenían de familias víctimas del desplazamiento forzado.

3. Protección de bienes y tierras

La protección de los bienes patrimoniales, y especialmente de la tierra, de ordinario, se adelanta a través de los mecanismos establecidos en el derecho privado, derecho civil, procedimiento civil y derecho comercial.

Desde hace unos años se ha buscado darles uso a estos instrumentos jurídicos con el fin de proteger los bienes de quienes se encuentran en riesgo o son víctimas del desplazamiento forzado; no obstante, dadas las características de estos instrumentos, cuyo propósito es garantizar la circulación comercial de los bienes, el impedir su circulación como medida de protección es una acción transitoria de todas maneras.

En el escenario de la coacción o del uso de la fuerza, el derecho civil y el derecho de procedimiento civil colombiano no son las herramientas más adecuadas para la protección de los bienes en riesgo de abandono, despojados, abandonados o comercializados forzosamente. El conflicto armado y la violencia generalizada se sobreponen a las relaciones jurídicas ordinarias; no tienen en cuenta los derechos, las relaciones de los particulares sobre los bienes; no desarrollan dinámicas de negociación jurídica, y eliminan el ámbito decisional y de disposición de las personas afectadas. La expoliación, el despojo, o la compra forzada de bienes, por parte de los actores armados, no son conductas constitutivas del derecho a la propiedad, como quiera que se dan en medio de la vulneración de derechos humanos, en ninguna circunstancia deben dar paso a la prescripción adquisitiva, ni a la protección del tercero de buena fe.

El derecho internacional humanitario promueve la protección de los bienes civiles mediante claras y expresas prohibiciones para las partes, que, en caso de ser desconocidas, constituyen crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, los cuales pueden ser objeto de juzgamiento por la Corte Penal Internacional.

El 21 *Principio Rector de los Desplazamientos Internos*[7] prohíbe la privación arbitraria de la *propiedad o de posesiones* de quienes están en riesgo o ya son víctimas del desplazamiento. Es obligación para el Estado la protección contra el *expolio, los ataques directos o indiscriminados, su utilización como escudos de operaciones u objetos militares, los actos de represalia y la destrucción o expropiación como forma de castigo colectivo.* En caso de abandono de bienes, es obligatoria la protección *contra la destrucción y la apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales.*

La protección de bienes para casos como el desplazamiento forzado no lo garantiza el derecho privado interno, sino el derecho internacional público; esto es, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de refugio, normativa que se debe aplicar a través de mecanismos de derecho público, tanto en su dimensión administrativa como en su dimensión jurisdiccional.

---

6 Defensoría del Pueblo. Comunicados de Prensa 1346 de 24 de septiembre de 2008. Defensoría reitera preocupación por reclutamiento o utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes. En: www.defensoria.org.co/prensa (06.09). Nota de edición.

7 http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/7/b/principles_sp.htm (06.09)

Los *Principios Pinheiro*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas desde el año 2005, en su sección V sobre los *"Mecanismos de aplicación legales, políticos, procesales e institucionales"*[8] señalan explícitamente los deberes del Estado para dar curso a las reclamaciones relativas a los bienes abandonados.

Hasta el momento se han dado tímidos pasos para el establecimiento de mecanismos idóneos de protección de bienes, siendo, todavía, necesario que se ahonde en la adopción de medidas y procedimientos y la definición de instancias con arreglo al derecho internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de refugio. No se puede seguir adjudicando al derecho privado el tratamiento de un problema para el cual no fue instituido. Siempre que se considere que las medidas de derecho privado pueden contribuir a la política pública, nos encontraremos en medio de una situación como la advertida por la *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado en su VI informe a la Corte Constitucional*[9].

En el marco de la estructura sistémica prevista en la Ley 387 de 1997 podría pensarse en un *Subsistema de Protección y Restitución de Bienes*. También es posible partir de la experiencia y avances logrados con el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio que se encuentra adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social[10]. Este mecanismo correspondería al ente administrativo de derecho público encargado de la protección de los bienes en general, al que es necesario desarrollorarle un esquema jurisdiccional que se encargue de la tramitación de los conflictos que sobre titularidad y posesión puedan llegarse a generar.

Al respecto, el principio 12.1., de los *"Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas"* o Principios Pinheiro, señala que:

> *12.1. Los Estados deben establecer procedimientos, instituciones y mecanismos que de una manera equitativa, oportuna, independiente, transparente y no discriminatoria, y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los casos en que estas cuestiones se puedan abordar de forma eficaz con los procedimientos, las instituciones y los mecanismos existentes, se deben proporcionar los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para facilitar la restitución de forma justa y oportuna.*

4. El derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado

Existe consenso y pareciera que no hay discusión alrededor del derecho a la reparación que tendrían las víctimas del desplazamiento forzado. No obstante, dentro del abanico de derechos que han sido identificados y establecidos como de las personas que se encuentran en condición de desplazamiento, el derecho a la reparación es el que mayor dificultad reporta para su realización.

El reconocimiento de la condición de víctimas de quienes se encuentran en desplazamiento no se ve reflejada en la respuesta institucional que se da, no existe claridad

8 http://74.125.47.132/search?q=cache:uloC6KVLoBUJ:www.proyectierras.org/opencms/export/sites/default/public/comunicaciones/portlets/Documentos/Derechos_Internacionales/Principios_sobre_la_restitucion.pdf+Principios+Pinheiro+"Mecanismos+de+aplicación+legales,+políticos,+procesales+e+institucionales"&cd=1&hl=es&ct=clnk (06.09)..

9 http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52&date=2009-07-01

10 http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820 (06.09)

sobre la ruta o rutas de realización del derecho a la reparación de quienes han sido víctimas del desplazamiento; se ha señalado un procedimiento de reparación en el marco de una normativa que se orienta al reconocimiento de quienes fueron causantes del desplazamiento y es dentro de este ámbito que se ha hablado de reparación; se ha concentrado la reparación en el ámbito nacional a partir del decreto reglamentario de reparación administrativa; y la reparación no se está dando de la mano de la verdad y la justicia.

La respuesta institucional no ha desarrollado un contenido claro para el derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, no se ha deslindado su contenido del previsto en la política de atención, y a pesar de los pronunciamientos constitucionales, se siguió dando el mensaje de que la atención y asistencia que brinda el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada corresponde a reparación.

La centralización de la atención y especialmente de la reparación ha alejado a las víctimas del reconocimiento social y local institucional. Son muy pocos los sectores que se identifican y reconocen en las víctimas del desplazamiento. Esto contribuye a que la ciudadanía vea la atención y reparación a estas víctimas como un asunto de asistencia y beneficio a partir de la solidaridad social, que de paso genera supuestas discriminaciones odiosas con la población pobre y en condiciones de vulnerabilidad que cohabita con la población desplazada.

Otra gran dificultad para la realización del derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado es que no existe claridad sobre la ruta o rutas de realización del derecho. Las víctimas se pueden encontrar frente a tres escenarios de reparación. Dos de estos escenarios dependen de la existencia de procesos judiciales, uno de carácter ordinario y otro de contenido restaurativo; el tercer escenario es el de la reparación administrativa.

El escenario judicial ordinario es el desarrollado a través de las acciones de responsabilidad civil extracontractual, acciones de parte civil en los procesos penales y acciones de reparación directa ante el contencioso administrativo. Este escenario tiene el menor desarrollo. Se han dado poquísimos procesos judiciales por la ocurrencia del ilícito de desplazamiento forzado y las víctimas no se atreven a impulsarlo, porque no ven garantías procesales y de seguridad para el impulso de dichos procesos. Este escenario puede activarse y dar reconocimiento a las víctimas sin necesidad de contar con un presunto responsable, no ha sido tenido en cuenta como escenario posible, ni los funcionarios responsables se han preocupado por las implicaciones que la omisión tiene y la sociedad no se ha movilizado en búsqueda de su activación.

Es importante impulsarlo, ya que la justicia es un mecanismo garante de la protección de los derechos fundamentales de las personas residentes en el país y, mientras que se esté en un escenario de vulneración de derechos y sin procesos de justicia restaurativa, nada justifica que no esté en funcionamiento.

El escenario de la justicia restaurativa es el que se desarrolla dentro o como parte de los acuerdos en procesos de diálogo, negociación, desmovilización o solución negociada o de paz, en que los actores armados responden directamente por los hechos y situaciones de vulneración de derechos en los que se vieron implicados. Este escenario se está dando parcialmente ya que no todos los grupos se encuentran dentro de procesos de paz y, en el

caso de los grupos que están en procesos de paz, no todos los responsables están siendo procesados.

En las situaciones en que hay procesados no ha habido suficiente capacidad institucional para el procesamiento de los responsables, así como se presentan limitaciones en el reconocimiento de las víctimas y en la tramitación de sus demandas. Adicionalmente, el fondo de reparación para la compensación a las víctimas no cuenta con recursos suficientes para ello.

El escenario de la reparación administrativa es el último escenario para la reparación de las víctimas y está estructurado conforme al principio de solidaridad. Este escenario no da cuenta de manera suficiente del daño ocasionado por efectos del desplazamiento forzado y se centra en una propuesta de compensación igual y general a cargo de recursos del Estado, sin que la ruta contribuya de manera suficiente y adecuada a la reparación integral de quienes fueron afectados por el ilícito.

El involucramiento del Estado en la reparación del daño sufrido por las víctimas se desprende del deber de protección y no de la mera solidaridad, la cual, de acuerdo al artículo 95 de la Constitución Política, es un deber ciudadano, en tanto que las autoridades tienen el deber de protección previsto en el artículo 2° de la Constitución Política. En este sentido, la reparación administrativa es una manera del Estado de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas, junto al cual se deben garantizar los derechos a la verdad y la justicia, que, a su vez, constituyen parte del componente de satisfacción dentro del derecho a la reparación.

Este escenario buscaría apuntalar un proceso que de alguna manera se encontraría incompleto y que con su puesta en funcionamiento daría la puntada final al proceso de superación del estado de vulneración de derechos. Esta situación que no resulta totalmente clara en las actuales circunstancias, dado que no se han desarrollado procesos de investigación judicial, ni se han dado plenamente procesos de resolución de conflictos e incluso sigue abierta una confrontación que genera continuamente desplazamiento forzado, ni se ha articulado plenamente una política pública de garantía de la protección del ejercicio de los derechos fundamentales que prevenga del desplazamiento forzado o que contribuya al restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. Además, solo se están reconociendo como víctimas para los efectos de reparación a quienes hayan sido afectados por los grupos armados organizados al margen de la ley, autodefensas y guerrilla, y en sus derechos a la vida, integridad física, salud física y mental, libertad individual y sexual, quedando por fuera las personas victimizadas por la fuerza pública o por otros grupos, así como los demás derechos que hubieren podido ser vulnerados.

b. La política pública de atención al desplazamiento forzado y el estado de cosas inconstitucional

Las Leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008 establecen los campos y responsabilidades para la formulación e implementación de políticas públicas de atención al desplazamiento forzado, que han de desarrollarse en los diferentes niveles de responsabilidad. El artículo 10 de la Ley 387 de 1997 establece los objetivos que se deben desarrollar en la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. El Decreto 250 de 2005 formula dicho plan. No obstante y desde el año 2004 la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado.

Esta declaratoria ha sido un evento significativo para la comprensión del deber de protección que tiene el Estado social de derecho frente a la ciudadanía y en general frente a las personas y comunidades que se encuentran dentro del territorio nacional. Si bien es cierto una declaratoria de esta naturaleza se da solo en situaciones extremas de vulneración de derechos y supone una acción de justicia constitucional que tiene efectos jurídicos, políticos e incluso económicos, también tiene efectos pedagógicos y culturales que conllevan cambios estructurales, tanto en la sociedad como en las instituciones.

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

En este sentido, la sanción constitucional se ha convertido en una experiencia con altos saldos pedagógicos. El desplazamiento forzado es un verdadero estado de cosas inconstitucional, ya que hay vulneración grave y sistemática de derechos fundamentales, en algunas de estas situaciones hay responsabilidad por acción de parte de funcionarios y en otras se presentan omisiones de funcionarios para garantizar la protección de quienes se encuentran dentro del territorio nacional; hay factores estructurales que no funcionan tanto para respetar, como para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y comunidades que se encuentran dentro del territorio nacional, no se asumen las normas que establecen los deberes de protección, no se destinan recursos suficientes para proteger y prevenir a quienes se encuentran en riesgo de desplazamiento forzado; son numerosas las autoridades involucradas; las políticas públicas diseñadas no han logrado garantizar los derechos fundamentales de quienes se encuentran en riesgo, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos, ni han contribuido a superar las condiciones que ocasionan la violación de estos derechos, y se presentan no pocas solicitudes administrativas e incluso judiciales de protección.

De igual manera se presenta *estado de cosas inconstitucional* en la limitada superación o mejor cesación de la condición de desplazados de quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado, a quienes de manera limitada se les restablece en el ejercicio de sus derechos, o no se les facilita continuar con sus proyectos de vida de manera autónoma, independiente, digna y protegida, así como tampoco se les repara en los daños sufridos con el evento desplazador y con el deterioro de su calidad de vida durante el desplazamiento.

En este sentido, hay estado de cosas inconstitucional en la ocurrencia de eventos de desplazamiento forzado, en la precaria atención a las víctimas del desplazamiento forzado y en la débil política de cesación de la condición de desplazados.

La Defensoría del Pueblo considera que es necesario insistir en la prevención del desplazamiento forzado, buscando que no ocurra más el desplazamiento forzado y que los desplazadores desistan de estar desplazando. Hay que crear verdaderos mecanismos de protección que puedan garantizar o contribuir a garantizar la protección de los derechos de las personas y comunidades para que no se vean forzadas a huir hacia el interior del país o a cruzar las fronteras.

Las entidades territoriales, como instancia encargada de brindar la primera atención y dar albergue en su territorio a la población desplazada, tienen bajo su responsabilidad la posibilidad de que se agrave la situación de las víctimas o se restablezcan en el ejercicio de sus derechos. De las autoridades territoriales depende en buena medida que el problema del desplazamiento se empiece a superar o se continúe volviendo crónico.

Igualmente se deben fortalecer los mecanismos de participación de la población desplazada y se debe garantizar la participación de las mujeres, la niñez, la juventud, las personas en condición de discapacidad, los adultos mayores, los indígenas y afrodescendientes.

c. Situación del desplazamiento forzado

Durante el año 2008 se siguieron presentando diferentes situaciones de desplazamiento forzado. Algunos eventos afectaron a un alto número de personas; en otros eventos se presentaron desplazamientos hacia adentro de los territorios de las mismas comunidades; otras comunidades tuvieron que salir de sus territorios; algunas comunidades fueron confinadas; y el mayor número de víctimas del desplazamiento forzado se produjo de manera individual o familiar. Con el desplazamiento forzado se siguieron viendo afectadas comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, grupos de niños y jóvenes.

Quienes salieron huyendo lo hicieron de áreas rurales en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Meta, Guaviare, Caquetá, Antioquia, Chocó, Tolima, Caldas, Bolívar, Cauca, Nariño, Putumayo y de áreas urbanas de Buenaventura y Santa Marta, principalmente.

Los miembros y comunidades de pueblos indígenas que se desplazaron huyeron de los departamentos de Putumayo, Arauca, Nariño, Chocó y Guaviare. Los miembros de comunidades afrodescendientes se desplazaron de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

La movilidad forzada de niños y jóvenes se presentó especialmente en el Departamento de Arauca y en Vistahermosa en el Meta, ante la amenaza de reclutamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales.

El confinamiento se ha sufrido principalmente en la municipalidad de Samaniego, Nariño, mediante minados sembrados por grupos armados ilegales para evitar el ingreso de la fuerza pública e impedir el abandono de las comunidades de la zona.

Los desplazamientos, en su mayoría, fueron de personas y familias que, si bien salieron en pequeños grupos, provenían, a veces, de comunidades sometidas a expulsiones sistemáticas.

1. Desplazamientos masivos

La tendencia durante el 2008 fue la disminución de eventos de desplazamiento masivo. Tanto los grupos como los diferentes sujetos responsables de los desplazamientos no buscaron provocar migraciones masivas; por el contrario, en muchos lugares impusieron el confinamiento. Con los desplazamientos masivos fueron afectados principalmente comunidades indígenas y afrodescendientes y, en algunos casos, pobladores rurales. A pesar

de que se disminuyeron los eventos de desplazamiento masivo, Acción Social reconoció un bajo número de tales casos.

Acción Social registró durante el año 2008 desplazamientos masivos en 52 municipios.

En el municipio de Tame, Arauca, Acción Social registró el mayor número de víctimas desplazadas masivamente. Le siguieron los municipios de Policarpa, Nariño; Timbiquí, Cauca; Istmina, Chocó; Puerto Libertador, Córdoba; Roberto Payán, Barbacoas y Samaniego, Nariño.

Tabla Nº 2. Municipios sobre los que se registraron eventos de desplazamiento masivo durante el año 2008

MUNICIPIOS EXPULSORES DE GRUPOS MASIVOS			
TAME	2.171	EL LITORAL DEL SAN JUAN	108
POLICARPA	1.717	SAN RAFAEL	89
TIMBIQUÍ	1.383	SARAVENA	89
ISTMINA	1.353	IPIALES	87
PUERTO LIBERTADOR	1.310	PUERTO RICO	85
ROBERTO PAYÁN	1.248	CHIGORODÓ	83
BARBACOAS	1.135	SANTA ROSA DEL SUR	75
SAMANIEGO	1.126	LA LLANADA	74
LÓPEZ	983	TUMACO	71
BUENAVENTURA	727	DAGUA	71
TORIBÍO	589	ARAUCA	62
CÓRDOBA	489	SANDONÁ	62
MAPIRIPÁN	461	MORALES	47
ITUANGO	443	MEDIO ATRATO	45
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	433	FORTUL	27
SANTA MARTA	430	CAREPA	6
TIERRALTA	379	VILLAHERMOSA	6
URRAO	364	SONSÓN	5
BAJO BAUDÓ	311	TARAZÁ	5
ANORÍ	296	LA PAZ	5
ALTO BAUDO	289	MEDIO BAUDÓ	5
PELAYA	282	EL DONCELLO	4
ARAUQUITA	275	NECHÍ	4
COLOMBIA	264	DABEIBA	3
MUTATÁ	197	CERRITO	3
EL TARRA	149	COYAIMA	2
Total de población desplazada en grupos masivos durante el periodo: 19.927			

Fuente: http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20marzo%2031%202009.htm

El número de personas afectadas por los desplazamientos masivos corresponden al 7% del total de registros realizados durante el periodo.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo registró información de desplazamientos masivos sucedidos en los departamentos de Guaviare, Nariño, Cauca, Chocó, Meta y Antioquia.

En el departamento de Guaviare se registró un desplazamiento masivo de Tomachipán, municipio de San José del Guaviare, el 27 de enero de 2008.

En el departamento de Nariño se registraron 30 eventos de desplazamiento masivo, 3 de los cuales no fueron reconocidos por Acción Social y 3 confinamientos. En estos casos se vieron afectadas cerca de 11.900 personas.

Tabla N°3. Desplazamientos masivos en el departamento de Nariño durante el año 2008

Fecha	Factor de Riesgo	Municipio	Presunto Responsable	Población Familias	Población personas
Enero	Presencia de minas, combates Ejército, paramilitares y ELN	Samaniego	ELN, paramilitares, Ejército	150	400
Enero-Febrero	CONFINAMIENTO-COMBATES Y MAP	Samaniego	ELN, FARC, paramilitares, Ejército	672	3820
Marzo	Combates Ejército – guerrilla	Mallama (Piedrancha)	Ejército-guerrilla	14	54
Marzo	Combates, quema de viviendas y señalamiento de la fuerza pública	Córdoba	Ejército	17	55
Mayo	Enfrentamientos Ejército – guerrilla	Barbacoas	FARC	75	300
Mayo	Enfrentamiento Ejército – FARC	Policarpa	FARC	98	315
Mayo	Operativos de la fuerza pública (BM. 19) contra FARC-F-29	Policarpa		102	265
Mayo	Temor ante enfrentamiento ACNG – Ejército	Policarpa	ACNG	17	56
Mayo	Operativos de la Fuerza pública (B.M. 19) contra FARC-F-29	Cumbitara		10	50
Junio	Incursión paramilitar	Olaya Herrera	ACN / Águilas Negras	115	415
Junio	Incursión paramilitar	Roberto Payán	ACN / Águilas Negras	43	119
Junio	Incursión paramilitar	Olaya Herrera	ACN / Águilas Negras	17	185
Junio	Incursión paramilitar	Olaya Herrera	ACN / Águilas Negras	15	60
Junio	Incursión paramilitar	Olaya Herrera	ACN / Águilas Negras	62	319
Junio	Incursión paramilitar	Olaya Herrera	ACN / Águilas Negras	56	229
Junio	Enfrentamientos FARC – ELN	Barbacoas	FARC – ELN	31	120
Julio	Temor por enfrentamientos	Mosquera	Ejército - guerrilla	12	60

Fecha	Factor de Riesgo	Municipio	Presunto Responsable	Población Familias	Población personas
Julio	Presencia de minas y enfrentamientos Ejército – FARC	Ipiales	Ejército - guerrilla	28	141
Julio	Presencia de minas y enfrentamientos Ejército – FARC	Ipiales	Ejército - guerrilla	6	12
Agosto	Operativos fuerza pública contra FARC	Cumbitara	Ejército-guerrilla	262	791
Agosto	Operativos de la fuerza pública contra Nueva Generación	Policarpa	Nueva Generación	450	2085
Agosto	No se pueden desarrollar actividades cotidianas: confinamiento	Policarpa	no define	115	639
Agosto	Temor por enfrentamientos	Barbacoas	FARC – ELN	43	122
Agosto	Temor por enfrentamientos	Barbacoas	FARC – ELN	29	154
Septiembre	Enfrentamientos FARC – ELN	Barbacoas	FARC – ELN	40	176
Septiembre	Enfrentamientos FARC – ELN	Barbacoas	FARC – ELN	29	156
Septiembre	Enfrentamientos FARC – ELN	Barbacoas	FARC – ELN	15	111
Septiembre	Enfrentamientos FARC – ELN	Barbacoas	FARC – ELN	33	186
Octubre	Amenazas grupos armados	Roberto Payán	FARC - BAFLIM-EJC	17	177
Octubre	Amenazas grupos armados	Tumaco	29 Frente FARC	17	172
Noviembre	Amenazas grupos armados	Francisco Pizarro	Águilas Negras	25	132
Diciembre	Enfrentamiento FARC-ACN	Roberto Payán	FARC - ACN		
32 eventos de desplazamiento masivo, 3 desplazamientos no reconocidos como masivos				2.615	11.876

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado.

En el departamento del Chocó se registraron 17 desplazamientos masivos que dejaron 3.258 víctimas de las comunidades de Suruco, Santa Mónica, Bocas de Luis, Quebrada de Oro, Bocas de Suruco, La Carmelita, Juana Marcela, Playa Grande, Basurú, Paitó, El Sepulcro, El Pajonal del municipio de Itsmina; Puerto Meluk, Playita, Charco Gallo, vereda el Guamal, Unión Berrecuy y Aguacatico del municipio del Medio Baudó; Santa Rosa de Ijua, Vereda Bajo Grande, San Luis del municipio del Bajo Baudó; Mojaudó, el río Chicué, La Divisa, Iruto y La Playita del Alto Baudó; vereda El Guamal de Murindó; y habitantes del río Chicué y de la Loma de Bojayá del municipio de Bojayá.

En el departamento del Meta los grupos armados ilegales ocasionaron desplazamientos masivos, detenciones arbitrarias, amenaza de reclutamiento forzado, enfrentamientos armados, existencia de campos minados, fumigación de cultivos ilícitos, capturas masivas, amenazas de muerte. También hubo señalamientos por parte de la fuerza pública, falsos positivos y otros. Igualmente, se presentaron restricciones en el paso de los víveres, medicamentos y combustibles y ocupación de escuelas y casas de habitación de población civil por parte de miembros del Ejército.

La zona del Ariari se convirtió en escenario de intensas operaciones militares adelantadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, que afectaron a la población

civil y en algunos casos llegaron a generar desplazamientos forzados. De otra parte, la presencia y control ejercido por los grupos armados ilegales que se tradujo en amenazas e imposiciones de colaboración, transporte de víveres, recolección de información sobre los movimientos de las tropas, llevaron a que estas comunidades se fueran desplazando hacia la cabecera municipal de Granada.

En el departamento de Antioquia se presentaron varios eventos de desplazamiento masivo en el marco de operaciones de erradicación de cultivos de uso ilícito: parte de ellos no fueron reconocidos por Acción Social. Algunos casos individuales fueron aceptados, dado que se demostraron amenazas de los grupos armados ilegales que presionaron a las comunidades para que protestaran por las medidas gubernamentales.

B.2. LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLACIONES MASIVAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS-SAT

De conformidad con el fundamento normativo nacional e internacional[11] de respeto de la dignidad humana, es una obligación prioritaria del Estado colombiano proteger los derechos fundamentales a la vida, a la libertad e integridad personal, de posibles violaciones. La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos, en el marco del Estado social de derecho, y, en este sentido, le corresponde por mandato constitucional y legal promover la vigencia y respeto de los derechos humanos, así como, especialmente, promover la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Esto se logra a través del Sistema de Alertas Tempranas - SAT.

Tal como se presenta en la segunda parte de este informe al Congreso, la misión institucional del SAT es monitorear, analizar y advertir sobre las dinámicas del conflicto armado interno, con el propósito de identificar y advertir posibles violaciones de los derechos humanos de la población civil e infracciones al derecho internacional humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado. En marzo de 2001, la Defensoría del Pueblo puso en vigor el SAT. En marzo de 2003, con la Resolución 250 se crea la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, para darle respaldo y dirección estratégica de dicho sistema.

a. El monitoreo y la advertencia del riesgo con perspectiva de género y enfoque diferencial: Advertencias del sistema de alertas tempranas en el año 2008

En el año 2008, el SAT advirtió sobre 71 situaciones de riesgo a 145 municipios de 29 departamentos del país, de las cuales 34 fueron consideradas alertas tempranas por el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana-CIAT[12], lo que corresponde al 47.8% del total. Para las restantes 37 situaciones de riesgo el CIAT orientó y recomendó a las autoridades civiles y de fuerza pública la adopción de medidas de protección para las personas y las comunidades identificadas en riesgo.

---

11 Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos y Convención Interamericana de derechos Humanos.

12 ONU. OACNUDH. Sobre la implementación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a Colombia, y la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en: http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=54&cat=24 (06.09)

No obstante la consumación de algunos hechos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, se ha podido determinar que en la mayoría de los casos la acción disuasiva del Estado a través de las medidas de seguridad adoptadas y acciones de carácter social y humanitario logró mitigar, en un alto número, las situaciones de riesgo advertidas.

Las mencionadas 71 situaciones dieron lugar a 32 informes de riesgo que cubrieron 76 municipios de 24 departamentos y a 39 notas de seguimiento sobre la persistencia o agudización del riesgo advertido en 87 municipios de 16 departamentos. Los departamentos que fueron objeto de un mayor número de informes de riesgo son: Cauca con quince (15) municipios, Nariño con catorce (14) municipios, Atlántico con catorce (14) municipios y Caquetá con ocho (8).

El SAT solicitó a las autoridades adoptar medidas de prevención para la población indígena en 14 informes de riesgo y salvaguardar los derechos fundamentales de la población afrodescendiente en 7 de dichos informes.

Los informes de riesgo emitidos por el SAT señalan como fuente de amenaza a las guerrillas de las FARC y el ELN como también a los grupos armados ilegales reconfigurados con posterioridad a la desmovilización de las AUC y que se autodenominan "Águilas Negras", "Los Paisas", "Autodefensas Campesinas de Nariño", "Organización Nueva Generación", "Autodefensas Gaitanistas de Colombia", "Contrainsurgencia Wayuu", entre otras.

Entre las conductas advertidas por el SAT, las de mayor relevancia son las relacionadas con los homicidios selectivos, el desplazamiento forzado, los enfrentamientos armados con interposición de la población civil, el uso de métodos para generar terror en la población civil y los accidentes e incidentes por mina antipersonal que ponen en riesgo los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al derecho a no ser desplazado por parte de los grupos armados ilegales.

La perspectiva de género. A partir de las recomendaciones de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM inició un programa de incidencia en políticas públicas que tenía como finalidad incorporar la perspectiva de género en diferentes programas estatales y no gubernamentales para la prevención, transformación y resolución de los conflictos armados.

En un esfuerzo por comprender mejor y consolidar información sobre la situación de las mujeres y niñas en el conflicto armado interno, la Defensoría del Pueblo inició desde el año 2007 el proceso de adopción de la perspectiva de género al interior del SAT, con el acompañamiento técnico UNIFEM. Como resultado de esta importante asistencia técnica y financiera, en marzo de 2008, el Defensor del Pueblo y la representante de UNIFEM en Colombia presentaron ante una numerosa audiencia la cartilla PORQUE EL CONFLICTO GOLPEA… PERO GOLPEA DISTINTO. Esta cartilla contribuye a la apropiación de los indicadores de género por parte del SAT en las tareas de monitoreo, advertencia y prevención.

Es importante señalar que los indicadores de género que el Sistema de Alertas Tempranas ha formulado (31 indicadores) buscan identificar e interpretar las señales o

evidencias de "lo que está ocurriendo con las mujeres en el contexto del conflicto en comparación con los hombres", con el fin de que con su uso pueda, desde el punto de vista del análisis del riesgo, valorar los impactos de género de la confrontación armada, examinando: 1) Evidencias estructurales explicativas de factores de vulnerabilidad que, asociadas al género, aumentan la exposición de mujeres y hombres a los efectos del conflicto armado; 2) Evidencias que indiquen amenazas de vulneración de derechos e infracciones al DIH, así como tendencias en este sentido, con ocasión del comportamiento y evolución del conflicto armado, y 3) Evidencias de factores de protección y prevención que puedan constituirse en oportunidades de control, mitigación o superación de los riesgos identificados por el SAT.

Los 31 indicadores se elaboraron teniendo en cuenta, por un lado, que correspondieran a un componente del análisis de riesgo a partir del cual se identifican las posibles consecuencias del conflicto en la población civil y frente a las cuales el SAT recomienda estrategias de prevención, protección y atención. Es decir, según pueda entenderse como un factor de vulnerabilidad, amenaza, protección y prevención y, por el otro lado, conforme a un conjunto de manifestaciones de violencia que vulneran los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH), tales como: violencia sexual, regulación y control de la vida cotidiana, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, bloqueos y confinamientos, control y expropiación de bienes o tierras y otras formas de violencia: homicidios, desapariciones, accidentes por minas, tortura, amenazas, etc.

Con posterioridad, el 14 de abril de 2008, la Sala Segunda de la Honorable Corte Constitucional profirió la Sentencia 092 de 2008 en la que adoptó:

> *…medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado; tales medidas consisten, en síntesis, en (i) órdenes de creación de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.*

Con lo anteriormente enunciado, se aprecia que la Defensoría del Pueblo ha venido desarrollando su labor de prevención y protección de derechos humanos desde una perspectiva de género y con el enfoque diferencial que exige la honorable Corte Constitucional.

b. La reconfiguración del conflicto armado y factores de riesgo

La dinámica del conflicto armado en Colombia se ha venido transformando o reconfigurando, a pesar de los logros de la Política de Seguridad del Gobierno nacional y de los avances en materia preventiva, pues los grupos armados ilegales, guerrillas, paramilitares y bandas al servicio del narcotráfico ya no se comprometen en una lógica de confrontación directa, lo que estimula la degradación e invisibilización del conflicto

armado y las violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos. Los actores armados están recurriendo a prácticas como la violencia sexual, el degollamiento, la mutilación de cuerpos, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en acciones de terror (niños y adolescentes que, atraídos por la paga, colocan petardos explosivos, lanzan granadas, cobran extorsiones, sirven de informantes, etc.), las amenazas de muerte mediante panfletos y correos electrónicos que generan inseguridad y temor en la población, y el arbitrario confinamiento y regulación de la vida cotidiana de la población.

En la labor de monitoreo, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha señalado en algunos informes de riesgo que las Farc y ELN emplean nuevas formas de confrontación: acciones armadas a través de células o grupos pequeños, que portan armas cortas (milicias rurales y urbanas) y se mimetizan con facilidad en la población civil para labores de inteligencia, ataques contra la fuerza pública, atentados terroristas y hostigamientos, siembras de minas antipersonales en los corredores de movilidad, extorsiones, secuestros, etc. Este modus operandi de la guerrilla incrementa la vulnerabilidad de la población civil que está siendo víctima de amenazas, señalamientos, homicidios, confinamiento, reclutamientos, destrucción de bienes civiles y desplazamientos forzados a áreas urbanas o a zonas de frontera ante los posibles enfrentamientos armados con los grupos contendientes en los que quede interpuesta la población civil.

La guerrilla, en los departamentos de Cauca, Tolima, Nariño, Putumayo y Chocó, está empleando diferentes mecanismos de coerción contra la población civil entre los que sobresalen los señalamientos contra líderes comunitarios, representantes de cabildos indígenas y dirigentes de comunidades afrocolombianas que se oponen a la presencia de actores armados en sus resguardos o territorios colectivos; la intimidación de servidores públicos de las administraciones municipales que consideran afectos a las políticas gubernamentales, de campesinos y pobladores que acusan de ser colaboradores de otros grupos armados ilegales o de la fuerza pública. Además, las Farc están provocando confrontaciones entre campesinos e indígenas que adelantan procesos de reivindicación de la tierra, lo que está fracturando el tejido social y comunitario.

En algunas regiones del país, las FARC, motivadas por la alta rentabilidad del negocio de la coca, han establecido alianzas o acuerdos con bandas de narcotraficantes en Cauca, Valle del Cauca o con grupos ilegales emergidos con posterioridad a la desmovilización, tal como ocurre en los llanos orientales con el autodenominado Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia – ERPAC liderado por alias "Cuchillo" o en el sur de Bolívar con las autodenominadas Águilas Negras. Las FARC se dedican a la producción y el transporte de los alijos; los segundos a la distribución y comercialización de la coca, en sus respectivas regiones.

En otros departamentos del país, como Arauca, Cauca y Nariño, se han presentado confrontaciones armadas entre las guerrillas del ELN y las Farc o alianzas entre el ELN y la fuerza pública como las conocidas en el departamento de Arauca, o con grupos ilegales postdesmovilización de las autodefensas u organizaciones al servicio del narcotráfico tal como sucede en el departamento de Nariño con la asociación ELN, los Rastrojos y las Águilas Negras contra las Farc: Todo lo anterior ha provocado homicidios selectivos, masacres y desplazamientos forzados de la población civil.

De igual modo, la Defensoría del Pueblo a través del SAT ha advertido de manera reiterada la presencia de los grupos armados ilegales que emergieron con posterioridad a la desmovilización de las AUC que se autodenominan Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Paisas, Los Traquetos, Organización Nueva Generación y Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia – ERPAC, conformados por reductos de las autodefensas que no se desmovilizaron, desmovilizados de las AUC que se han rearmado y por miembros de bandas al servicio del narcotráfico o del crimen organizado.

En algunos departamentos del país como Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Antioquia, Cesar, La Guajira, Vichada, Meta, Valle del Cauca, Santander, Chocó y Nariño, el principal agente de riesgo de posibles violaciones a los derechos fundamentales de la población civil lo constituyen los nuevos grupos armados ilegales postdesmovilización de las AUC, que buscan conservar el control territorial, social, político y económico en las zonas donde ejercieron influencia las extintas Autodefensas Unidas de Colombia.

Si bien el narcotráfico es el eje de la actividad ilícita de estas estructuras armadas, también es cierto que en algunas zonas del país estos grupos procedentes de las autodefensas amenazan a defensores y defensoras de derechos humanos por su actividad de denuncia y reivindicación de derechos, a dirigentes sindicales y estudiantiles; combaten a la guerrilla y estigmatizan, señalan, intimidan y asesinan a los líderes comunitarios y sociales.

De igual modo, presuntos miembros de estas organizaciones armadas, en los últimos meses, han proferido amenazas de muerte por medio de panfletos y correos electrónicos contra personas socialmente estigmatizadas (trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, drogadictos, jóvenes con antecedentes judiciales) y contra mototaxistas y paga diarios como está ocurriendo en los departamentos de Córdoba y Sucre donde estas amenazas se han cumplido. A estos grupos ilegales, también se les ha atribuido la presunta responsabilidad en la ejecución de crímenes y supuestas "acciones de limpieza" en varios municipios del país.

Asimismo, la violencia de estos grupos ilegales se ha traducido en homicidios selectivos, masacres, desapariciones, reclutamientos de menores de edad y de desmovilizados, bloqueos alimentarios, confinamientos, desplazamientos forzados, extorsiones, regulación de la vida cotidiana de las comunidades (establecimiento de "toques de queda", cobros por servicios de seguridad y restricciones a la circulación de personas).

Estos grupos ilegales, en algunas zonas, han urdido acuerdos y alianzas con las Farc o el ELN (Magdalena Medio y Meta), con bandas al servicio del narcotráfico como Los Rastrojos (Cauca y Chocó) e incluso en el sur del país se han conocido alianzas entre ELN, las Águilas Negras y Los Rastrojos para combatir a las Farc. En otros departamentos como Antioquia, Córdoba, Sucre y Magdalena son evidentes los enfrentamientos entre estas estructuras armadas como ocurre entre el grupo ilegal al mando de alias "Don Mario" y Los Paisas, lo cual agrava la situación de vulnerabilidad de la población civil.

Otras situaciones de riesgo que el SAT ha hecho evidentes son las siguientes:

1. La expansión del conflicto armado a las zonas de frontera, con Venezuela, Ecuador y Panamá, particularmente en los departamentos de la Guajira, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Nariño, Putumayo y Chocó, por la grave afectación de los derechos

humanos de las poblaciones que están asentadas en estos territorios, en especial de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, debido a la presencia y violencia de los grupos armados (guerrillas, paramilitares y narcotraficantes) que utilizan las zonas fronterizas para el tráfico de drogas y armas y como lugares de refugio y retaguardia, lo que ha incrementado los homicidios, el desplazamiento forzado, los accidentes por minas antipersonal y las operaciones militares de la fuerza pública en estos territorios.

2. El impacto desproporcionado de la violencia en mujeres, niños y niñas, y comunidades indígenas y afrocolombianas, por parte de los grupos armados ilegales. En los informes de riesgo se han identificado situaciones de riesgo relacionadas con explotación sexual de niños y niñas con fines comerciales, violencia sexual, reclutamientos, desplazamientos, confinamientos, restricciones a la movilidad y al transporte de alimentos y medicinas, señalamientos, desapariciones y homicidios como acontece en los municipios de la costa Pacífica caucana, nariñense y chocoana, y en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Bolívar, Atlántico, Córdoba y Sucre.

3. El despojo de tierras en zonas habitadas por afrodescendientes, indígenas y población campesina, a través de la violencia y el terror, para la implantación de monocultivos agroindustriales (caña de azúcar, palma aceitera), ganadería extensiva, o para la explotación de minerales preciosos, maderas finas, etc. (Bolívar, Sucre, Chocó, Cauca, Nariño, Vichada, Caquetá, Putumayo) o con el fin de ser usurpadas, ocupadas o utilizadas por los actores armados como campamentos, áreas de refugio o para la siembra de cultivos de uso ilícitos, procesamiento o tráfico de droga, en el marco de una estrategia de control social y económico que ha provocado desplazamientos forzados, homicidios y ataques contra el patrimonio económico, entre otras acciones de violencia.

4. La inseguridad alimentaria que pone en riesgo la supervivencia de la población civil por las restricciones que imponen los grupos armados para el transporte de alimentos, víveres y medicinas o por los ataques contra acueductos, cosechas y ganados y por la prohibición del ingreso de las misiones de carácter humanitario.

5. El incremento de las operaciones de la fuerza pública, con la finalidad de consolidar el control territorial y establecer condiciones de seguridad, las cuales no tienen un enfoque preventivo pues en muchas ocasiones las operaciones militares se realizan con interposición de población civil y producen la muerte y el desplazamiento forzado de la población civil.

6. La violencia psicológica es un método disimulado que están utilizando los grupos armados ilegales contra las comunidades con el fin de mantener el control social. El terror y el miedo que los grupos armados ilegales están infundiendo en la población están impidiendo la denuncia de los crímenes y están limitando la libertad de expresión y manifestación de los líderes y dirigentes comunales que se están viendo obligados a migrar a otras zonas para salvaguardar sus vidas e integridad personal. La instauración de controles sociales en barrios, comunas y veredas está limitando las libertades individuales y está socavando procesos organizativos y comunitarios.

Ante la imperiosa obligación de prevenir las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, las autoridades de la República tienen el deber de salvaguardar los derechos humanos, de fomentar una cultura preventiva en las diferentes instancias del

Estado y se acoger los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas con una actitud respetuosa y proactiva, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de la población civil en riesgo.

Es de verdad muy lamentable que las autoridades departamentales y locales, de manera ligera y sin fundamento, desestimen y descalifiquen los informes de riesgo y las alertas tempranas argumentando que estas afectan el turismo o la inversión económica en sus territorios y expongan a las comunidades a las agresiones y acciones violentas de los grupos armados ilegales. En estos últimos días, el país ha visto cómo las advertencias hechas oportunamente por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo han venido cumpliéndose de manera inexorable porque la respuesta del Estado fue débil, desarticulada o tardía. La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos[13] hizo visible esta preocupación en el informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia, cuando manifiesta:

> *87. La oficina en Colombia continúa valorando la relevancia de la Defensoría del Pueblo y de su presencia a lo largo del país. Sin embargo, nota con preocupación que el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) establecido en la Defensoría no está siendo plenamente utilizado de manera eficaz. En particular, se observó que las situaciones de riesgo reportadas y las advertencias formuladas por el SAT, frente a las que se debieron producir acciones por parte del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) liderado por el Ministerio del Interior y de Justicia, generaron menos alertas.*

En el pasado se han registrado hechos violentos previamente informados por la Defensoría del Pueblo: la masacre de Bojayá; el ataque indiscriminado de las Farc contra la población de Toribío y Jambaló; la masacre de los nueve concejales municipales de Rivera en el departamento del Huila; el ataque armado de las Farc contra la población y la estación de Policía del corregimiento de Tierradentro en el departamento de Córdoba; las muertes múltiples ocasionadas por los nuevos grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas en la ciudad de Cúcuta, en la región del Catatumbo, en Puerto Libertador – Córdoba, en el litoral del San Juan y en la zona del Baudó en el Chocó, como en otras regiones del país.

Cuando las autoridades demuestran una real vocación de prevenir las violaciones masivas, se logra mitigar y prevenir de manera efectiva el riesgo de violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH. Una auditoría internacional hecha al SAT por la compañía MSI y contratada por el Programa de Derechos de USAID estableció que "el SAT tuvo un éxito entre el 47.6% y 56% de las veces, teniendo en cuenta las violaciones alertadas que no sucedieron".

Algunos casos emblemáticos de prevención que se pueden mencionar son los informes de riesgo emitidos para proteger a las víctimas del municipio de San Onofre – Sucre; el emitido para proteger a las comunidades urbano marginales del área metropolitana de Bucaramanga; el elaborado para proteger a la comunidad universitaria de las universidades Nacional, Distrital, Nueva Granada, Colegio Mayor de Cundinamarca y la Pedagógica Nacional, que a través de la constitución de una mesa de prevención humanitaria interuniversidades que coordina la Universidad Nacional ha logrado mitigar las amenazas

13 Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/10/032, 19 de febrero de 2009

contra la población estudiantil y docente; los informes de riesgo emitidos para Buenos Aires y Balboa en el departamento del Cauca que impulsaron una estrategia preventiva integral entre las diferentes autoridades civiles y la fuerza pública que logró neutralizar el riesgo al que estaban expuestas las comunidades de esta región.

c. Los avances normativos y jurisprudenciales en materia de prevención: Hacia el marco jurídico de una política pública de prevención de violaciones masivas de derechos humanos

En los últimos tres años se han dado importantes avances normativos y jurisprudenciales que esperamos puedan convertirse en el marco jurídico de una política pública de prevención de violaciones masivas de derechos humanos que ha venido impulsando y reclamando la Defensoría del Pueblo para contribuir de manera efectiva a la prevención del desplazamiento forzado y de los crímenes contra víctimas, la población civil y los líderes de sus organizaciones. En este aspecto, se hace referencia a la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) que consagra el derecho a la reparación y establece, como uno de sus aspectos fundamentales, la garantía de no repetición de los hechos de violencia, lo cual se logra a través de una eficaz acción preventiva del Estado (art. 48.7).

Posteriormente, se han dado otros desarrollos normativos tales como la Ley 1106 de 2006 y el Decreto 2862 de 2007 que consagra el deber de las autoridades territoriales de atender de manera urgente los informes de riesgo y las alertas tempranas. De igual forma, La Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, establece como mecanismo de prevención en materia de derechos humanos la necesidad de fortalecer y consolidar el Sistema de Alertas Tempranas; el Decreto 3570 de septiembre 18 de 2007 (por el cual se crea el programa de protección de víctimas y testigos) en los artículos 9 y 10 alude al Subcomité de Protección de Víctimas y Testigos, del cual hace parte la Defensoría del Pueblo, que tiene el encargo de elaborar y actualizar el mapa de riesgo y someterlo a la aprobación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz.

En cuanto a la doctrina y la jurisprudencia, se destacan la Sentencia T-025 de 2004 y los autos dictados por la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas con el objeto de superar el estado de cosas inconstitucional y establecer la importancia de la coordinación interinstitucional encaminada a la prevención de las acciones de violencia que generan o producen el desplazamiento forzado.

En el documento "Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia – Enero 2004 – abril 2007" elaborado por la Agencia de la ONU para los Refugiados – ACNUR - (página 216) al hablar de la coherencia entre los diferentes programas y entre las diferentes acciones para la prevención, se menciona lo siguiente:

El Sistema de Alertas Tempranas constituye un elemento esencial dentro de la estructura de prevención del desplazamiento. A partir de la información suministrada por el SAT se pueden precisar los hechos que dan origen al desplazamiento forzado de la población. El análisis de la información debería estar en capacidad de nutrir los ejercicios de diseño y ejecución de políticas, planes y programas de prevención. Es decir, más allá del ejercicio rutinario de revisar un informe de riesgo y evaluar si se emite o no una alerta tempranas, la información proveniente del SAT debería

ser considerada como insumo para la planificación en su conjunto de la respuesta institucional en materia de prevención… Esa dinámica que hace del SAT un sistema es la que lo ubica en el núcleo de la política de prevención del desplazamiento forzado.

Es en esta materia que nos proponemos en los próximos meses organizar, con la autorización que concedan los señores Ministros del Interior y de la Defensa Nacional, una capacitación con las entidades que conforman el CIAT y con los altos mandos de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y los organismos de seguridad, para que conozcan las herramientas preventivas que aplica la Defensoría y los modelos de evaluación del riesgo con el fin de que atienda efectivamente las advertencias y recomendaciones que se formulan desde la Defensoría del Pueblo.

Los informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia, E/CN.4/2004/13 del 17 de febrero de 2004 y el E/CN.4/2005/10 de febrero 28 de 2005 y los subsiguientes recomiendan el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y del CIAT, garantizando la sostenibilidad del Sistema mediante oportunas apropiaciones presupuestarias. En el último informe que corresponde a la situación de derechos humanos en Colombia, en el periodo 2009, "La Alta Comisionada alienta al Gobierno a tomar concretas medidas preventivas para terminar con la preocupante tendencia del incremento del desplazamiento y a proteger a la población desplazada, aprovechando en mayor medida el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo"

La sostenibilidad financiera y administrativa del Sistema de Alertas Tempranas, en la actual coyuntura de la confrontación armada, es uno de los desafíos que afronta la Defensoría del Pueblo y es materia de enorme preocupación de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos que han conocido por diversos medios la decisión del Programa de Derechos Humanos de USAID de disminuir gradualmente los recursos de cooperación internacional para el SAT hasta agotar este apoyo en el año 2011, en un esfuerzo porque el Estado colombiano asuma toda la operación de este importante instrumento de prevención que es considerado un proyecto estratégico en materia de seguridad y de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

B.3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS, LOS ADOLESCENTES Y LAS MUJERES EN COLOMBIA

a. Situación de los niños, las niñas y los adolescentes

El Código de la Infancia y la Adolescencia ha permitido que los derechos de los menores de edad en Colombia sean abordados de manera diferente por parte de las entidades encargadas del tema, especialmente en lo que respecta a la participación de las autoridades locales en el diseño e implementación de la política pública que proteja y garantice sus derechos, y a diferencia de lo que venía ocurriendo históricamente de conformidad con lo cual el único responsable institucional en Colombia era el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera que los esfuerzos que se adelantan para la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales recientes y las responsabilidades por parte de los gobernantes en Colombia es un avance importante, especialmente por cuanto implica una mejor participación del Estado, la sociedad y la familia dentro del propósito de garantizar y proteger en la mejor medida posible los derechos de los niños y los adolescentes. En el mismo sentido es necesario seguir adelantando las gestiones tendientes a establecer el panorama de su ejercicio y efectividad, siempre teniendo en cuenta la existencia del conflicto armado y la situación económica por la que atraviesa la población colombiana.

Sin embargo, a pesar de que ya se han completado dos años desde que se expidió la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, la Defensoría del Pueblo ha podido establecer que aún sigue siendo muy preocupante y que los esfuerzos que debe adelantar el Estado deben intensificarse y procurar una adecuada coordinación institucional y el establecimiento de una política pública estatal integral que permita la satisfacción de los derechos de la infancia.

Al respecto, es pertinente hacer referencia a unas cifras que siempre han preocupado al Defensor del Pueblo y que hacen necesaria una reflexión respecto de lo que es prioritario en estos momentos, especialmente cuando en lo penal se deben sancionar conductas responsables de violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Vale la pena destacar que durante el año 2008 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó por maltrato a niños y niñas un total de 10.886 dictámenes: 5.817 dictámenes a niñas y 5.069 a niños.

Igualmente, fueron reportados durante el mismo período 16.114 dictámenes sexológicos; de los cuales, se practicaron 2.471 dictámenes a menores de 4 años: 1945 a niñas y 526 a niños; entre 5 y 9 años de edad fueron practicados 5.025 dictámenes sexológicos, de los cuales: 3.784 practicados a niñas y 1.241 a niños; entre los 10 y 14 años, 6448 dictámenes: a niñas y adolescentes 5.603 y a niños y adolescentes 845 dictámenes. Entre los 15 a 17 años se practicaron 2.170 dictámenes a adolescentes: 1.990 a mujeres adolescentes y 180 a hombres y adolescentes[14].

Respecto de las muertes de menores de edad, es necesario indicar que 2.113 fallecieron en forma violenta y que fueron asesinados 718 niños y 157 niñas. En relación con suicidios se reportaron por el Instituto Nacional de Medicina Legal durante el año 2008 un total de 101 suicidios de niños y hombres adolescentes y 77 de niñas y mujeres adolescentes. El rango de edad más afectado: entre 15 y 17 años con 47 niñas y 63 niños.

Los niños que están por fuera del sistema educativo ascienden a 2'300.000 y el índice de analfabetismo es del 11% en áreas urbanas y del 30% en zonas rurales. Ello puede responder a que en materia de cobertura educativa el país sólo ha alcanzado el 90% y a que el nivel de inasistencia escolar es de 16.2% entre los 5 y los 17 años (1.782.000)[15].

Para la Defensoría del Pueblo *la discriminación basada en el origen étnico* y que afecta también a las comunidades afrodescendientes y rom disminuye las posibilidades de que esos niños disfruten de manera adecuada de los bienes esenciales y de los servicios de educación y salud, especialmente por cuanto no acceden fácilmente al registro civil, a veces por razones culturales, lo cual ocasiona que no hagan parte de los programas de atención estatal. Lo anterior reclama una mayor actividad del Estado tendiente a incluir a dichas comunidades y a sus infantes en las actividades propias de garantía y eficacia de sus derechos.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo ha podido establecer que los derechos de los niños en Colombia son vulnerados como resultado del conflicto armado. En efecto, y aunque las cifras de personas desplazadas varían entre 1´500.000 y 3´100.000, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- sostuvo que como consecuencia del conflicto armado se han desplazado cerca de 1.100.000, entre niños y niñas[16]. Igualmente, se ha establecido en el 2000 que "cerca del 58% de los desplazados internos son mujeres, al tiempo que el 55% tienen menos de 18 años"[17]. Se debe tener presente que esta población es, en algunos casos, víctima de violencia sexual por parte de los grupos armados y que sus derechos sexuales y reproductivos son vulnerados, de acuerdo con el informe Hopkins sobre violencia contra la mujer[18].

14 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Boletín Estadístico Mensual CRNV Enero – Diciembre de 2008.

15 DANE. Publicación resultados del Censo. Citado por El Heraldo de Barranquilla. Mayo 2006. http://www.elheraldo.com.co/elheraldo/home.asp

16 CODHES - UNICEF, Desplazamiento forzado y derechos de la infancia. En El Tiempo, Bogotá (enero 21 de 2000).

17 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.

18 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.

El conflicto armado incrementa el riesgo de que el ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia colombiana experimente graves afectaciones; están expuestos a ser víctimas de amenazas, masacres, homicidios, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes por minas antipersonal y armas de uso no convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia, entre otras acciones calificadas como infracciones al derecho internacional humanitario, e inclusive como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

El reclutamiento ilícito es utilizado de manera recurrente como estrategia de guerra y como forma de sometimiento de la población civil. Este afecta especialmente a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad y por este motivo los adolescentes, los niños y las niñas son generalmente víctimas comunes de esta práctica[19].

Otra de las más graves consecuencias del conflicto armado interno colombiano es el fenómeno del desplazamiento forzado, que repercute directamente en la población civil, a la que se le obliga a abandonar intempestivamente su lugar de origen en búsqueda de condiciones mínimas de seguridad personal y familiar.

Los más afectados son los menores de edad por su particular vulnerabilidad que les impide especialmente protegerse por sí mismos de dicha situación. Particularmente se ven expuestos a situaciones de violencia sexual, trabajo infantil (inclusive en sus peores formas), mendicidad, utilización en cultivos ilícitos, el reclutamiento por grupos armados al margen de la ley, la delincuencia juvenil, la situación de calle, etc. 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 sean 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 coordinen esfuerzos de tal forma que las diversas actividades logren que sus efectos sean oportunos, eficientes y eficaces.

Es indispensable que, mediante el diseño y ejecución de una política pública nacional, se logre que los esfuerzos a favor de la infancia en los niveles territoriales y en los diferentes sectores con obligaciones al respecto sean suficientemente articulados, de manera que Colombia, en el corto, mediano y largo plazo, pueda dar cuenta de sus acciones en cumplimiento de los compromisos adquiridos con los denominados Objetivos del Milenio.

Por todo lo anterior el Defensor del Pueblo ha exhortado a los mandatarios seccionales para que se adelanten las gestiones que estén a su alcance, a fin de dar estricto cumplimiento a los compromisos adquiridos en los respectivos planes de desarrollo en los cuales se debe haber contemplado previsiones específicas tendientes a lograr, en la mejor medida posible, la satisfacción de los derechos de los niños. En tal sentido se hace un llamado a que se

19 El Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo presentado al Congreso de la República, correspondiente al período enero a diciembre de 2005, al señalar que 1.100.000 personas menores de 18 años de edad han sido desplazadas en los últimos quince años, manifiesta que más de 2.771 niños, niñas y adolescentes han sido atendidos en los últimos cinco años por el Programa Especializado del ICBF por haber abandonado los grupos armados al margen de la ley.

procure que el derecho a la salud y a la educación de los menores de edad sean de atención prioritaria. De la misma manera les recomienda procurar adelantar campañas de adecuado aprovechamiento del tiempo libre por parte de los niños, niñas y adolescentes, a efectos de prevenir la vulneración de sus derechos.

Con ello se pretende que la realización de sus derechos y la prevención de situaciones que los vulneren sean la principal actividad del Estado, la sociedad y la familia a favor de la infancia colombiana, y que solo en los eventos en que sea necesario se recurra al sistema de restablecimiento de derechos que contempla la norma.

Por último, la Defensoría del Pueblo considera que el Código de la Infancia y la Adolescencia es un avance importante en lo que respecta a la efectividad y garantía de los derechos de los niños y adolescentes en Colombia, en la medida en que se establecen mecanismos que permiten que ellos y sus familias logren el mayor desarrollo armónico e integral posible. Por ello, el reto fundamental del Estado colombiano está en generar una política pública de infancia que responda adecuadamente al establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan prioritariamente a la prevención de situaciones vulneratorias de los derechos de la infancia.

El establecimiento de políticas públicas que propendan por la realización de los derechos de la infancia tiene como recompensa la disminución de la cantidad de menores de edad que requieran atención del Estado, y, en la misma medida, se disminuye la necesidad de la intervención del sistema de responsabilidad penal adolescente.

Por todo lo anterior, 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, para que la sociedad pueda estar en condiciones de brindar espacios de desarrollo de los derechos de la infancia y para que se diseñen y ejecuten políticas públicas que permitan a los menores de edad el mayor nivel posible de realización de sus derechos. En esa medida, el Código de la Infancia y la Adolescencia facilita que Colombia tome medidas para lograr los propósitos a los que se comprometió cuando ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Tales políticas públicas deben traducirse en la implementación de planes de desarrollo, programas, proyectos que, desde el nivel nacional, departamental, municipal y distrital, articuladamente contribuyan a brindar a la infancia las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos.

De la misma manera es necesario que, al formular dichas políticas, el Estado adelante gestiones para lograr un cambio cultural que permita reconocer a los menores de edad como sujetos de derechos prevalentes y se elimine la discriminación que han soportado hasta hoy. En el mismo sentido la sociedad debe ponerse a tono de tal forma que, cuando un niño, niña o adolescente reclame sus derechos, la actitud asumida sea la de garantizar su efectividad y eficacia con base en su responsabilidad ética, política y de política pública, y no desde la perspectiva asistencialista de quien otorga una concesión.

b. Situación de las mujeres

Ley integral por una vida libre de violencias para las mujeres

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 los Códigos penal y de Procedimiento penal y la Ley 294 de 1996, luego de un trabajo conjunto de más de dos años de la Delegada de Niñez, Juventud y Mujer con organizaciones sociales de mujeres, la Academia, el sistema de Naciones Unidas e instituciones gubernamentales y la bancada de mujeres del Congreso de la República.

La ley recogió 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, definiciones básicas para las acciones que las víctimas podrán intentar en la búsqueda de una vida libre de violencias tanto en el ámbito público como en el privado.

De fundamental importancia se considera el haber introducido como *Criterios de Interpretación* los principios contenidos en la Constitución Política, y en los Tratados o Convenios Internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, en especial la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer.

Aunque constitucionalmente se encuentran consagrados los derechos fundamentales de los ciudadanos, la nueva ley los hace más específicos para las mujeres buscando restablecerlos plenamente cuando ocurra una cualquiera de las violencias ya mencionadas, teniendo entonces como tales, 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 ni 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.

Además de los capítulos dedicados a los principios y derechos, esta ley dedica tres capítulos especiales a las medidas en favor de las mujeres víctimas de las violencias, clasificándolas en medidas de sensibilización y prevención, medidas de protección y medidas de atención.

Establece que las medidas de sensibilización y prevención son responsabilidad de todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas de reconocer las diferencias y desigualdades sociales, 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 y, en tal sentido, enlista las responsabilidades a cargo del Gobierno nacional, departamental y municipal, así como a cargo del Ministerio de Comunicaciones, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Protección Social.

El capítulo que trata de las medidas de protección define en primer lugar la *violencia intrafamiliar* incluyendo dentro de esta la violencia sexual y agregándola a las formas de violencia consagradas en la Ley 294 de 1996 modificada por la Ley 575 de 2000, con la finalidad de que las comisarías de familia profieran las medidas de protección de carácter civil señaladas en este capítulo, tendientes a poner fin a la violencia por razón de sexo, resaltando la inclusión de nuevas medidas importantes como la decisión sobre custodia y cuidado personal de los niños, niñas y adolescentes y las cuotas alimentarias en su favor, la no necesidad de reincidencia del agresor para medida terapéutica, la prohibición de porte de armas, el disfrute de la vivienda familiar y la prohibición de enajenación de bienes, el acompañamiento a la víctima por parte de la policía para su reingreso al domicilio y

la devolución de sus objetos y documentos personales. También se prevén medidas de protección en otros ámbitos diversos a la familia.

En cuanto a las medidas de atención, se incorporó como relevante la obligación de garantizar la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las empresas promotoras de salud y las administradoras de Régimen Subsidiado prestarán servicios de habitación y alimentación en las instituciones prestadoras de servicios de salud, o contratarán servicios de hotelería para tales fines, o en su defecto, entregarán un subsidio en dinero a la víctima para cubrir estas necesidades quien como contraprestación deberá asistir a citas médicas, psicológicas o psiquiátricas atendiendo a las circunstancias que requiera dicha víctima. Esta protección especial estará precedida de una medida de protección proferida por autoridad competente.

De otro lado, la ley dedica un capítulo a las sanciones en materia penal, que se resumen así:

1. Privación de derechos: Se incluyen:

- Prohibición de acercarse a la víctima o a integrantes del grupo familiar.
- Prohibición de comunicarse con la víctima o con integrantes del grupo familiar.

2. Duración de la privación de derechos: Durante el tiempo de la pena principal y hasta 12 meses más.
3. Circunstancia de agravación del delito de homicidio: Si se comete contra una mujer por el hecho de ser mujer.
4. En el delito de homicidio en persona protegida la pena señalada (30 a 40 años) se aumentará de la tercera parte a la mitad cuando se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer.
5. En el delito de secuestro extorsivo se incluye a todas las personas que de manera permanente se hallen integradas a la unidad doméstica.
6. Se tipifica como delito el Acoso Sexual: "El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años".
7. Circunstancias de agravación para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales:

- Cuando se cometen contra un pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre el compañero o la compañera permanente, sobre cualquier persona integrada a la unidad doméstica en forma permanente o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o los partícipes.
- Cuando se cometen sobre personas en situación de vulnerabilidad (edad, etnia, discapacidad física, psíquica o sensorial, ocupación u oficio).
- Cuando se cometen para generar control social, temor u obediencia en la comunidad.

8. En los delitos de inducción a la prostitución, constreñimiento a la prostitución y trata de personas, se incluyen como circunstancias de agravación de la pena:

- Cuando se cometen contra un pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre el compañero o la compañera permanente, sobre cualquier persona integrada a la unidad doméstica en forma permanente o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o los partícipes.
- Cuando se cometen sobre personas en situación de vulnerabilidad (edad, etnia, discapacidad física, psíquica o sensorial, ocupación u oficio).

9. En el delito de maltrato mediante restricción a la libertad física se adicionó:

"**Parágrafo.** Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio o unión libre."

10. Respecto al principio de publicidad de las audiencias, se estableció, como limitación al mismo en los delitos sexuales, la posibilidad de que cualquiera de los intervinientes en el proceso solicite la realización de audiencias cerradas al público.

La Defensoría del Pueblo debe asumir la corresponsabilidad con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Procuraduría General de la Nación del seguimiento a la implementación de esta ley a través de un comité en el que participarán organizaciones de mujeres, para lo que se encuentra diseñando un plan que permitirá cumplir con esta obligación.

B.4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS DE COLOMBIA

El presente informe trata sobre la situación de vulneración de derechos humanos de los grupos étnicos de Colombia: pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales y rom o gitanos, en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008. El contenido tiene dos secciones: la primera es el análisis de la situación de derechos humanos de estos cuatro grupos étnicos con fundamento en los datos reportados por los afectados, sus organizaciones de base, las organizaciones no gubernamentales u otras autoridades ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, las Defensorías Seccionales y Regionales y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas; la segunda es la gestión, que relaciona las actuaciones defensoriales adelantadas para garantizar la protección de los afectados, así como el respeto al ejercicio efectivo de sus derechos.

Desde el informe presentado al Congreso de la República en el 2008 (periodo 2007), la Defensoría expresó la preocupación por la delicada situación de derechos humanos que en los últimos cinco años había afectado de manera persistente la vida, integridad, dignidad, cultura y, en general, los derechos colectivos fundamentales e integrales de los grupos étnicos. Preocupación que para la presente vigencia se mantiene debido a los delitos que por parte de los grupos armados se perpetraron en el año 2008. De otra parte, conviene recordar que existen vulneraciones originadas en vigencias anteriores cuyos efectos persisten todavía, habida cuenta de que los factores que las causaron no han sido superados.

Asimismo, es pertinente observar que, en el actual período, también se evidenció la existencia de factores de vulneración de los derechos de los grupos étnicos derivados de deficiencias relacionadas con el incumplimiento de acciones efectivas por parte de entidades estatales con competencias específicas en la materia. Al respecto, es menester indicar que -no obstante el proceso de concertación iniciado desde el año 2007 entre las entidades estatales competentes y los representantes de los grupos étnicos- el diseño, la formulación e implementación de políticas públicas con carácter diferenciado y orientadas a la garantía efectiva de los derechos reconocidos a esta población, es un proceso en el cual debe avanzarse con mayor agilidad. En las quejas relativas a territorios, medio ambiente, salud, saneamiento básico, seguridad alimentaria, educación, planes de vida y derechos colectivos especiales como la autonomía, consulta previa, jurisdicción y gobierno propio, hay limitaciones significativas; asimismo, en el ámbito de los derechos colectivos especiales como la autonomía, consulta previa, jurisdicción y gobierno propio.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su mandato constitucional y legal y según las competencias derivadas del mismo, impulsó las acciones para promover la garantía de la protección adecuada, oportuna y efectiva de los derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos afectados, mediante el ejercicio de la Magistratura Moral, y produjo informes y resoluciones defensoriales dirigidas a las entidades y autoridades concernidas.

Asimismo, a través de continuos requerimientos oficiosos se convocó a las entidades responsables a prestar atención urgente a cada uno de los casos de vulneración de derechos de grupos étnicos. De manera complementaria, desplegó un proceso de acompañamiento defensorial en terreno a comunidades en alto riesgo por causa de las acciones de los actores del conflicto armado, dinámica en la cual se llevó a cabo una interacción entre diferentes dependencias de la institución (Sistema de Alertas tempranas, Coordinación de Atención a Población Desplazada, Programa de defensores Comunitarios y las defensorías regionales). Igualmente, se llevaron a cabo mediaciones entre comunidades indígenas, autoridades estatales (regionales y nacionales) y seguimientos al cumplimiento de acuerdos entre miembros de grupos étnicos y entidades gubernamentales.

En síntesis, la misión defensorial realizada en el año 2008 tuvo como finalidad central la de incidir en la transformación de la persistente vulneración de los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos, para que mediante acciones de los entes responsables aplicaran medidas efectivas, oportunas, afirmativas, diferenciadas, concretas, de inmediato, mediano y largo plazo; con responsables de su cumplimiento y con disponibilidad de recursos para materializar lo dispuesto en las normas.

Desde este enfoque, los requerimientos y recomendaciones instaron a las autoridades a la efectividad de sus actuaciones en cuanto a:

- Adoptar medidas de control para revertir el significativo impacto causado por las acciones de los actores armados (ilegales y en algunos casos legales) contra esta población.
- Establecer procedimientos de control respecto a los factores y actores asociados a dinámicas de uso ilegal de los territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades negras (cultivos de uso ilícito), así como actividades relacionadas con el desarrollo de proyectos y megaproyectos que no se han surtido con el previo cumplimiento de los derechos de consulta previa, concertación y participación.
- Formular e implementar políticas públicas de carácter diferenciado, sustentadas en el enfoque de derechos humanos integrado a la diversidad étnica y cultural reconocida a los grupos étnicos de Colombia.
- Proveer los mecanismos necesarios para incluir en todos los espacios de la sociedad la implementación y respeto efectivo de los derechos colectivos, fundamentales e integrales de los grupos étnicos, a fin de contribuir a la apropiación y empoderamiento de sus titulares, y consolidar estos derechos en el ámbito de las acciones institucionales.

La información allegada a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, así como a las sedes regionales, reportó múltiples situaciones de vulneraciones de derechos fundamentales colectivos e integrales, derechos civiles y políticos, derechos económicos

sociales y culturales de los grupos étnicos en diferentes regiones del país; así como infracciones a las reglas del derecho internacional humanitario (ver Gráficos 1 a 4).

Las diferentes quejas y solicitudes de intervención que se registraron en la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas se adicionan al reporte de casos de vulneración de derechos humanos y derecho internacional humanitario a grupos étnicos de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, el cual incluye los registros de las oficinas regionales. Con estas fuentes de información se sustenta el informe sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de los grupos étnicos durante el año 2008.

La tipología de hechos denunciadas va desde amenazas, desplazamiento forzado –individual o masivo-, desaparición, secuestro, homicidio, masacres, presencia de actores armados dentro de territorios indígenas y comunidades negras en lugares restringidos, como escuelas de los niños y niñas de esos territorios, existencia de minas antipersonal en territorios indígenas con impacto directo (muertes y lesiones por la explosión de estos artefactos) en miembros que habitan en lugares afectados por este flagelo.

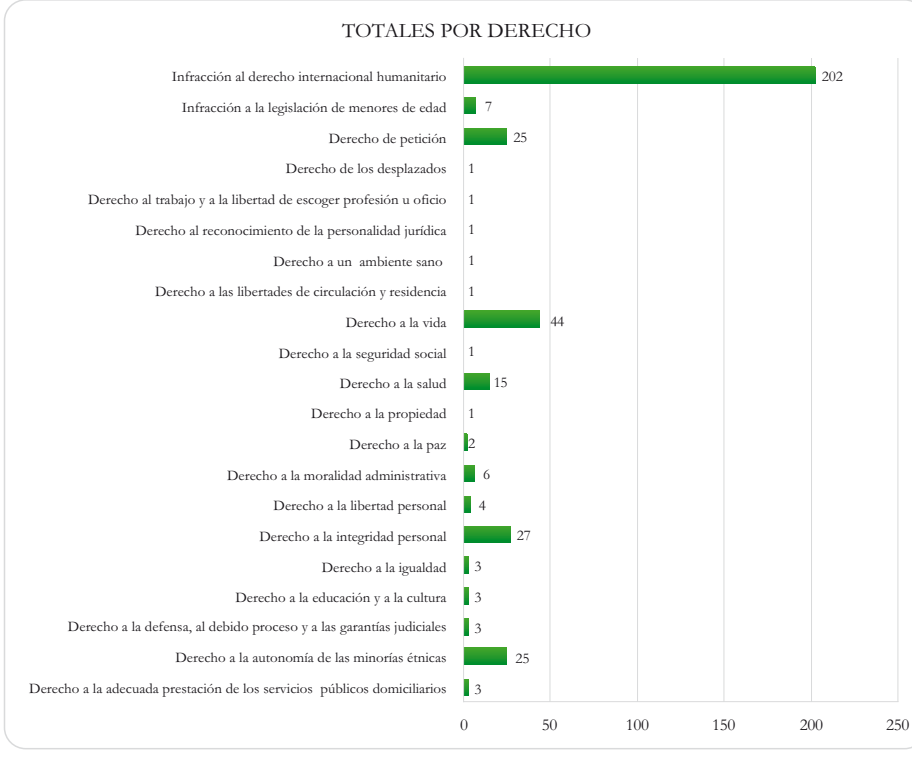
Durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo recibió ciento noventa y siete (197) solicitudes escritas relativas a denuncias de hechos que acarrearon vulneración de derechos en personas o comunidades pertenecientes a grupos étnicos. De acuerdo con este registro se encontró que 46 casos correspondieron a quejas relacionadas con infracciones a las reglas del derecho internacional humanitario que evidencian violaciones de carácter individual y colectivo que afectan a personas integrantes de pueblos indígenas y de comunidades negras. En cuanto a los autores responsables de las vulneraciones e infracciones, la mayoría están vinculados a actores armados ilegales, FARC y Autodefensas, y también, en algunos casos, se atribuyen a miembros de la fuerza pública con presencia en las regiones afectadas por el conflicto armado interno.

Analizando el registro de quejas recibido, se observó que el número de casos de vulneración de derechos humanos y derecho internacional humanitario tuvo una mayor incidencia en comunidades indígenas, en especial las pertenecientes a los pueblos indígenas awa de Nariño, nasa y páez del Cauca, emberá katío del Chocó y Córdoba, los wiwa y arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, los nukak y guayabero del Guaviare, los pueblos indígenas de Guainía, Vichada, Vaupés y Putumayo. En lo concerniente a las comunidades afrocolombianas, las más afectadas se encuentran localizadas en territorios colectivos de los departamentos de Chocó, Nariño, Valle del Cauca y Cauca.

La mayoría de las vulneraciones de derechos humanos continuaron presentándose en departamentos en los que, en años anteriores, ha habido persistentes alteraciones del orden público a causa del conflicto armado. Del conjunto de solicitudes de intervención y quejas presentadas a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (376 registros) se organizó la información por derechos vulnerados, impacto de estas violaciones en cada uno de los grupos étnicos, e incidencia en cada uno de los departamentos en los que ocurrieron los diferentes hechos denunciados.

En la sección de derechos presuntamente vulnerados en general, los totales indican que el mayor número de denuncias recayó en infracciones al derecho internacional humanitario, 202 reportes; seguido por 44 casos de violación del derecho a la vida, así:

Gráfico 1: Grupos étnicos afectados. Total de denuncias por derecho presuntamente vulnerado

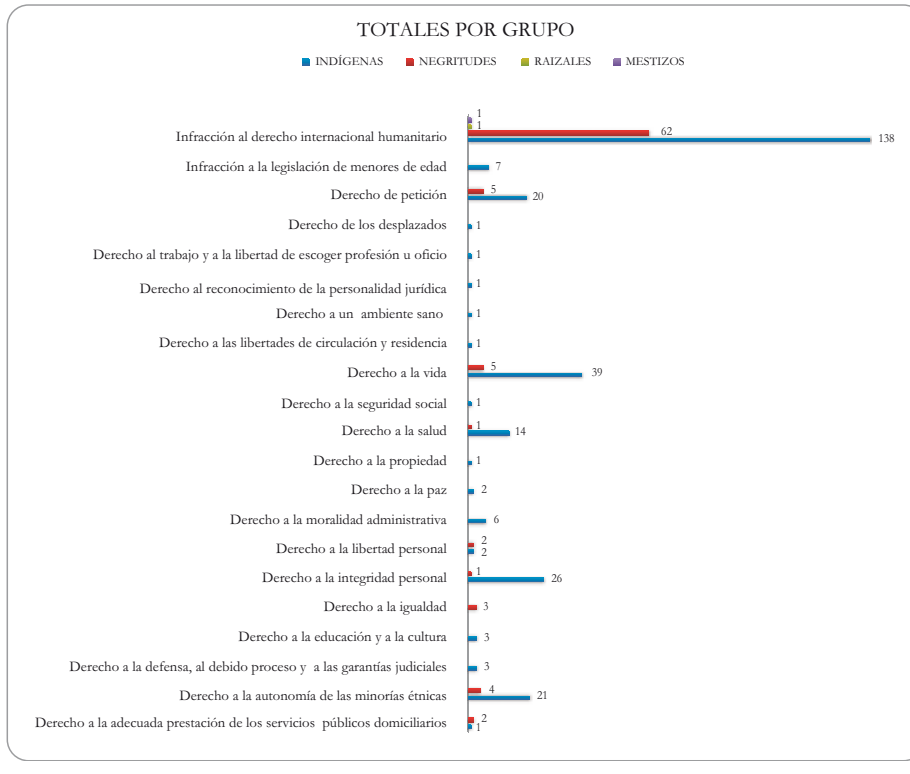


Fuente: Defensoría del Pueblo. Archivo institucional de los casos reportados en el 2008. Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

La revisión de la información por grupos étnicos afectados, permite observar en la gráfica 2 el mayor impacto por vulneración de derechos fue significativo para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas; y dentro de estos dos grupos étnicos, el mayor registro de casos de vulneración se presentó en pueblos indígenas.

Pueden resumirse así las infracciones a las normas del derecho internacional humanitario: 138 casos en indígenas, 62 casos en población afrocolombiana, 1 caso en raizales y 1 en mestizos. El mismo esquema se repite en lo relativo a los derechos a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la autonomía de las minorías étnicas, derecho de petición, infracción a los derechos de los menores, derecho a la salud, educación y cultura, garantías judiciales y moralidad administrativa, entre los más relevantes.

Gráfico 2: Total de denuncias por grupo afectado y derecho presuntamente vulnerado

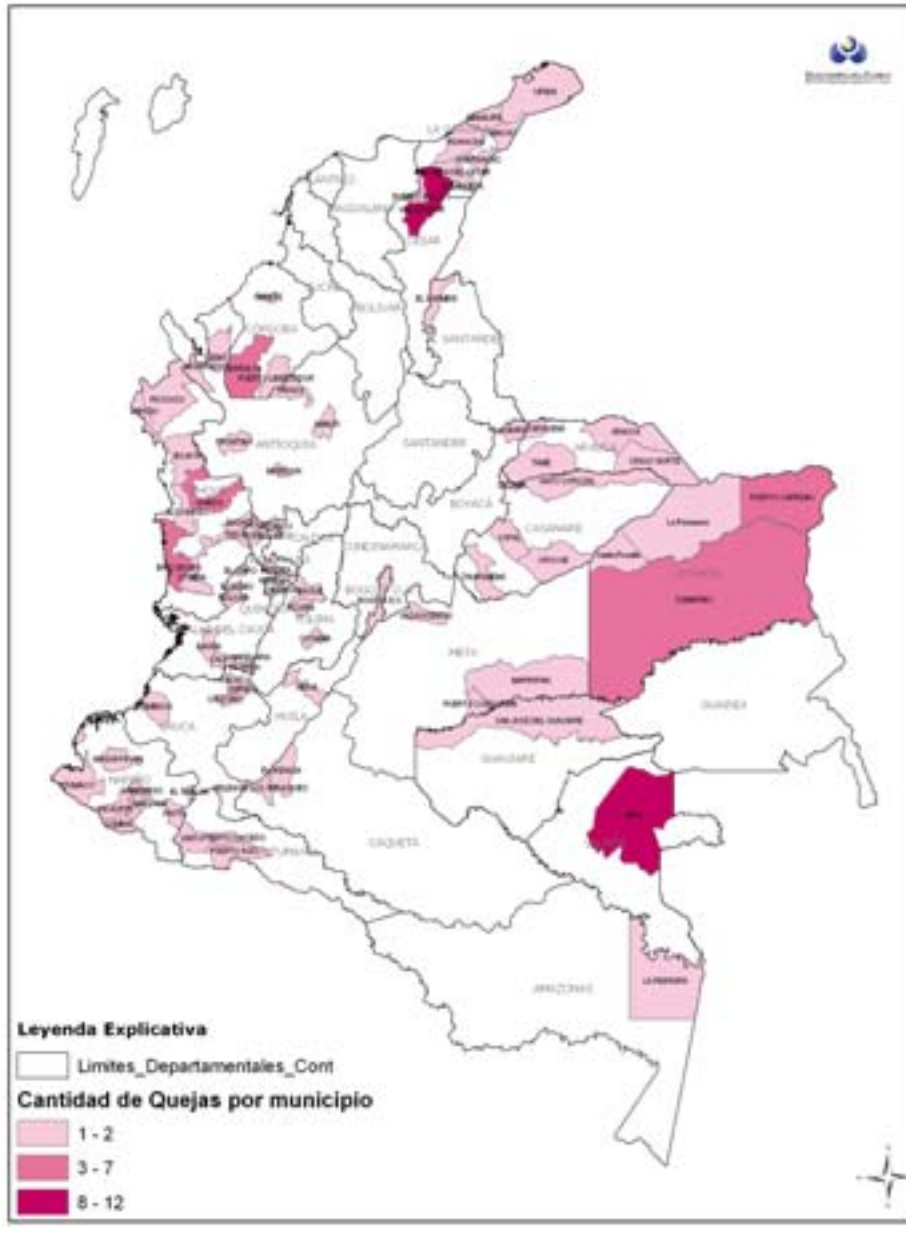


Fuente: Defensoría del Pueblo. Archivo institucional de los casos reportados en el 2008 ante: Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

Con relación a las tipologías de vulneración del derechos a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la autonomía de las minorías étnicas, derecho de petición, infracción a los derechos de los menores, derecho a la salud, educación y cultura, garantías judiciales y moralidad administrativa, se mantiene el mayor grado de impacto en pueblos indígenas.

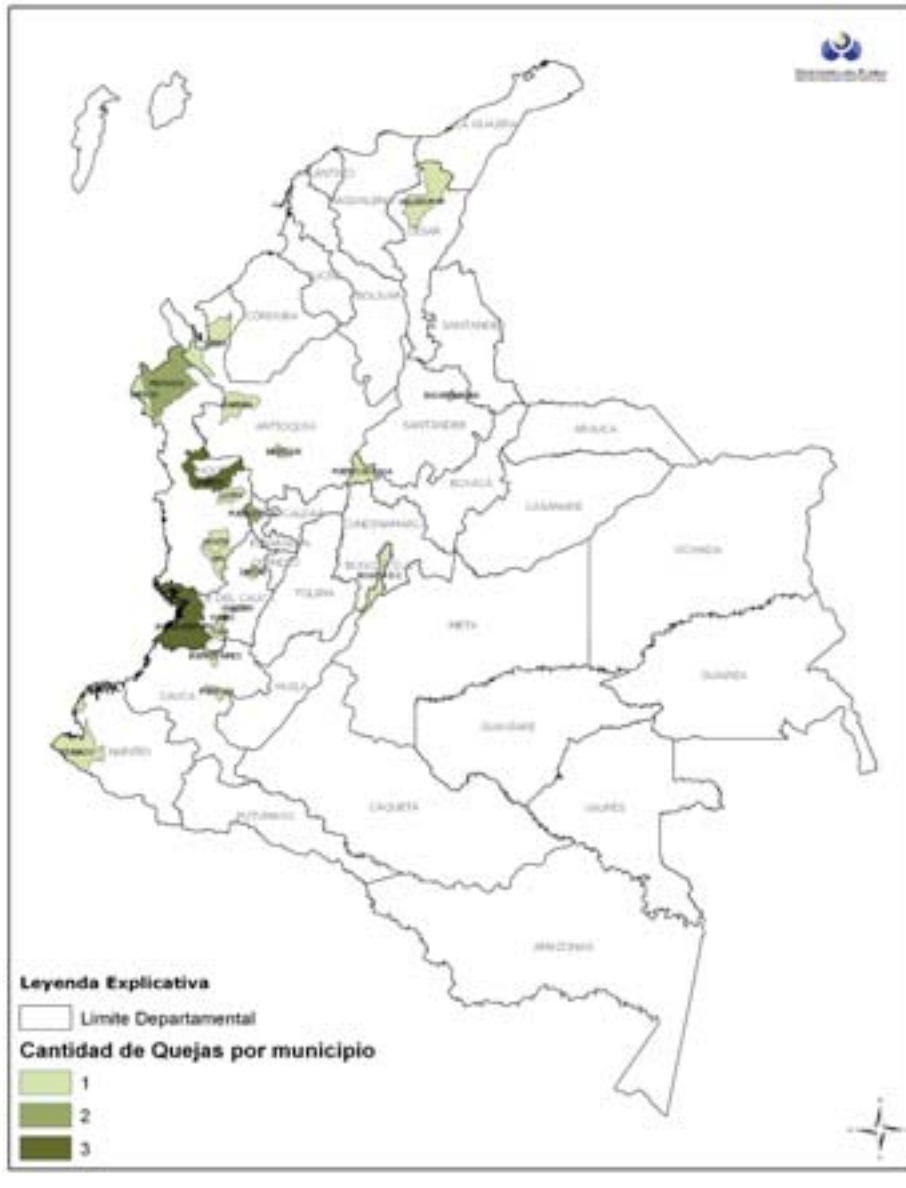
Ahora bien, en relación a los datos aportados por las cifras descritas, se observa que por departamento las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en grupos étnicos se presentaron en 19 entidades territoriales: Antioquia, Arauca, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Valle, Vaupés, Vichada, y en el Distrito Capital.

Gráfico 3: Grupos indígenas. Mapa de reportes de quejas por municipio



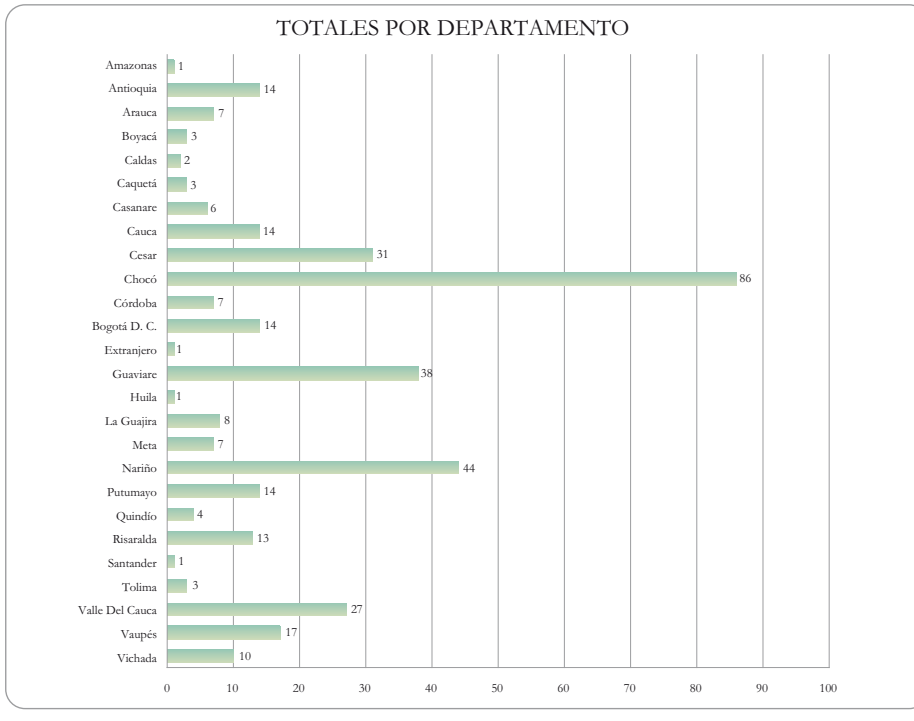
Fuente: Defensoría del Pueblo. Archivo institucional de los casos reportados en el 2008 ante: Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales

Gráfico 4: Mapa de reportes de quejas por municipio: negritudes



Fuente: Defensoría del Pueblo. Archivo institucional de los casos reportados en el 2008 ante: Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

Gráfico 5: Total denuncias por departamento



Fuente: Defensoría del Pueblo. Archivo institucional de los casos reportados en el 2008 ante: Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

Como puede observarse en la gráfica de departamentos, atendiendo el número de registros, la mayor incidencia de vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario se presentó en el Chocó, siguiendo respectivamente, Nariño, Guaviare, Cesar, Valle, Vaupés, Cauca, Antioquia, Risaralda y Vichada.

A juicio de la Defensoría, los hechos que generaron mayor impacto en la vida, integridad y dignidad de los grupos étnicos son los referidos a las acciones atribuidas a actores armados al margen de la ley, habida cuenta de la incidencia que tuvieron en diferentes pueblos indígenas asentados en diversas regiones del país. En tal sentido, el eje de análisis de esta sección es el tema relacionado con la transgresión de las normas del derecho internacional humanitario y su impacto en los grupos étnicos.

Transgresión de las reglas del derecho internacional humanitario y su impacto en los grupos étnicos. Los casos reportados a la Defensoría del Pueblo para la vigencia del año 2008 muestran que la infracción al derecho internacional humanitario, con ocasión del conflicto armado interno, abarcó diferentes escenarios en todo el país, y su mayor intensidad, por la frecuencia de hechos ocurridos y el impacto causado a personas y comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas y afrocolombianos, se registró en el departamento

de Chocó –lugar en el que la confluencia de actores armados irregulares, fuerza pública y proyectos de exploración y explotación de recursos naturales y mineros, dan cuenta de un escenario de múltiples violaciones a los derechos colectivos fundamentales e integrales de los grupos étnicos–, con su mayor expresión en las cuencas de los ríos Curbaradó, Jiguamiandó, Riosucio, y el alto y el bajo Atrato.

El impacto causado por los diferentes actores que se movilizan en este departamento incluye la afectación grave de los derechos a los territorios colectivos, a la autonomía, al gobierno propio, la consulta previa, la participación y concertación, los recursos naturales; el derecho a la vida e integridad personal, el goce digno de derechos a la salud, educación, cultura. Violaciones múltiples que por la presión y amenaza han derivado en desplazamientos forzados individuales y colectivos de población indígena y afrocolombiana, desde los territorios originarios hacia cabeceras municipales, amenazas, muertes, lesiones a la integridad física y, en el escenario más complejo, la ruptura del tejido social y cultural de estos grupos étnicos.

Una situación igualmente grave ha sido la registrada en el departamento Nariño, en particular el impacto sufrido por pueblos indígenas como el awá y comunidades afrocolombianas de la costa pacífica nariñense, a causa de la agudización del conflicto armado en esa región, la erradicación de cultivos de uso ilícito y otra serie de factores asociados al complejo escenario político, social y económico por el que atraviesa este departamento.

La situación más aguda en materia de derechos humanos para el pueblo awá se conoció y atendió por la Defensoría del Pueblo, desde el año 2007, período en el cual se consideró fundamental presentar un informe defensorial que diera cuenta de los graves hechos que afectaron a esta población. La ostensible afectación de las comunidades awa fue por causa de los actores armados al margen de la ley que operan en esa región tanto los frentes de la guerrilla como las nuevas estructuras armadas ilegales y, en algunos casos, por operaciones de integrantes de la fuerza pública. Esto llevó en el año 2008 a la Resolución Defensorial 053, mediante la cual se instó a entidades del orden nacional, departamental y local, a adelantar, de acuerdo con sus competencias, las acciones urgentes y de mediano plazo que contrarresten el alto grado de vulneraciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, identificadas en la investigación realizada.

Situación de Derechos Humanos de grupos étnicos en los departamentos del Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare y Vaupés: En la vigencia del año 2008, uno de los departamentos en los que se reflejó de manera grave la agudización de situaciones de orden público asociadas al conflicto armado interno fue el departamento del Chocó.

Asimismo, por los motivos relacionados con el mismo factor, fue notorio el incremento de la vulneración de los derechos humanos y de crisis humanitaria en los pueblos indígenas del Cauca, Nariño, Guaviare y Vaupés. En las diferentes dependencias de la institución, Defensoría Regional, Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, así como en los registros de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, la Oficina de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado y del Sistema de Alertas Tempranas, las denuncias sobre violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas y afrocolombianos fueron uno de los asuntos de mayor conocimiento, gestión y trámite defensoriales. En la sección correspondiente a la atención especializada se hará referencia a los hechos que afectaron a los grupos étnicos de estas regiones.

B.5. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE. DIAGNÓSTICO DE LA INCIDENCIA EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL DERECHO HUMANO AL AGUA

La Defensoría del Pueblo, mediante sus investigaciones, pudo comprobar la precariedad en el servicio de acueducto que padecen muchos grupos poblacionales del país. Algunos carecen de este servicio en absoluto, mientras que otros no lo reciben con la regularidad, continuidad y calidad que se requieren para asegurar la efectiva realización de los derechos humanos a la salud, la vida digna, la seguridad alimentaria y el goce de un ambiente sano. Esta condición fue una de las razones que motivó a la Defensoría del Pueblo a promover la realización efectiva del derecho humano al agua, como uno de sus objetivos.

Desde el año 2004, la Entidad ha profundizado sobre el tema, desde distintas perspectivas: en primer lugar, adelantó una investigación que sirvió para delimitar el contenido del derecho humano al agua y definir las obligaciones del Estado, en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales y, en especial, en la Observación General No. 15[20]; investigación que fue publicada en El derecho humano al agua[21].

Teniendo como referencia los tres elementos que conforman el núcleo del derecho humano al agua: i) la disponibilidad, ii) la accesibilidad: física, económica, la no discriminación e información y iii) la calidad, la Defensoría del Pueblo consideró oportuno ahondar en este último elemento, debido a la incidencia directa sobre la salud de la población, toda vez que el cumplimiento o no de los parámetros fisicoquímicos y microbiológicos determina la calidad de agua apta para el consumo humano y las deficiencias en sus porcentajes derivan en la vulneración de los derechos a la vida, a la salud y a la salubridad pública.

Se realizaron diagnósticos sobre la calidad de agua en el país[22], mediante los cuales se puso en evidencia el incumplimiento en las obligaciones de algunas autoridades del Estado

---

20 La Observación General N° 15 es relativa al derecho al agua emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

21 El derecho humano al agua. En la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Defensoría del Pueblo. Imprenta Nacional, 2005, Bogotá.

22 Décimo tercer Informe al Congreso páginas 359-360 y Décimo cuarto Informe al Congreso páginas 337-340. Décimo quinto Informe al Congreso páginas 370-371.

en la materia, cuyos resultados fueron presentados en tres Informes Defensoriales[23]; de la misma forma se insistió ante el Congreso de la República con la presentación de un proyecto de ley que busca el reconocimiento explícito del derecho humano al agua[24].

Como resultado de estas investigaciones y documentos, la Defensoría del Pueblo fortaleció su misión en la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos, en particular del derecho humano al agua. En el mismo sentido, consideró la trascendencia que tiene la formulación de las políticas públicas y la importancia de incidir no sólo en esta etapa, sino también en su implementación, su ejecución, su seguimiento y su control, para que las entidades competentes tengan como orientación y propósito fundamental asegurar la efectividad del derecho humano al agua[25].

Los derechos humanos deben ser transversales a la formulación de todas las políticas del Estado. El seguimiento y evaluación de las políticas públicas, con una visión de derechos humanos, aporta no sólo a la efectividad de su realización, sino que contribuye a la construcción de una cultura en este sentido y a la gestión pública nacional, regional y local.

Con el propósito de promover los derechos humanos y fortalecer la acción del Estado, se elaboró el informe Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en Colombia. Para ello, de conformidad con la metodología del programa ProSeDHer[26], durante el año 2008 se hizo el diagnóstico sobre el derecho humano al agua, definiendo los indicadores necesarios para evaluar el desarrollo de la política pública de agua potable y de saneamiento básico, y teniendo en cuenta cada uno de los componentes del derecho y la matriz de las obligaciones del Estado. Ello permitió evidenciar la situación de los habitantes del territorio nacional en relación con el cumplimiento de las obligaciones del Estado, desde el punto de vista de la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, así como desde una perspectiva ambiental, social y económica.

Con este diagnóstico, se fortalece el conocimiento institucional de los sectores, poblaciones y regiones sobre los cuales se debe desplegar la acción; se aumentan y mejoran

23 *Diagnóstico sobre la calidad del agua para el consumo humano en Colombia, en el marco del derecho humano al agua* 2005. *Diagnóstico sobre calidad de agua para consumo humano*, 06 de octubre de 2006. *Tercer diagnóstico sobre calidad de agua para consumo humano,* 07 de octubre de 2007.

24 Proyecto de Ley N° 047 de 2008, Senado.

25 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Proyecto de Ley por medio de la cual se consagra el "Derecho humano al Agua" y se dictan otras disposiciones. (…) "No obstante el marco constitucional y legal, existente, la regulación, las definiciones de política y la asignación de recursos con destinación especial y constitucionalmente prioritaria, las inversiones necesarias para atender con la debida cobertura las necesidades de la población en cuanto al derecho humano al agua, no se han efectuado. Falta organización, desarrollo empresarial, control, monitoreo y seguimiento, así como establecer las responsabilidades y competencias de las diferentes entidades estatales y de los particulares en cuanto a la plena realización del derecho humano al agua. Tampoco existen programas ni estrategias para el fortalecimiento de los esquemas de prestación del servicio en el sector rural y los centros poblados, ni se ha obtenido el apoyo financiero para el mismo".

"Si bien Colombia cuenta con una riqueza hídrica considerable, es necesario que el Estado intervenga para garantizar su sostenibilidad y así disminuir los costos en la potabilización del agua. En este sentido, se requiere determinar los principios, los lineamientos y los criterios precisos, así como elementos de política pública coherente y de largo plazo, para que el Estado a través de los instrumentos y mecanismos de intervención haga posibles los derechos a la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de agua para consumo humano, sin importar que el servicio sea prestado por un agente privado".

"El agua por su naturaleza, es ante todo un bien social, en cuanto forma parte del patrimonio común de la humanidad, que impone al Estado una serie de obligaciones de hacer, objeto de reglamentación y control por parte de los poderes públicos, para que su utilización sea equitativa y su reparto entre los usuarios se haga conforme al principio de solidaridad"(…)

26 Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos –Prosedher-

sustancialmente las posibilidades de intervención, seguimiento y control sobre las entidades públicas y privadas responsables de la materialización del derecho; los funcionarios estatales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y la población en general pueden acceder a la información relacionada y hacer efectivo el contenido y la delimitación de sus derechos; finalmente, se posibilita a la Defensoría del Pueblo hacer las recomendaciones pertinentes.

El diagnóstico de línea base del año 2008 permitió identificar algunas debilidades estructurales y otras coyunturales de los sectores encargados de garantizar el derecho humano al agua. De él puede colegirse que para cumplir con las obligaciones relativas al derecho humano al agua en Colombia, hace falta realizar importantes inversiones en el sector y es necesario monitorear de manera permanente y continua las obligaciones que tiene el Estado colombiano en sus diferentes niveles y ámbitos, para determinar si se ha avanzado en su cumplimiento o si, por el contrario, las debilidades persisten.

Los informes y recomendaciones producto de este diagnóstico, se considera, son mecanismos idóneos para que la sociedad en general cuente con información cualificada con respecto al nivel de realización del derecho humano al agua. Es importante adecuar o construir indicadores que permitan establecer en cualquier momento el grado de realización actual del derecho, su nivel mínimo de realización y su nivel óptimo.

En relación con los elementos o componentes del Derecho; en materia de disponibilidad del recurso hídrico[27], se contabilizaron 14,4 millones de personas que están en riesgo alto y medio alto de escasez de agua y más de 20 millones de personas con vulnerabilidad alta o muy alta en el abastecimiento de agua futura. Asimismo, se estima que menos del 10% de estas aguas reciben un tratamiento adecuado antes de ser devueltas a fuentes hídricas naturales.

En cuanto al componente de accesibilidad[28], una persona del estrato 1 consume en promedio 103 litros de agua al día, mientras que una persona de estrato 6 consume en promedio tres veces ese volumen. Se calcula que 9.022.276 personas no tienen acceso al servicio de acueducto, mientras que 13.541.532 personas no tienen acceso al servicio de alcantarillado. Se estima que 977.984 niños entre 0 y 4 años de edad no acceden al servicio de acueducto. Sólo el 40% de las viviendas cuentan tanto con el servicio de acueducto como con el de alcantarillado, de manera conjunta. En 222 municipios la cobertura en acueducto en el sector rural no supera el 30% y para el caso del alcantarillado, 593 municipios no superan dicha cobertura.

Respecto del uso de los instrumentos del Estado por medio de los cuales se garantiza la asequibilidad económica al agua, se encontró que del año 1999 al año 2004, la inflación del sector de las tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo fue superior a la inflación general, Lo que deteriora la capacidad adquisitiva de los hogares de ingresos bajos y posiblemente jalona la inflación general. En el año 2007, el promedio nacional de subsidios en el cargo fijo fue de 32% para el estrato 1, 22% para el estrato 2 y 8% para el estrato 3. En dicho cargo, las contribuciones del estrato 5 fueron del 73% y del estrato 6 del 112%. En el

27 El derecho humano al agua se compone de tres elementos: disponibilidad, calidad y accesibilidad. La disponibilidad se refiere a la garantía de un abastecimiento continuo y suficiente para los usos personales y domésticos.

28 El componente de accesibilidad significa el acceso al agua, tanto físico, como económico, la no discriminación y el acceso a la información.

año 2007, el promedio nacional de subsidios en el cargo por consumo básico fue del 50% para el estrato 1, 36% para el estrato 2, y 16% para el estrato 3. En dicho cargo las contribuciones del estrato 5 fueron del 39% y del estrato 6 del 50%. Sólo se han trasladado recursos para el 44% de los 769 municipios que cuentan con el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

El índice promedio de agua no contabilizada[29] es del 45%, del cual el 30% lo asumen los usuarios vía tarifas.

Las inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico fueron cercanas a $9,6 billones, entre los años 1996 y 2005. Sin embargo, no existe un inventario actualizado de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, como tampoco existe un presupuesto del plan de obras e inversiones nacional para los próximos cinco años, de acuerdo con los pagos que realizan los usuarios vía tarifas.

En lo que se refiere al acceso a la información, se estableció que el 46% de las veces las empresas del servicio público de acueducto consienten a las peticiones, quejas o reclamos de los usuarios. El alto consumo constituye la queja más frecuente, seguida por la falta de entrega oportuna de la factura, dirección incorrecta, fallas en la prestación del servicio, error de lectura, suspensión, corte, reconexión y reinstalación.

Respecto de la cobertura para lugares de especial alojamiento, la más baja se presenta en los campamentos de trabajo, alojamientos para los habitantes de la calle y albergues para desplazados. El diagnóstico realizado por la Defensoría del Pueblo mostró que los campesinos, los indígenas, los raizales y los afrocolombianos tienen coberturas de acueducto y alcantarillado por debajo del promedio nacional.

Finalmente, en cuanto a la calidad del agua que suministran los acueductos[30], el 83% de los 541 municipios que reportaron información en el primer semestre del año 2007 no contaron con suministro de agua apta para el consumo humano. En el primer semestre del año 2007, el porcentaje de muestras no aptas por presentar coliformes totales fue del 46%, por E-coli fue del 30% y por cloro residual fue del 49%. El mayor número de enfermedades relacionadas con el agua se presentan por dengue clásico y malaria. De otro lado, el mayor número de muertes que guardan una posible relación con la calidad del agua se presenta con la muerte perinatal, por enfermedad diarreica aguda y desnutrición.

A partir de las deficiencias identificadas por la Defensoría, se desprenden obligaciones para las entidades públicas, privadas y la sociedad civil. Para superar estas deficiencias, se hicieron recomendaciones a las entidades. Así mismo, es necesario generar un debate nacional en torno al tema con la finalidad de producir actividades coordinadas en defensa del agua y de mejorar la calidad de vida de la población colombiana.

A continuación, algunas de estas recomendaciones:

Incluir en las políticas públicas de agua un enfoque integral que considere el derecho humano al agua y en particular lo dispuesto en los instrumentos internacionales, la Observación General

29 El agua no contabilizada se refiere a la diferencia del agua medida después del proceso de potabilización (macromedición) y el agua entregada a los usuarios (micromedición).

30 El tercer componente del derecho humano al agua es la calidad, lo que significa que debe ser salubre y no contener microorganismos o sustancias que amenacen la salud.

No. 15 y a que se dé aplicación al Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Difundir situaciones de riesgo por abastecimiento futuro de agua en cada uno de los municipios del país; así como adoptar un conjunto de medidas concretas para prevenir y reducir dicho riesgo en el largo plazo.

Controlar, vigilar y mitigar los niveles de contaminación y efectos ambientales adversos en las cuencas. Así como a divulgar el estado de los recursos naturales por jurisdicción y actuar de manera más rigurosa con aquellas entidades que contaminen el medio ambiente y en especial las fuentes hídricas.

Liderar procesos de protección y cuidado de los nacederos de agua en el país, así como integrar a la población en torno a la conservación de los recursos naturales.

Implementar el programa de educación ambiental dirigido a estudiantes de primaria y secundaria y comunique sus resultados.

Formular e implementar una política pública especial para conservar los nacederos de agua, los páramos y los glaciares en Colombia.

Liderar el desarrollo e implementación del documento CONPES 3177 de 2002, Acciones Prioritarias y Lineamientos para la Formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales. Adicionalmente, es necesario ser más riguroso en las metas de tratamiento de aguas residuales.

Incentivar, promover y financiar la construcción de sistemas de riego que incorporen el ahorro y el uso responsable y eficiente del agua.

Evaluar la metodología y el factor de actualización de las tarifas de acueducto y alcantarillado con la finalidad de medir el impacto de su aplicación en el Índice de Precios al Consumidor.

Desarrollar e implementar el documento CONPES 3386 de 2005 Plan de Acción para la Focalización de los Subsidios para Servicios Públicos Domiciliarios, sobre la modificación de la metodología de estratificación socioeconómica. Las entidades concernidas deberán apoyar el proceso para hacer de la estratificación un instrumento eficaz y eficiente de focalización de subsidios en servicios públicos domiciliarios.

Incluir en la metodología tarifaria de acueducto y alcantarillado factores tales como la continuidad en la prestación del servicio, la calidad del agua, el nivel de satisfacción de los usuarios y, en general, aquellos que permitan ajustar el valor de la tarifa a los servicios que efectivamente se estén prestando.

Exigir a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado a incluir en la factura mensual las características del agua y la calidad del servicio que se presta. Esto con la finalidad de garantizar transparencia en la facturación de los servicios públicos y prevenir situaciones de abuso de posición dominante.

Colaborar técnicamente en la recolección de información estadística, así como en la implementación del sistema de indicadores que midan el cumplimiento del derecho humano al agua.

Realizar un inventario nacional de la infraestructura disponible del sector de acueducto y alcantarillado.

Asegurar un adecuado mantenimiento de los acueductos públicos, así como a exigir una remuneración justa por su uso y usufructo.

Realizar las acciones necesarias para expandir la cobertura en acueducto y alcantarillado del área rural. La expansión de la cobertura en zonas rurales deberá estar provista de recursos, programas y metas que incorporen las características propias del sector, así como sus necesidades.

Incorporar metas de cobertura universal en los servicios de agua potable y saneamiento, para el año 2019.

Conformar un equipo técnico de alto nivel que apoye, asista y capacite a los pequeños y medianos prestadores que así lo requieran, con el propósito de que suministren servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado con eficiencia, calidad y respeto por los usuarios de los servicios públicos.

Formular y aplicar políticas públicas de tipo preventivo para reducir la mortalidad infantil por causas relacionadas con el agua, en especial para prevenir problemas de salud y el deterioro de sus capacidades físicas y mentales.

Acoger en forma estricta el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007, que señalan los criterios para la protección y el control de la calidad del agua para consumo humano. Asimismo, a informar de manera eficaz y oportuna a las respectivas entidades de vigilancia y control sobre los riesgos para la salud y la vida de los habitantes en sus respectivos municipios.

Investigar y exigir un adecuado manejo de los recursos públicos de inversión social e instaurar un mecanismo de exposición pública de aquellas personas naturales o jurídicas que los malgasten o desvíen.

Actuar responsablemente en el manejo del agua y que se ejerza el derecho a la participación ciudadana y al control social de los recursos públicos.

Tomar medidas estrictas para el ajuste del índice de agua no contabilizada de acuerdo con estándares internacionales eficientes.

Implementar un mecanismo de seguimiento a las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en cada uno de los municipios y a los planes de inversión que se incluyen en la tarifa, y a que se involucre en dicho monitoreo a los comités de desarrollo y control social.

Formular un documento CONPES para la protección y conservación del Macizo colombiano y la Sierra Nevada de Santa Marta, así como a dedicar más empeño al desarrollo e implementación de los documentos CONPES 3320 de 2004 Estrategia para el Manejo Ambiental del Río Bogotá, y CONPES 3451 de 2006 Estrategia para el Manejo Ambiental de la Cuenca Ubaté – Suárez.

Otorgar un porcentaje de subsidio a los estratos uno, dos y tres, que permita satisfacer las necesidades de agua potable de manera efectiva, sin restringir el poder adquisitivo de los hogares. Es necesario dar prioridad a las familias de ingresos bajos en el sector rural.

Se pretende que este documento sea el punto de partida para un debate público nacional en torno a una mejor planeación de los sectores que integran los temas relativos al derecho humano al agua, así como el inicio de un espacio que promueva propuestas innovadoras. De esta manera, se pueden alcanzar en forma progresiva y rápida coberturas universales en el suministro de agua apta para el consumo humano, mitigar los problemas

ambientales derivados de la disposición de aguas servidas sin tratamiento previo en los ríos, la promoción y divulgación de los principios esenciales del derecho para que los ciudadanos puedan reconocer la importancia del agua como bien y patrimonio público, desde una perspectiva no solo del suministro del servicio público, sino también del recurso hídrico desde la óptica ambiental y cultural.

Este sistema de indicadores permitirá mejorar las actuaciones en materia de política pública, con base en un seguimiento continuo a los avances o retrocesos que en torno al ejercicio del derecho se generan en cada uno de los municipios y departamentos del país y, si bien aún falta su aplicación y ajuste, los resultados preliminares muestran que es posible obtener a nivel municipal una escala que permita visualizar de manera ordenada cuáles municipios están cerca de cumplir con el derecho y cuáles no.

Es necesario avanzar en la divulgación de los elementos esenciales del derecho humano al agua entre los funcionarios de las entidades encargadas de formular políticas públicas, para que en el diseño de las mismas cuenten con herramientas que permitan darle un enfoque de derechos humanos. Para esto se necesita la adopción de una estrategia de comunicación que involucre a dichos actores, tema en el cual se está trabajando.

C. INFORMES ANUALES GENERALES

C.1. INFORME GENERAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS: Los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia en el año 2008

Corresponde a la Defensoría del Pueblo de Colombia, en cumplimiento de su misión constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y del mandato de la Ley 24 de 1992, presentar al Congreso de la República el informe anual general relacionado con la gestión de atención y trámite de peticiones correspondiente al año 2008, en especial, de las quejas por violación a los derechos humanos registradas en la base de datos institucional.

a. Registro de peticiones y quejas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en la Defensoría del Pueblo

Las peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría en Colombia, durante el año 2008, fueron 72.456[31]: 33.007 fueron asesorías[32], 23.564 quejas[33] y 15.885 solicitudes[34]. Ver cuadro N° 1 y gráfico N° 1 siguientes.

Es de anotar que los derechos presuntamente violados o infringidos en este mismo periodo son 23.71, es decir, algunas quejas dan cuenta de la violación o infracción de más de un derecho. Ver anexo N° 1. Derechos presuntamente violados. Cuadro general. Año 2008 (ver ordinal f).

---

31 Para el Informe de gestión 2008 al Congreso de República, la Defensoría del Pueblo contó con un registro del 94.1% de las peticiones en su base de datos. El otro 5.9% restante del registro de peticiones recibidas durante el año 2008 no se pudo obtener a la fecha de corte.

32 *Asesoría:* Información, orientación e instrucción a los peticionarios sobre el contenido y alcance de sus derechos; las entidades de carácter público o privado a las que deben acudir, el trámite que deben seguir y la respuesta que, de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales, debe obtener para la realización efectiva de sus derechos.

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

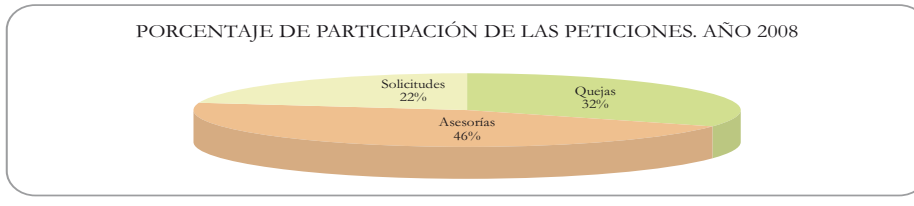
34 *Solicitud:* Es la petición que se eleva ante la Defensoría del Pueblo con el objeto de que se concilie o medie en un conflicto, o se acuda en forma especial ante una autoridad o particular que tiene por función lograr la realización de un derecho reconocido por la Constitución, la ley o un acto administrativo,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

Cuadro N° 1

PETICIONES ATENDIDAS AÑO 2008	
Peticiones	**Subtotal**
Quejas	23.564
Asesorías	33.007
Solicitudes	15.885
Total	72.456

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

Gráfico N° 1



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

b. Análisis de la situación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país a partir de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2008

Para el análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la Defensoría del Pueblo se afianza en el informe de atención y trámite de quejas[35], el cual indica por muestreo que el derecho más transgredido en el país durante el año 2008 fue el derecho internacional humanitario con 11.462 quejas; seguido del derecho humano a la salud con 2.934 quejas; los derechos de los desplazados por la violencia con 1.953 quejas; el derecho de petición con 1.732 quejas, y el derecho a la vida con 1.203. El total de estas quejas por derechos más vulnerados asciende a 19.284: un 81.8 % de las recibidas por la Defensoría del Pueblo en el 2008, que fueron 23.564 quejas. Ver cuadro y gráfico N° 2 y Anexo 1.

Cuadro N° 2

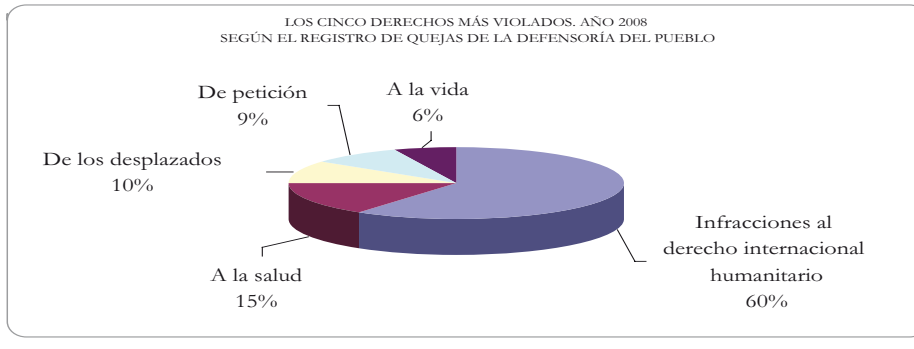
LOS CINCO DERECHOS MÁS VIOLADOS DURANTE EL AÑO 2008 SEGÚN EL REGISTRO DE QUEJAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	
DERECHOS VIOLADOS	
Derecho internacional humanitario	11.462
A la salud	2.934
De los desplazados	1.953

35 "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". Defensoría del Pueblo. *Manual de Procesos y Procedimientos para la Atención y Trámite de Peticiones*. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas,. 2008.

LOS CINCO DERECHOS MÁS VIOLADOS DURANTE EL AÑO 2008 SEGÚN EL REGISTRO DE QUEJAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	
De petición	1.732
A la vida	1.203
Total de los cinco derechos más violados	19.284

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

Gráfico N° 2



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

b.1. El derecho a la vida

El registro de quejas indica una situación preocupante respecto al derecho a la vida, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario. Las quejas por ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias y homicidios individuales en personas protegidas, de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública y de actores armados ilegales, respectivamente, da cuenta de los siguientes datos.

1.1. Las ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias

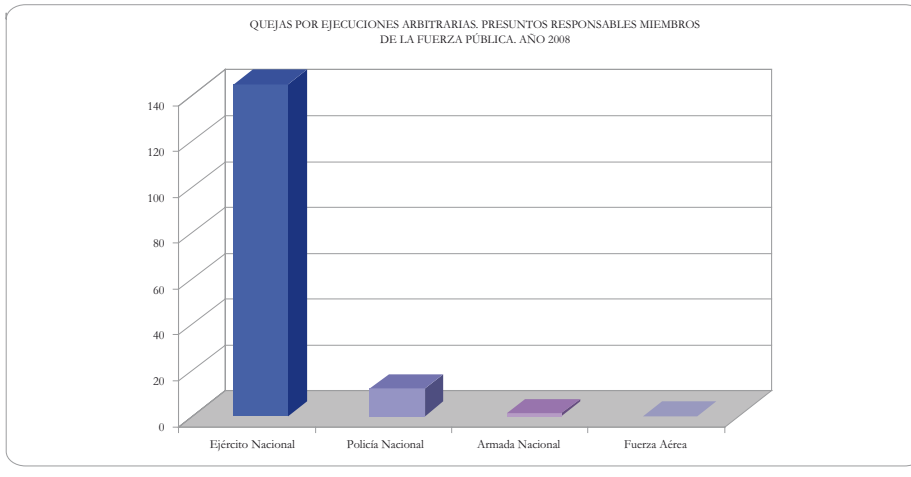
Las quejas por ejecuciones arbitrarias, de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública, son las que se ilustran en el siguiente cuadro N° 3. Otros presuntos responsables por la misma conducta aparecen en el cuadro Derecho a la vida. Presuntos responsables. Año 2008 que corresponde al anexo N° 6 (ver ordinal f).

Cuadro N° 3

QUEJAS POR EJECUCIONES ARBITRARIAS. PRESUNTOS RESPONSABLES MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA. AÑO 2008	
PRESUNTOS RESPONSABLES	
Ejército Nacional	140
Policía Nacional	12
Armada Nacional	1
Fuerza Aérea Colombiana	0
Total	153

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

Gráfico N° 3



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

1.2. Homicidios individuales de personas protegidas

Hubo 946 quejas radicadas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2008, como homicidios individuales de personas protegidas, de presunta responsabilidad de miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, en el contexto del conflicto armado. De estas quejas, en 881 se atribuyó por los peticionarios la presunta responsabilidad a miembros de estructuras de autodefensas no desmovilizadas y grupos que emergen con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia; a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo FARC le atribuyeron presunta responsabilidad en 49 quejas, a miembros de grupos guerrilleros no determinados 11 quejas y al Ejército de Liberación Nacional, ELN, le atribuyeron presunta responsabilidad en 5 quejas.

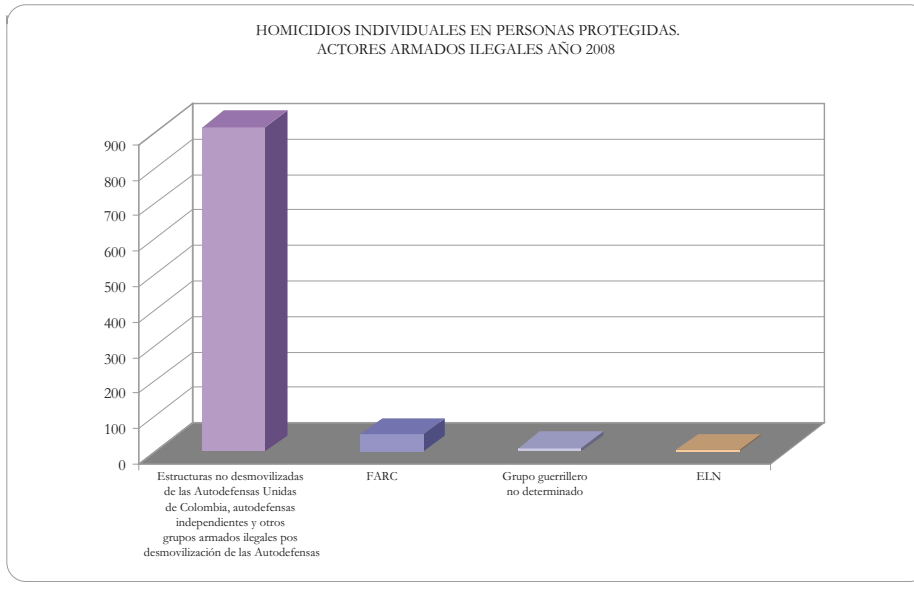
Sobre las quejas donde se atribuye responsabilidad por esta conducta a miembros de la fuerza pública. Ver anexo N.° 2. Infracciones al derecho internacional humanitario. Presuntos responsables. Año 2008 (ver ordinal f).

Cuadro N° 4

HOMICIDIOS INDIVIDUALES EN PERSONAS PROTEGIDAS. ACTORES ARMADOS ILEGALES AÑO 2008	
Estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales post desmovilización de las Autodefensas	881
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC	49
Grupos guerrilleros no determinados	11
Ejército de Liberación Nacional ELN	5
Total	946

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

Gráfico N° 4



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

Las anteriores quejas, debidamente documentadas, fueron remitidas a las entidades competentes: la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Dirección Nacional de la Justicia Penal Militar y el Ministerio de Defensa.

La Defensoría del Pueblo en relación con el derecho a la vida manifestó durante el año 2008 en diversas oportunidades su condena frente a homicidios y masacres que se efectuaron en diferentes regiones del país[36].

No obstante, las medidas positivas del Estado para proteger el derecho a la vida, investigar, juzgar y sancionar a los presuntos responsables de estas conductas, entre las que se destacan: el llamado a calificar servicio de 27 militares; la realización de Consejos de Seguridad Departamentales con participación del Gobierno nacional, el seguimiento a las Directivas 10 y 19 del 2007, emitidas por el Ministerio de Defensa; la implementación del Manual de Reglas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de las Naciones Unidas, en especial por la Comisión del Gobierno nacional constituida en el mes de octubre de 2008, para verificar, entre otros, los hechos de desaparición forzada y posterior muerte violenta de jóvenes del municipio de Soacha, Cundinamarca, a los que miembros del Ejército Nacional reportaron como caídos en combate; el Defensor del Pueblo ve con preocupación que durante el 2008 se hubieran seguido cometiendo ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias.

Tales ejecuciones se produjeron en varias partes del país, fueron atribuidas en presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública de diferentes unidades militares,

36 http://www.defensoria.org.co/red/?_secc=03. (22- 07-09).

y llevaron a la Alta Comisionada de Naciones Unidas, a concluir que "las ejecuciones extrajudiciales no son hechos aislados sino una práctica muy extendida cometida por un importante número de unidades militares (…)[37]".

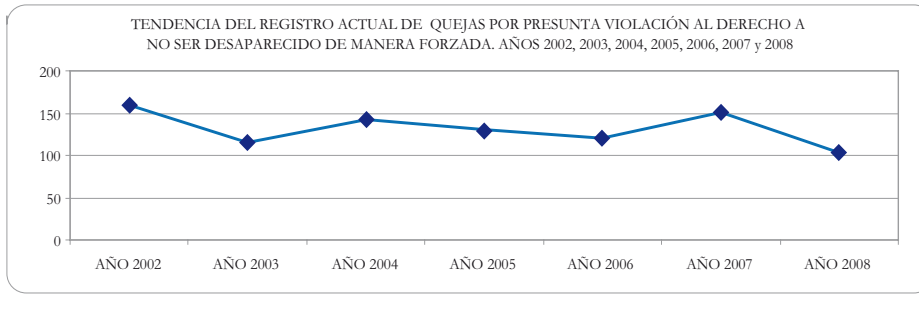
Al respecto, la Defensoría del Pueblo en la gestión de quejas por presunta violación al derecho a la vida bajo la conducta de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, en reiteradas oportunidades ha solicitado a la justicia penal militar que no reclame competencia en procesos por conductas constitutivas de violaciones de los derechos humanos o infracciones del derecho internacional humanitario y a la Fiscalía General de la Nación, que actúe de conformidad con el principio internacional, en virtud del cual los militares y policías a quienes se imputen violaciones de los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, deben ser procesados por la jurisdicción ordinaria.

b.2. Análisis de quejas sobre desaparición forzada de personas en los últimos siete años

El registro actual de quejas de la Defensoría del Pueblo da cuenta de 921 quejas, recibidas y tramitadas por violación al derecho fundamental a no ser desaparecido de manera forzada, entre los años 2002 al 2008. Este dato institucional surge del proceso de reclasificación y recalificación de quejas por violación a este derecho y conducta, que no fueron concluidas durante el año en que se recibieron.

Así, se estableció que en el año 2002, se pasó a 160 quejas; en el año 2003, a 116; en el año 2004, a 142[38];en el año 2005, a 128[39]; en el año 2006, a 121; y en los dos últimos años, se registró: 151 para el 2007 y 103, para el 2008. La tendencia de quejas por la conducta violatoria a este derecho en el país se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 5



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

37 Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sobre la Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia. (Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008). Doc.A/HRC/10/32,9 de marzo de 2009, página 8.
Igualmente, el profesor Phillip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Arbitrarias señaló en reciente visita a Colombia que esta práctica "fueron llevadas a cabo de una manera más o menos sistemática, por una cantidad significativa de elementos del Ejército". Declaración del Profesor Phillip Alston Relator Especial de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Arbitrarias Misión a Colombia del 8 al 18 de junio del 2009.
En:www.hchr.org.co/documentos e informes/documentos/relatores especiales/2009/relatores.php3?cod =2&cat=80.

38 XI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Año 2003. p. 241.

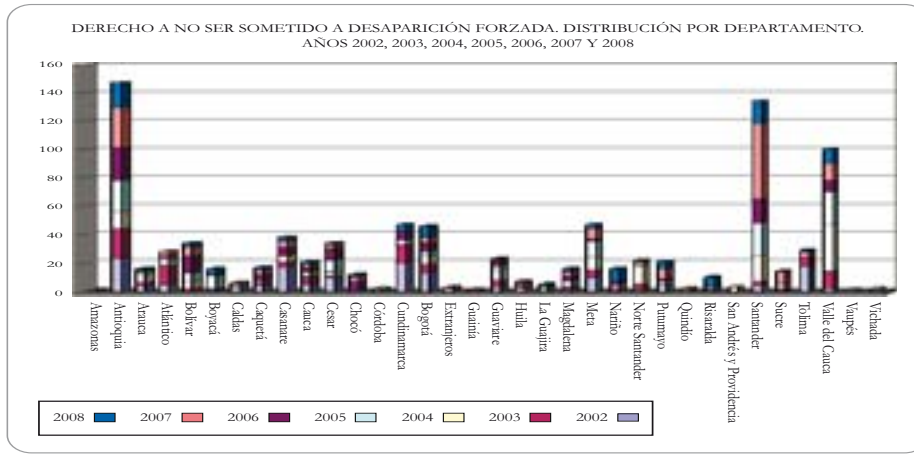
39 XIV Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Año 2005. p. 453.

El mismo análisis de quejas sobre presunta violación al derecho a no ser desaparecido de manera forzada por departamentos y en el mismo periodo, permite establecer que el departamento que más desapariciones forzadas ha presentado es el de Antioquia con 147 quejas, seguido de los departamentos de Santander con 134 quejas y el Valle del Cauca con 100 quejas.

El análisis comparativo del registro actual de estas quejas permite establecer que en el año 2008 se recibió el menor número de quejas por esta conducta, y que, el mayor número de quejas por tal violación fue en el año 2002.

El anterior registro de quejas, con los datos de identificación de los presuntos desaparecidos, se informó a la Comisión Nacional de Búsqueda, como aporte institucional para el registro único de desaparecidos de manera forzada en el país[40], ver detalle en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 6



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

Por otra, es importante tener en cuenta que la Defensoría ha detectado que son más los perjudicados por violación a este derecho que solicitan reparación que los que están interesados en formular quejas por violación a este derecho fundamental; en el año 2007, la Defensoría, a través de la Unidad de Atención a Víctimas, recibió 2.286[41] solicitudes de reparación.

b.3. Infracciones al derecho internacional humanitario

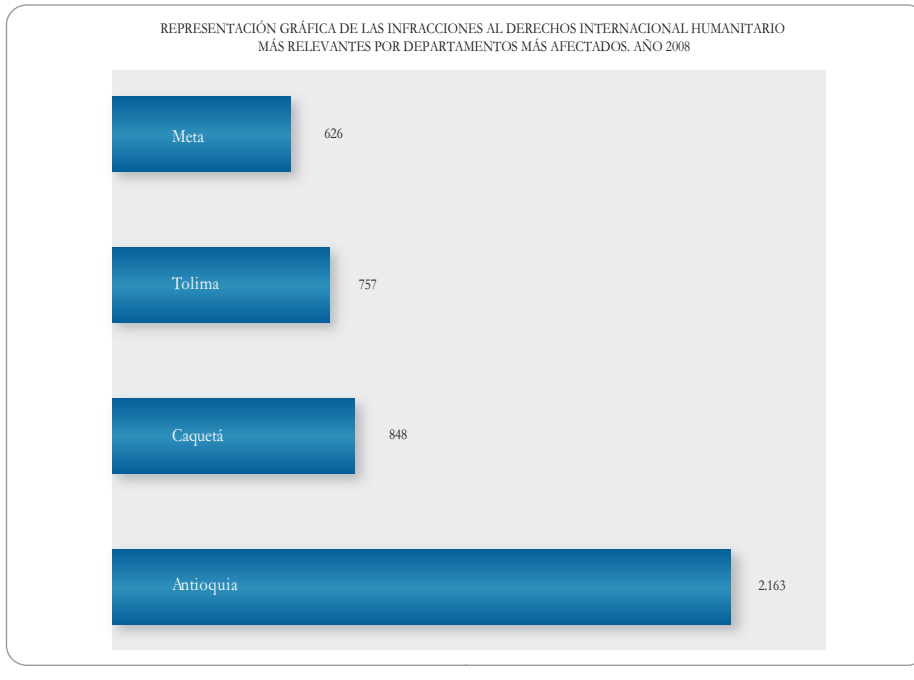
Según el registro de quejas de la Defensoría, de las 23.564 quejas registradas durante el año 2008, 11.462 fueron infracciones al derecho internacional humanitario. Los departamentos más afectados, según esta muestra, fueron Antioquia con 2.163 infracciones, Caquetá con 848, Tolima con 757 y Meta con 626. Ver detalle sobre las tres conductas más

40 Decreto 4218 de 2005. Reglamentario del Artículo 9 de la Ley 589 de 2000.

41 XV Informe al Congreso de la República del Defensor del Pueblo. Páginas 742 y 749.

recurrentes: amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles; el desplazamiento forzado de las personas protegidas y los homicidios individuales de personas protegidas.

Gráfico N° 7
Infracciones al Derecho Internacional Humanitario por conductas recurrentes y departamentos más afectados año 2008



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas.
Nota: Información completa por departamentos. Ver anexo N° 7, p. 138.

3.1. Participación de los actores armados en las infracciones al derecho internacional humanitario. Las FARC fueron las que más infringieron el DIH en el año 2008[42]

El registro de quejas por infracciones al DIH de la Defensoría señala que los actores armados que más incurrieron en estas infracciones fueron los grupos armados ilegales con 11.185 quejas, y que la fuerza pública incurrió en 277 infracciones al derecho internacional humanitario durante el año 2008. De las anteriores quejas, en 208 se atribuyó presunta responsabilidad a miembros del Ejército Nacional, en 63 quejas a miembros de la Policía Nacional y en 6 quejas a miembros de la Armada Nacional.

42 Ver ordinal f anexo 2 Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: Presuntos responsables. Año 2008.

Entre los actores armados ilegales, en el 2008, según el registro de quejas de la Defensoría, a las FARC - EP se les atribuyeron 5.248 quejas y a las estructuras de autodefensas no desmovilizadas y otros grupos armados ilegales que surgen posdesmovilización de las autodefensas[43] 3.836.

Las conductas más recurrentes en las infracciones al DIH en que incurrió la fuerza pública fueron, en su orden: amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles, con 119 quejas, 73 de presunta responsabilidad de miembros del Ejército Nacional, 42 de miembros de la Policía Nacional y 4 de miembros de la Armada Nacional. Estas conductas recurrentes fueron seguidas del desplazamiento forzado de personas protegidas con 57 quejas, 51 de presunta responsabilidad de miembros del Ejército Nacional y 6 de miembros de la Policía Nacional.

El registro de quejas de la Defensoría indica que la conducta más recurrente entre los actores armados ilegales fue también el desplazamiento forzado de personas protegidas con 5.099 quejas. La presunta responsabilidad por desplazamiento forzado entre los actores armados ilegales se distribuyó de la siguiente manera: a las FARC se les atribuyó presunta responsabilidad en 2.973 quejas, a las estructuras no desmovilizadas de las autodefensas unidas de Colombia, autodefensas independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas[44] se les atribuyó presunta responsabilidad en 1.096 quejas; al Ejército de Liberación Nacional ELN en 186 quejas, a grupos no determinados de guerrilla se atribuyó presunta responsabilidad en 837 quejas, al Ejército Popular de Liberación EPL en 6 quejas y al Ejército Revolucionario Popular ERP en una queja.

El segundo lugar, en las conductas recurrentes de infracciones al derecho internacional humanitario, de presunta responsabilidad de los grupos armados ilegales corresponde a las amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles con 4.669 quejas. Esta presunta responsabilidad se distribuye entre los armados ilegales, así: a las FARC EP en 2.011 quejas; a las estructuras de autodefensas no desmovilizadas y estructuras no desmovilizadas de las autodefensas unidas de Colombia, autodefensas Independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas en 1.727 quejas; a los grupos no identificados de guerrilla se les atribuyó presunta responsabilidad en 828 quejas; al ELN en 96 quejas, al EPL en 6 quejas y en una al ERG.

En un tercer lugar, se encuentran las infracciones por homicidios individuales contra personas protegidas, de las cuales la mayor presunta responsabilidad entre los armados ilegales se atribuyó a las estructuras de autodefensas no desmovilizadas y otros grupos armados ilegales que surgen después de la desmovilización de las autodefensas, en 881 quejas; seguidas de las FARC EP en 49 quejas; grupos guerrilleros no determinados en 11 quejas y el ELN en 5 quejas.

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

44 Para la Defensoría del Pueblo las conductas desarrolladas por las estructuras no desmovilizadas de las autodefensas unidas de Colombia, autodefensas independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas, se enmarcan en el ámbito del derecho internacional humanitario, con fundamento en lo establecido en el artículo 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra y el artículo 1 del Protocolo II.

Gráfico N° 8

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

3.2. El reclutamiento forzado de menores de edad continuó durante el año 2008

No obstante los esfuerzos de la Defensoría por hacer presencia en todo el territorio nacional, a través de proyectos de fortalecimiento institucional, la solicitud de medidas de prevención y protección para los menores de edad y las gestiones desplegadas en la atención y trámite de quejas, en las que reiteradamente se requiere a las autoridades compelidas a brindar la protección debida a los niños y niñas del país, en el año 2008 se recibieron 55 quejas por reclutamiento forzado de menores de edad. A las FARC - EP se les atribuyó responsabilidad en 37 quejas, a las estructuras no desmovilizadas de las autodefensas unidas de Colombia, autodefensas independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas, por 10 quejas, al ELN por 6 quejas y grupo guerrillero no determinado por 2, tal como aparece en el cuadro respectivo Anexo N° 2 y en el cuandro N° 5 siguiente.

Cuadro Nº 5

QUEJAS POR EL RECLUTAMIENTO FORZADO DE MENORES DE EDAD AÑO 2008	
PRESUNTOS RESPONSABLES	**No.**
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo FARC - EP	37
Estructuras no desmovilizadas de las autodefensas unidas de Colombia, autodefensas independientes y otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas	10
Ejército de Liberación Nacional ELN	6
Grupo guerrillero no determinado	2
Total	55

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

c. Violaciones a los derechos humanos y fundamentales[45]

Las cifras de atención y trámite de quejas de la Defensoría, indican que entre los derechos más violados en Colombia, durante el año 2008, está el derecho a la salud con

45 Ver ordinal f Anexo No. 1. Derechos presuntamente violados. Cuadro general. Año 2008

2.934 quejas, los derechos de los desplazados con 1.953 quejas, el derecho de petición con 1.732 y el derecho a la vida con 1.203 quejas (Anexo 1).

Las conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud fueron la negación de la prestación del servicio, la deficiente e inoportuna atención médico-asistencial y el no pago de los aportes de salud. Respecto a los derechos de los desplazados las conductas más frecuente fueron la negación de atención humanitaria de emergencia en alimentación, elementos de hábitat interno y salud pública; las irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia y la negación de consolidación, estabilización socioeconómica en programas de acceso a viviendas de interés social.

Con relación al derecho de petición, las conductas de violación fueron el no responder de fondo lo solicitado en la petición, inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones y no responder en los términos señalados por la ley las conductas más recurrentes con relación a las quejas por violación al derecho a la vida, fueron amenazas de muerte, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales y homicidios múltiples. Ver detalle en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 6

CONDUCTAS MÁS RECURRENTES EN VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS, MÁS VIOLADOS. AÑO 2008		
DERECHOS	**CONDUCTAS**	
A la salud	Negación de la prestación del servicio de salud	1.522
	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1.379
	No pago de los aportes al Sistema de Salud	33
Total a la Salud		**2.934**
De los desplazados	Negación de atención humanitaria , de emergencia, en alimentación, elementos de hábitat interno y salubridad pública	1.014
	Irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia	375
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en programas, acceso a vivienda de interés social	180
	Otros	384
Total Desplazados		**1.953**
De petición	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1.275
	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	292
	No responder en los términos señalados por la ley	165
Total de Petición		**1.732**
A la vida	Amenazas de muerte	982
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	213
	Homicidios múltiples (masacres)	8
Total Vida		1.203

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

c.1. Participación en la presunta responsabilidad por la violación de los derechos humanos

En la participación de la presunta responsabilidad por violaciones a los derechos, se establece que existen quejas con más de un derecho y conducta violada -tal como se advirtió en el ordinal a) sobre el Anexo N° 1.

1.1. Presunta responsabilidad por la violación al derecho a la salud. El registro de quejas de la Defensoría indica que en el año 2008, la presunta responsabilidad por la violación al derecho a la salud recayó sobre los particulares que cuentan con la colaboración o aquiescencia de funcionarios públicos y que prestan el servicio público de salud, con 1.356 quejas, seguidas de las autoridades del orden departamental con 725 quejas, las autoridades del orden nacional con 258 quejas, las autoridades del orden municipal con 186 quejas, del orden distrital con 175 quejas y del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC, con 133 quejas, entre otros. Ver Anexo N° 3. Derecho a la salud. Presuntos responsables. Año 2008. (ver ordinal f).

1.2. Presunta responsabilidad por la violación a los derechos de los desplazados por la violencia[46]. La presunta responsabilidad por la violación a estas víctimas en el año 2008 recayó en su orden en las autoridades del orden nacional en 1.713 quejas, seguidas de las autoridades del orden departamental en 111 quejas, las autoridades del orden municipal con 97 y del orden distrital con 23 quejas, entre otras.

1.3. Presunta responsabilidad por la violación al derecho de petición[47]. El registro de quejas de la Defensoría señala que la mayor presunta responsabilidad en la violación a este derecho fundamental es de las autoridades del orden nacional con 494 quejas, seguidas de las autoridades del orden municipal con 286, las autoridades del Ejército Nacional con 183 quejas, del orden departamental con 172 queja, de la Policía Nacional con 73 quejas y del INPEC con 45 quejas.

1.4. Presunta responsabilidad por la violación al derecho a la vida. Preocupan a la Defensoría, y así lo ha reiterado en este informe, las violaciones al derecho fundamental a la vida que compromete las obligaciones de respeto y garantía del Estado colombiano, desde el ámbito de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; así como la acción y omisión de funcionarios públicos que tienen la obligación de respetar y garantizar ese derecho.

Se resaltan los homicidios cometidos en personas protegidas, de presunta responsabilidad de actores armados ilegales, en un número de 946, y las ejecuciones extrajudiciales de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública, en número de 153. Sobre la presunta responsabilidad de estas violaciones por conductas y responsables directos, nos referimos en el aparte titulado *Análisis de la Situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario* en el país, a partir de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2008.

Es de resaltar que en este período se registraron ocho (8) quejas por homicidios múltiples en personas protegidas o masacres, de las cuales, cuatro (4) se atribuyen en

46 Ver Anexo Nº 4. *Derechos de los desplazados. Presuntos responsables.* Año 2008. Ordinal f.

47 Ver Anexo Nº 5. *Derecho de petición. Presuntos responsables.* Año 2008. Ordinal f.

presunta responsabilidad a miembros del Ejército Nacional; una (1) a particulares con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado, y tres (3) se encuentran en estudio sobre la presunta responsabilidad.

Con relación a la conducta de amenazas de muerte, se registraron 982 quejas por presunta responsabilidad: 577 quejas en estudio; 210 se atribuyen a particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado; 63 a miembros de la Policía Nacional; 31 a miembros del Ejército Nacional; una (1) a la Armada Nacional, y las demás responsabilidades presuntas, se atribuyen a otras autoridades. Ver detalle en Anexo Nº 6.

d. Situaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario relevantes en el país, durante el año 2008

d.1. Desconocimiento de derechos a poblaciones en situación de vulnerabilidad

Preocupa a la Defensoría del Pueblo la violación de derechos humanos en el país, en especial la de los grupos poblacionales más vulnerables. La Defensoría del Pueblo insiste en el respeto, protección y garantías de derechos para los más desprotegidos y su realización bajo los principios de dignidad humana, autonomía, igualdad y no discriminación y de solidaridad. La Entidad recalca que, desde años atrás, la prioridad de su gestión está dirigida a la realización de los derechos de estos grupos poblacionales.

Según el registro de quejas, recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el año de 2008, entre los grupos vulnerables el más afectado fue el de los desplazados por la violencia, seguido de los niños, los reclusos y los indígenas.

De las 23.564 quejas, recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo, durante el año 2008, por presunta violación a los derechos humanos, en 8.302 quejas, los peticionarios o las víctimas fueron personas que pertenecían a grupos vulnerables. Ver detalle en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 7

QUEJAS GRUPOS VULNERABLES MÁS AFECTADOS POR VIOLACIÓN DE DERECHOS. AÑO 2008	
Población Vulnerable	**Total Violaciones**
Desplazados por la violencia	5.955
Niños	1.466
Reclusos	448
Indígenas	254
Niñas	90
Afrodescendientes	89
Total	8.302

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

d.2. De las dificultades del proceso de desmovilización, desarme, reincorporación y reintegración (DDR) con las Autodefensa, Colombia aprende para su proceso de paz

La política gubernamental para combatir a los actores armados ilegales consistente en incentivos para la desmovilización y entrega de armas, municiones, información y liberación de secuestrados, ha dado los siguientes resultados, de conformidad con las cifras que maneja el Ministerio de Defensa, entre los años 2003 al 2008, se han desmovilizado en forma individual 16.259 personas, de las cuales 2.904 son menores de edad[48]. De este total de desmovilizados, entre adultos y menores, 2.855 lo fueron en el año 2008 y en su totalidad gozan de certificación del Comité Operativo para la Dejación de Armas, CODA, que les permite acceder a los beneficios que el Estado les proporciona. De conformidad con el documento Conpes 3554, del 1 de diciembre de 2008, las personas desmovilizadas en forma colectiva a julio de 2008 eran 31.671[49].

En síntesis, sumados los datos del Ministerio de Defensa y del Conpes, el total de desmovilizados en el país en 2008 fue de 47.930, de los cuales, según el referido Conpes, 31.417 eran participantes activos del DDR, 1.676 habían muertos y 1.726 habían sido capturados[50], al parecer por delitos posteriores al ingreso al proceso de desmovilización, desarme, reincorporación y reintegración (DDR). De la anterior operación se infiere que 13.111 personas que, al parecer asistieron a ceremonias de desmovilización colectiva o ingresaron al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa, no se reportan como participantes activos del proceso de DDR.

En el seguimiento al proceso de desmovilización, desarme, reincorporación y reintegración a la vida civil (DDR) de los ex integrantes de las autodefensas[51], realizado por la Defensoría del Pueblo en ejecución del Proyecto SERCAI[52] durante el año 2008, se recibieron quejas e información sobre amenazas y atentados contra la vida e integridad personal de participantes del DDR que se negaron a ser reclutados, como también de los que fueron reclutados. Los reclutados pasaron a fortalecer organizaciones armadas al margen de la ley –conformadas por reductos de las autodefensas al mando de segundos dentro de la organización– que no se desmovilizaron en los actos protocolarios realizados del 2003 al 2006 ante el Gobierno nacional. De estas organizaciones armadas ilegales se informó a la Defensoría que la actividad principal es el negocio del narcotráfico, actividad delictiva que desarrollan en muchas regiones en alianza con grupos guerrilleros.

Según la misma información, se planteó que si bien las autodefensas en su proceso de paz con el Gobierno nacional lograron desmovilizar la mayoría de los miembros de sus frentes y bloques, y desmontar, de alguna manera, sus estructuras militares, no

48 Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia. Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado. Diciembre de 2008.

49 Este documento fue emitido por emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre la "Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales. Disponible en www.reintegración.gov.co – Proceso DDR- Desarme.html.

50 CONPES 3554 del 1 de diciembre de 2008. Página 17.

51 Autodefensas Unidas de Colombia y Bloque Elmer Cárdenas.

52 Seguimiento a la Reintegración a la Civilidad de Actores Armados Ilegales – Desmovilizados en forma Colectiva de las Autodefensas, en las regiones de; Antioquia, Urabá, Córdoba, Sucre, Cesar, Magdalena, Norte de Santander, Santander y Barrancabermeja.

lograron desmontar la estructura del negocio del narcotráfico que las sustentaba; que fueron reactivadas por los mandos medios que quedaron al frente de los reductos no desmovilizados de esa organización ilegal –como se mencionó anteriormente–, y que, se han venido fortaleciendo, entre otros, por los desmovilizados que retomaron las armas y la actividad ilícita. A este accionar delictivo, según la información conocida por la Defensoría, se vienen adhiriendo las bandas de delincuencia común y se ha intensificado y extendido el negocio del narcotráfico –en la producción y la distribución en el territorio nacional–, lo cual se constituye en grave amenaza para la población colombiana y el proceso de paz del Gobierno nacional con los actores armados ilegales.

Lo anterior sin que por ello se desnaturalice la connotación de infracciones al derecho internacional humanitario que acompañan su accionar[53].

El seguimiento al DDR con las Autodefensas, en sus diferentes etapas, y la labor incansable de las autoridades de Gobierno, tanto nacionales como regionales, la Defensoría del Pueblo viene tomando elementos, desde el 2007, para recomendar al Estado colombiano algunas líneas de acción y estructura organizacional que le permita construir una política pública de atención y asistencia a los armados que deponen las armas.

e. Seguimiento a las medidas de protección decretadas por el Sistema Interamericano contra el Estado de Colombia, relativas a población vulnerable

No obstante la Defensoría del Pueblo al haber sido excluida, por interpretación constitucional[54], de las autoridades concernidas en el obligatorio cumplimiento de las medidas decretadas por los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Interamericana CIDH y Corte Interamericana, en razón de ser Colombia parte integrante de la Organización de Estados Americanos y haber ratificado y aprobado la Convención Americana sobre Derechos Humanos[55], ha asumido por su compromiso con la vigencia y respeto de los derechos humanos en el país, un papel de seguimiento al cumplimiento de estas medidas, teniendo en cuenta que la mayoría de ellas recaen sobre grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad[56].

---

53 "Al respecto, se destaca la reciente publicación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional (varios autores 2006), en la cual se afirma la naturaleza específica del conflicto colombiano que contiene elementos criminales sin perder sus significados políticos". Citado en *Los Estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente.* Carlo Nassi y Angeka Rettberg. Universidad de los Andes. Bogotá, 2006. Afirmación que concuerda con lo planteado por la Defensoría en ejecución del Proyecto SERCAI.

54 Corte Constitucional. Sentencias ST 524, 558 y 719 de 2003.

55 Corte Constitucional Sentencia ST 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 ésta última parte del bloque de Constitucionalidad si tienen vinculatoriedad en el ordenamiento jurídico interno.*

56 *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. "…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 de 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 forzadamente por la violencia, e a autoridades locales, 2 a miembros de la comunidad religiosa, 2 a miembros de la misión médica, 1 a miembros de la UP o del PCC y 1 persona enferma de sida.

Ha de tenerse en cuenta que a 2007 las medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana al Estado de Colombia eran 129 y que, a julio de 2008, las medidas provisionales decretadas por la Corte Interamericana al Estado colombiano eran 10[57].

A continuación presentamos algunas de las medidas solicitadas al Estado colombiano por el Sistema Interamericano, que han sido objeto de especial seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro Nº 8. Medidas cautelares para la población reclusa de la Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad de Girón Santander. Año 2008

Resolución	Medidas y Población beneficiaria inicialmente	Situación de las medidas	Población actualmente beneficiaria	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
Resolución del 18 de marzo de 2004, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH.	1.- Adoptar las medidas necesarias para separar a la población carcelaria a modo de evitar situaciones que pongan en peligro la vida o la integridad personal de los 108 autodenominados presos políticos detenidos en el Centro Penitenciario de Alta Seguridad en el kilómetro 14 Vereda Palo Gordo, municipio de Girón, departamento de Santander. 2.- Concertar las medidas a adoptarse con la participación de los peticionarios".	El año 2008 se caracterizó por la realización de 3 huelgas de hambre, el 8 de enero, el 31 de marzo y el 29 de diciembre de 2008. Los internos buscaban por este medio llamar la atención del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC sobre sus solicitudes de traslados a otros centros carcelarios. Los traslados de 6 internos cobijados con medidas cautelares a otros centros carcelarios del país dio origen para que el Ministerio de Relaciones Exteriores considerara que fue superado el riesgo que acarreaba para sus vidas e integridad personal la permanencia en el establecimiento carcelario de Palo Gordo. En tal virtud, el Gobierno nacional solicitó a la CIDH el levantamiento y archivo de las medidas cautelares decretadas a favor de los referidos beneficiarios.	Según información de la Defensoría, a julio de 2008, había 40 internos cobijados con las medidas de la Comisión.	Insistente solicitud dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores para la realización de reuniones extraordinarias de seguimiento, ante las huelgas de hambre. Solicitudes al INPEC y a la Procuraduría General de la Nación para el inicio de las investigaciones contra las autoridades por la no respuesta a las solicitudes de traslados de los beneficiarios de las medidas. Visitas a la penitenciaría con el fin de verificar el estado de salud de los internos ante las quejas recibidas por la no atención por parte de las autoridades carcelarias. Frente al tema de la huelga de hambre, la Defensoría del Pueblo Regional Santander con la Procuraduría Regional realizaron los controles para que el área de sanidad brindará la atención en salud requerida a los huelguistas.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

57 Ibíd. Páginas 20 y 25.

Cuadro N° 9. Medidas provisionales para la población indígena. Pueblo Kankuamo. Departamentos de Magdalena y Guajira. Año 2008

Resolución	Medidas y Población beneficiaria	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
Mediante Resolución del 5 de julio del 2004 la CIDH ordenó al Estado colombiano: 1.- Adoptar sin dilación las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena kankuamo. 2.- Investigar los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes". 3.- Garantizar las condiciones de seguridad necesarias para que se respete el derecho a la libre circulación de las personas del pueblo indígena kankuamo, así como de quienes se hayan visto forzadas a desplazarse a otras regiones puedan regresar a sus hogares si lo desean.	Habitantes del pueblo indígena kankuamo.	El grupo de trabajo constituido por entidades del orden nacional, departamental y local y de común acuerdo con la comunidad indígena kankuama para dar cumplimiento a los compromisos acordados tanto con las entidades estatales como con la misma organización indígena kankuama, en el marco de las medidas provisionales, revisó los temas relativos a seguridad, protección, el estado de las investigaciones y la inversión social. En lo que atañe al estado de las investigaciones sobre los hechos que dieron origen a la adopción de las medidas provisionales tanto los beneficiarios como los peticionarios resaltan el trabajo de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía General y de la comisión especial de investigadores que se designó para avanzar en las investigaciones de los cien (100) casos seleccionados de los cuales se consiguió la reactivación de (66); se dictaron (29) órdenes de captura; (13) medidas de aseguramiento y se realizaron (2) capturas. Además de las (395) declaraciones y más de (1.000) personas vinculadas. Sin embargo, llama la atención no soslayar el tema de las medidas de protección para los testigos. Los peticionarios expresan su profunda preocupación por la ausencia de investigaciones por el delito de desplazamiento forzado. Sobre este tema la Fiscalía General de la Nación señaló que por distribución de trabajo, las mismas son conocidas por la Unidad Antisecuestro. Además, que el delito de desplazamiento es considerado como un delito conexo, razón por la cual sostiene que es necesario incrementar el número de investigaciones e imputar cargos por este delito. En el tema de la protección y seguridad de los miembros de la comunidad kankuama se registraron casos de asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas e intimidaciones, secuestros y desplazamientos forzados, como el homicidio de Juan Carlos Arias Montero, desplazado en Valledupar, oriundo de la comunidad de Guatapurí y muerto en combate, el 3 de septiembre de 2008, por miembros del Batallón Rondón de la Décima Brigada blindada en las estribaciones de la serranía del Perijá (jurisdicción de La Jagua del Pilar, Guajira). El asesinato de dos jóvenes kankuamos en hechos ocurridos en la cabecera municipal de Valledupar el 30 de noviembre de 2008. La retención de otro joven oriundo de la comunidad de los	A la Procuraduría General de la Nación para agilizar las investigaciones correspondientes. Seguimiento permanente a los acuerdos y compromisos instando a las autoridades a agilizar la implementación de las acciones conducentes para llevar a buen término los acuerdos convenidos. Insistencia en que se agilicen las investigaciones. En ese sentido se hizo un llamado a la Procuraduría Regional de Cesar para que se mantenga vigilante frente al desarrollo de dichas investigaciones. Participación activa en la comisión de la cual hizo parte la Décima Brigada Blindada y el Comando Departamental de Policía del Cesar que visitó el 18 de abril de 2008 la comunidad de Atanquez con el fin de levantar información sobre las jóvenes embarazadas y abandonadas. Solicitud de informes a la administración municipal de Valledupar sobre las acciones adelantadas con la finalidad de resolver el problema de gobernabilidad generado por la presencia de las dos autoridades en el resguardo.

Resolución	Medidas y Población beneficiaria	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
4.- Dar participación a los beneficiarios de estas medidas en la planificación e implementación de las mismas, y que en general les mantenga informados sobre el avance de la ejecución de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.		áticos, al parecer, por parte de los miembros de las autodefensas gaitanistas. La desaparición de Luis Eduardo Guerra, originario de La Mina el 14 de junio de 2008. El 12 de marzo de 2008 se celebró la reunión entre las autoridades del pueblo kankuamo y la fuerza pública convocada por la Coordinación para la Sierra Nevada de Santa Marta (Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo, del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH) en el marco de los compromisos adquiridos en la Mesa de Trabajo Interinstitucional de Seguimiento a la Aplicación de las Medidas Provisionales otorgada por la CIDH al pueblo kankuamo, con un objetivo: tramitar y dar respuesta a las quejas relacionadas con el comportamiento de la fuerza pública al interior del resguardo indígena kankuamo. La quejas presentadas por las autoridades del pueblo kankuamo están relacionadas con los operativos realizados por miembros del Batallón La Popa, quienes acompañados por encapuchados, hacían señalamientos contra diversos miembros de la comunidad. Los acuerdos establecidos se incumplieron por las capturas y detenciones de indígenas desmovilizados de la guerrilla, que se produjeron después de cierto tiempo de retorno a sus comunidades, en los retenes dispuestos por la fuerza pública en la vía que de Valledupar conduce al resguardo por los daños que causó el bombardeo de la Fuerza Aérea sobre un lugar sagrado conocido como La Nevadita; por el desarraigo de la finca La Federación a que fueron obligados por parte de la guerrilla; por los controles que ha impuesto la Estación de Policía de Atanquez a todas las personas que habitan el resguardo, tomando nombres, lugar de residencia y, con la situación de algunas jóvenes que resultaron embarazadas por miembros de la fuerza pública, al parecer, jóvenes que han sido abandonadas con sus hijos. Uno de los temas más recurrentes planteados en el desarrollo de las medidas provisionales ha sido el del fortalecimiento del gobierno propio del pueblo kankuamo, ya que el municipio de Valledupar sostiene la figura de los corregimientos al interior del resguardo, situación que se ha convertido en fuente permanente de controversias entre dos tipos de autoridades: los cabildos indígenas y los inspectores rurales, dependientes de la administración municipal. Se persiste en consolidar la gobernabilidad del propio pueblo kankuamo.	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro N° 10. Medidas cautelares para la población indígena. Pueblo wiwa. Sierra Nevada de Santa Marta, departamento de Guajira. Año 2008

Solicitud de la CIDH	Medidas y población beneficiaria	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
Resolución del 4 de febrero de 2005 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitó al Estado colombiano adoptar medidas cautelares a favor del pueblo indígena wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta.	Beneficiarios: Todo el pueblo indígena wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta. Medidas de la CIDH solicitó: 1. Adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los miembros del pueblo wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, respetando su identidad cultural y protegiendo la especial relación que tiene con su territorio, conforme a las obligaciones contraídas por el Estado. 2. Brindar atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento y de la crisis alimentaria, en particular a las niñas y niños del pueblo indígena. 3. Concertar las medidas de protección colectiva, incluyendo la presencia de un defensor comunitario, con los beneficiarios, a través de sus organizaciones representativas Wiwa Bukuanarúa Tayrona OBYBT y la Organización Gonabindua Tayrona y los peticionarios, y 4. Adoptar las medidas necesarias a fin de poner término a los hechos de violencia y las amenazas proferidas en contra de la comunidad beneficiaria.	En el mes de septiembre de 2007 se conformó la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la implementación y seguimiento de las medidas cautelares de la cual hacen parte autoridades indígenas, peticionarios y el Estado. Dicha Mesa se conformó para la implementación y seguimiento de las medidas cautelares, con las siguientes funciones: 1. Realizar periódicamente reuniones en las que participen las instituciones públicas, las entidades territoriales, los peticionarios y los beneficiarios de las medidas. Las cuales se realizan rotativamente en los distintos departamentos que cobijan el territorio ancestral habitado por el pueblo indígena wiwa. 2. Cuando la urgencia a la gravedad de las circunstancias así lo ameriten, previa evaluación de la Mesa de Trabajo se efectuarán visitas extraordinarias al territorio wiwa, para averiguar sobre los hechos ocurridos y brindar acompañamiento a las comunidades. 3. Desde la Mesa de Trabajo se propondrán medidas de promoción y protección de DD. HH. del pueblo wiwa, atendiendo a sus usos y costumbres y procedimientos. 4. Habilitar espacios que se acuerden en la mesa que permitan fortalecer en la práctica las relaciones entre las autoridades tradicionales del pueblo wiwa y las instituciones públicas de carácter municipal, departamental y nacional, con respecto al cumplimiento de los compromisos adquiridos por dichas autoridades en el marco de las medidas cautelares. 5. Trasmitir las quejas a las autoridades competentes, sobre violaciones de DD. HH. del pueblo indígena wiwa, beneficiario de las medidas cautelares. El 12 de diciembre de 2008 se llevó a cabo una reunión de seguimiento, en la cual los beneficiarios manifestaron su inconformidad pues había transcurrido más de un año sin que se hubiese adelantado una reunión, cuando el compromiso era que estas se efectuarían cada tres meses. Además de lo anterior, expresaron su desconcierto con algunas acciones que se dieron por parte del Ejér-	La Defensoría participó en la Mesa de Trabajo Interinstitucional; hizo seguimiento a los compromisos adquiridos por las autoridades en el marco de sus funciones de verificación, y constató el avance en la entrega de equipos de comunicación y auxilios de transporte para los beneficiarios de las medidas que se encuentran amenazados; Realizó gestiones ante los diferentes organismos, como Acción Social, orientadas a brindar una respuesta a la situación de desplazamiento forzado de los miembros del pueblo wiwa.

Solicitud de la CIDH	Medidas y población beneficiaria	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
		cito Nacional como el relacionado con el bloqueo de alimentos que a su juicio generó problemas de desnutrición en las niñas y niños wiwa; las detenciones arbitrarias utilizando personas encapuchadas que hacían señalamientos contra miembros de la comunidad indígena wiwa; el acampamento de la tropa cerca de centro de salud y escuelas; la utilización indebida de material de guerra, como el abandono de artefactos explosivos en inmediaciones en donde se encuentra la población civil; el taponamiento de vías, entre otras situaciones. Manifestaron también la falta de voluntad y compromiso que existe por parte de las gobernaciones y alcaldías competentes para cumplir con los compromisos que se dan en las mesas de trabajo interinstitucional. En relación con la situación de desplazamiento de los beneficiarios de las medidas: los peticionarios señalaron que 1.122 familias pertenecientes al pueblo indígena se encuentran en situación de desplazamiento. En cuanto al tema de investigaciones penales: los peticionarios manifestaron que la Fiscalía General de la Nación debería informar sobre el estado actual de las investigaciones que cursan. Finalmente, reconocieron el trabajo del Ministerio del Interior y de Justicia respecto a la adopción de medidas de protección.	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro N° 11. Medidas cautelares para la población indígena. Pueblo embera chamí. Departamentos de Caldas y Risaralda. Año 2008

Solicitud de la CIDH	Población beneficiaria	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
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 la vida y la integridad de los miembros de los resguardos y asentamientos de Cañamomo-Lomaprieta, San Lorenzo, Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, Escopetera-Pirza,	Población beneficiada: los miembros de los resguardos y asentamientos de Cañamomo- Lomaprieta, 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	Durante el año 2008 algunos miembros del CRIDEC recibieron amenazas a través de pasquines y escritos; así mismo, se tuvo conocimiento de presuntos seguimientos a algunos líderes indígenas y amenazas generalizadas	Dentro de las actividades de seguimiento a las medidas cautelares a favor del pueblo embera chamí de Caldas se continuó con la labor de acompañamiento permanente de diferentes dependencias de la Defensoría del Pue-

Solicitud de la CIDH	Población beneficiaria	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
Totumal, La Trina, La Albania, Cerro Tacón, La Soledad; así como, a favor de los miembros del Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), individualizados en la solicitud de los peticionarios, incluyendo auxilio para su desplazamiento; e informar sobre las acciones adoptadas con el fin de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las amenazas y los actos de violencia perpetrados contra las personas protegidas.	miembros del Consejo Regional Indígena de Caldas - CRIDEC.	contra algunos miembros de los resguardos de Cañamomo, Lomaprieta y Escopetera Pirza.	blo, regional y nacional, con apoyo especial de la Unidad de Coordinación a la Atención a los Desplazados por la Violencia y la Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas, asistiendo a reuniones de seguimiento convocadas por la Cancillería y reuniones in situ, con participación de delegados del alto gobierno, los peticionarios y representantes de la comunidad.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Cuadro N° 12. Medidas cautelares para la población indígena. Pueblo embera katio. Departamento de Córdoba. Año 2008

Solicitud de la CIDH	Medidas y población beneficiaria.	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas.
No hay resolución	El 4 de junio de 2001, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Kimi Domicó, Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Teofan Domicó, Mariano Majore, Delio Domicó, Fredy Domicó miembros de la comunidad indígena embera katio del Alto Sinú secuestrados en el cabildo comunitario y zonas aledañas. Se solicitó al Estado adoptar de manera urgente las medidas necesarias para establecer el paradero de estos y protegerles, al igual que a los demás miembros de la comunidad. También, se le solicitó investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los atentados en contra de la comunidad indígena.	Se constituyó la Comisión Mixta de Verificación para el seguimiento a las medidas cautelares. Su naturaleza es de carácter civil y humanitario. Su objetivo es el seguimiento a las acciones de protección y prevención que se acuerden con la comunidad, para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de sus miembros. Así mismo, transmitir a las autoridades competentes las solicitudes relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales de la misma. Esta comisión determina la adopción de medidas para garantizar la protección de la población objeto de las medidas y acompañamiento la labor del Defensor Comunitario que labora en esa comunidad.	La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, y con el apoyo de la Regional Córdoba, la Unidad de Coordinación a la Atención a los Desplazados por la Violencia y la Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas, hace permanente seguimiento a las medidas pactadas para esta comunidad. Gestión en la cual se resaltan las siguientes realizadas durante el 2008. En el mes de marzo, la Defensoría puso en conocimiento de las autoridades una extorsión contra uno de los beneficiarios de las medidas, a quien le exigían, supuestamente las Águilas Negras, la suma de $10.000.000 de pesos, so pena de darle muerte a él y a su familia. En agosto, la Defensoría conoció que miembros del Ejército Nacional, Brigadas XVII y XI re-

Solicitud de la CIDH	Medidas y población beneficiaria.	Situación de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas.
	No obstante, los afectados continuaron presentando información y observaciones con relación a estas medidas cautelares[58].		tuvieron, al parecer de manera ilegal, a 3 indígenas, sin reportar su paradero y prolongaron tal situación para uno de ellos. Por estos hechos se remitió la queja a la Procuraduría Seccional para lo de su competencia. En el mes de noviembre, la Defensoría reportó a las autoridades competentes las heridas causadas a una indígena, menor de edad, al parecer en un enfrentamiento entre el Ejército Nacional y las FARC, el 17 de noviembre de 2008. La Brigada 11, PACRMIJ, Coordinación Nacional PACR OP, prometió a la Defensoría Regional verificar los hechos y no generar combates en territorios indígenas.

Cuadro N° 13. Medidas cautelares para miembros de la Organización Femenina Popular (OFP)

Solicitud CIDH	Medidas y población beneficiaria al momento de la resolución	Situación actual de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
El 26 de mayo de 2000 la Comisión otorgó medidas cautelares para proteger a las integrantes de la Organización Femenina Popular (OFP) con sede en Barrancabermeja.	Integrantes de la Casa de la Mujer de Puerto Wilches, en especial la coordinadora Flor María Cañas, de la Organización Femenina Popular OFP, amenazada el 22 de mayo de 2000, hecho denunciado por ella y la organización internacional de DD. HH. que la acompañaba, ante lo cual le amenazaron de nuevo manifestándoles que "saben que la presencia internacional no durará todo el tiempo y que las mujeres se quedarán en el pueblo [y] por tanto sufrirán las consecuencias".	Durante el año 2008 se recibieron varias quejas por situación de riesgo y amenaza de diferentes miembros de la Organización Femenina Popular en particular de su presidenta, Yolanda Becerra, así como amenazas generalizadas a líderes sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos en la región de Magdalena Medio y en Barrancabermeja en particular.	La Defensoría ha hecho seguimiento y recibido y tramitado quejas relacionadas con la situación de riesgo y amenaza contra miembros de la Organización Femenina Popular presuntamente por parte de miembros del grupo autodenominado "Águilas Negras", que debidamente documentadas se han remitido a la Dirección General de la Policía Nacional, a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores informó a la Defensoría, en junio de 2008, que no ha sido posible la reevaluación del nivel de riesgo de una de las amenazadas, por motivos que fueron argumentados por ella directamente al DAS, aunque sigue contando con el mismo esquema de protección. Se informa, además, que se adelantó estudio de riesgo a otras de las amenazadas, a las que se les entregó un Manual de Medidas de Autoprotección y teléfonos; se les prestó asesoría en temas relacionados con su seguridad. También se han realizado visitas permanentes, por parte de patrullas de vigilancia policial, a las sedes y lugares de residencia, donde se dejan las respectivas constancias en aras de garantizar el normal desarrollo de su trabajo.

58 http://www.cidh.org/indigenas/jurisprudencia/10.medidas.cautelares.doc

Solicitud CIDH	Medidas y población beneficiaria al momento de la resolución	Situación actual de las medidas	Gestión defensorial ante las autoridades concernidas con las medidas
			Finalmente, relaciona las investigaciones penales que se han adelantado por la situación de amenaza de algunas de las integrantes de OFP, las cuales en su mayoría se encuentran en indagación preliminar. No obstante lo anterior, la Defensoría en las reuniones de seguimiento a estas medidas ha solicitado insistentemente efectividad de las mismas toda vez que la tensión y riesgo de estas personas se hace evidente ante la presencia de grupos armados ilegales que no ven bien la labor de denuncia permanente de estas defensoras de derechos humanos.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

f. ANEXOS. (Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas)

Anexo Nº 1. Derechos presuntamente violados. Cuadro general. Año 2008

DERECHOS	No.
INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	11.462
SALUD	2.934
DE LOS DESPLAZADOS	1.953
DE PETICIÓN	1.732
VIDA	1.203
DEFENSA, AL DEBIDO PROCESO Y A LAS GARANTÍAS JUDICIALES	660
INTEGRIDAD PERSONAL	658
ADECUADA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	517
SEGURIDAD SOCIAL	346
ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	307
TRABAJO Y A LAS LIBERTADES DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO	263
INFRACCIÓN A LA LEGISLACIÓN DE MENORES DE EDAD	188
EDUCACIÓN Y CULTURA	187
MORALIDAD ADMINISTRATIVA	154
PROPIEDAD	149
FAMILIA	147
IGUALDAD	123
AMBIENTE SANO	121
LIBERTAD PERSONAL	108
NO SER SOMETIDO A DESAPARICIÓN FORZADA	103
HONRA Y AL BUEN NOMBRE	78
DE LOS CONSUMIDORES	50
INTIMIDAD	34

DERECHOS	No.
LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA	34
AUTONOMÍA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS	26
PAZ	23
RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA	23
RESTITUCIÓN, INDEMNIZACIÓN, REHABILITACIÓN DE VÍCTIMAS VIOLACIONES FLAGRANTES DER. LIB. FUNDAMENTALES	20
ASOCIACIÓN	17
PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y PATRIMONIO PÚBLICO	17
LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN	15
LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	15
PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA	15
SINDICALIZACIÓN Y HUELGA	9
ASILO	7
NACIONALIDAD	4
LIBERTAD DE COMUNICACIÓN	3
LIBERTAD DE CONCIENCIA	3
LIBERTAD RELIGIOSA	2
LIBERTADES DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN	2
Total general	**23.712**

Anexo Nº 2. Infracciones al derecho internacional humanitario. Presuntos responsables. Año 2008

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
ARMADA NACIONAL	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	4
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	1
	Homicidios individuales en personas protegidas	1
Total ARMADA NACIONAL		**6**
EJÉRCITO NACIONAL	Actos de pillaje	4
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	73
	Ataques al adversario que ha abandonado o se encuentra fuera de las hostilidades	1
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	6
	Ejecución de operaciones militares contra bienes que no revisten el carácter de objetivo militar	4
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	14
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	51
	Homicidios colectivos en personas protegidas	3

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
EJÉRCITO NACIONAL	Homicidios individuales en personas protegidas	18
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	2
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	20
	Realización de actos de terrorismo	2
	Realización de ataques indiscriminados	9
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha pérfidos o que causan sufrimientos	1
Total EJÉRCITO NACIONAL		**208**
POLICÍA NACIONAL	Actos de pillaje	5
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	42
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	3
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	6
	Homicidios individuales en personas protegidas	1
	Los secuestros o toma de rehenes	1
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	3
	Realización de ataques indiscriminados	1
Total POLICÍA NACIONAL		**63**
Total FUERZA PÚBLICA		**277**
Estructuras de Autodefensas no Desmovilizadas y Grupos Emergentes con posterioridad a la desmovilización de estas	Actos de perfidia	7
	Actos de pillaje	8
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1.727
	Ataques al adversario que ha abandonado o se encuentra fuera de las hostilidades	1
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	18
	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	4
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1.096
	Homicidios colectivos en personas protegidas	26
	Homicidios Individuales en personas protegidas	881
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	1
	Imposición de castigos colectivos en personas protegidas	1

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Estructuras de Autodefensas no Desmovilizadas y Grupos Emergentes con posterioridad a la desmovilización de estas	Los secuestros o toma de rehenes	41
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	2
	Realización de actos de terrorismo	1
	Realización de ataques indiscriminados	8
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	10
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha pérfidos o que causan sufrimientos	3
Total Estructuras de Autodefensas no Desmovilizadas y Grupos Emergentes con posterioridad a la desmovilización de estas		**3.836**
ELN	Actos de pillaje	1
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	96
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	2
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	1
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	186
	Homicidios colectivos en personas protegidas	2
	Homicidios individuales en personas protegidas	5
	Los secuestros o toma de rehenes	8
	Realización de actos de terrorismo	3
	Realización de ataques indiscriminados	1
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	6
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha pérfidos o que causan sufrimientos	2
Total ELN		**313**
EPL	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	6
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	6
Total EPL		**12**
ERG	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	1
Total ERG		**1**
ERP	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	1
Total ERP		**1**

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
FARC	Actos de perfidia	14
	Actos de pillaje	21
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	2.011
	Ataque o afectación de bienes culturales o lugares de culto	2
	Ataques al adversario que ha abandonado o se encuentra fuera de las hostilidades	1
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	25
	Atentar contra la libertad sexual de personas protegidas	3
	Cualquier acto que vulnere la especial protección que le asiste al personal sanitario, de socorro,	6
	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	4
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	2
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	2.973
	Hacer padecer hambre a la población civil	2
	Homicidios colectivos en personas protegidas	8
	Homicidios individuales en personas protegidas	49
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	2
	Los secuestros o toma de rehenes	33
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	3
	Realización de actos de terrorismo	12
	Realización de ataques indiscriminados	27
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	37
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha pérfidos o que causan sufrimientos	12
Total FARC		**5.248**
GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO	Actos de perfidia	9
	Actos de pillaje	19
	Amenazas, ataques o represalias contra la población civil o contra personas civiles	828
	Ataques al adversario que ha abandonado o se encuentra fuera de las hostilidades	1
	Atentados contra la integridad física, o la salud mental de las personas	13

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO	Cualquier acto que vulnere la especial protección que le asiste al personal sanitario, de socorro,	2
	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	2
	Ejecución de operaciones militares contra personas no combatientes	2
	El desplazamiento forzado de las personas protegidas	837
	Homicidios colectivos en personas protegidas	1
	Homicidios individuales en personas protegidas	11
	Irrespeto o realización de actos de violencia contra personas o bienes que ostenten protección especial	1
	Los secuestros o toma de rehenes	14
	No aplicación del principio de distinción entre población civil y combatientes	2
	Realización de actos de terrorismo	4
	Realización de ataques indiscriminados	15
	Reclutar menores de edad y obligarlos a participar en las hostilidades	2
	Utilización de armas prohibidas, de medios o métodos de lucha pérfidos o que causan sufrimientos	10
Total GRUPO GUERRILLERO NO DETERMINADO		**1.774**
Total GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY		**11.185**
Total GENERAL		**11.462**

Anexo Nº 3. Derecho a la salud. Presuntos responsables. Año 2008

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Del orden Nacional	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	145
	Negación de la prestación del servicio de salud	109
	No pago de los aportes al sistema de salud	4
Total del orden Nacional		**258**
Del orden Departamental	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	332
	Negación de la prestación del servicio de salud	391
	No pago de los aportes al sistema de salud	2
Total del orden Departamental		**725**

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Del orden Municipal	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	94
	Negación de la prestación del servicio de salud	88
	No pago de los aportes al sistema de salud	4
Total del orden Municipal		**186**
Del orden Distrital	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	72
	Negación de la prestación del servicio de salud	102
	No pago de los aportes al sistema de salud	1
Total del orden Distrital		**175**
Del orden Internacional	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	2
Total del orden Internacional		**2**
Armada Nacional	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	2
	Negación de la prestación del servicio de salud	2
Total Armada Nacional		**4**
Ejército Nacional	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	41
	Negación de la prestación del servicio de salud	36
Total Ejército Nacional		**77**
Fuerza Aérea	Negación de la prestación del servicio de salud	1
Total Fuerza Aérea		**1**
Policía Nacional	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	6
	Negación de la prestación del servicio de salud	7
Total Policía Nacional		**13**
Funcionarios de Fiscalía	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1
	Negación de la prestación del servicio de salud	1
Total funcionarios de Fiscalías		**2**
Funcionarios de la Procuraduría	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1
Total funcionarios de la Procuraduría		**1**
Funcionarios de Tribunales	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	1
Total funcionarios de Tribunales		**1**
Inpec	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	90
	Negación de la prestación del servicio de salud	43
Total Inpec		**133**
Particulares que cuentan con la colaboración o aquiescencia de funcionarios públicos y que prestan el servicio público de salud	Negación de la prestación del servicio de salud	742
	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial	592

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Particulares que cuentan con la colaboración o aquiescencia de funcionarios públicos y que prestan el servicio público de salud.	No pago de los aportes al sistema de salud	22
Total de particulares que cuentan con la colaboración o aquiescencia de funcionarios públicos y que prestan el servicio público de salud.		**1.356**
Total general		**2.934**

Anexo Nº 4. Derechos de los desplazados. Presuntos responsables. Año 2008

Presuntos Responsables Directos	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Del orden Nacional	Irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia	369
	Negación de atención hum. de emergencia, en alimentación, elementos de hábitat interno y salubr. públic.	945
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog. acceso a vivienda de interés social	159
	Negación de convocatoria de Comités Dptles., Mpales., Dtales. de atención integral a población desplazada	3
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en alojamiento transitorio	30
	Negación de la atención humanitaria de emergencia en salud	9
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en transporte de emergencia	6
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de acceso a tierras	37
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de capacitación y empleo	15
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de retorno	8
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	104
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas en proyectos productivos	16
	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	6
	Negación de la valorización por desplazamiento en el término señalado	4
	Negación del acceso al servicio de educación a personas desplazadas	1
	Restricción del paso o entrega de la ayuda humanitaria de emergencia	1
Total del orden Nacional		**1.713**

Presuntos Responsables Directos	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Del orden Departamental	Incumplimiento funciones establecidas para comités dptales, atención integral población desplazada	30
	Irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia	5
	Negación de atención hum. de emergencia,en alimentación, elementos de hábitat interno y salubr. públic.	28
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog. acceso a vivienda de interés social	14
	Negación de convocatoria de Comités Dptles., Mpales., Dtales. de atención integral a población desplazada	3
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en alojamiento transitorio	1
	Negación de la atención humanitaria de emergencia en salud	8
	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 retorno	1
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	6
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas en proyectos productivos	4
	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	2
	Negación del acceso al servicio de educación a personas desplazadas	3
Total del orden Departamental		**111**
Del orden Municipal.	Incumplimiento funciones establecidas para comités dptales., atención integral población desplazada	22
	Negación de atención hum. de emergencia, en alimentación, elementos de hábitat interno y salubr. públic.	40
	Negación de consolidación,estabilización socioeconómica, en prog.acceso a vivienda de interes social	2
	Negación de convocatoria de Comités Dptles., Mpales., Dtales. de atención integral a población desplazada	5
	Negación de la atención humanitaria de emergencia, en alojamiento transitorio	1
	Negación de la atención humanitaria de emergencia en salud	6
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de acceso a tierras	5
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	5
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas en proyectos productivos	3

Presuntos Responsables Directos	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Del orden Municipal	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	2
	Negación del acceso al servicio de educación a personas desplazadas	6
Total del orden Municipal		**97**
Del orden Distrital	Incumplimiento funciones establecidas para comités dptales, atención integral población desplazada	9
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog. acceso a vivienda de interés social	3
	Negación de convocatoria de Comités Dptles., Mpales., Dtales. de atención integral a población desplazada	5
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de acceso a tierras	1
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	3
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas en proyectos productivos	1
	Negación del acceso al servicio de educación a personas desplazadas	1
Total del orden Distrital		**23**
Ejército Nacional	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	1
Total Ejército Nacional		**1**
Funcionarios de Fiscalías	Irregularidades en el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia	1
Total Funcionarios de Fiscalías		**1**
Funcionarios de las Personerías	Negación de la recepción de la declaración por desplazamiento forzado	2
Total Funcionarios de las Personerías		**2**
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia de servidores públicos y prestan servicios públicos.	Negación de atención hum. de emergencia,en alimentación,elementos de hábitat interno y salubr.public	1
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de reubicación	1
	Negación de consolidación, estabilización socioeconómica, en prog.Acceso a vivienda de interés social	2
	Negación de la consolidación y estabilización socioeconómica, en programas de capacitación y empleo	1
Total particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia de servidores públicos y prestan servicios públicos.		**5**
Total General		**1.953**

Anexo Nº 5. Derecho de petición. Presuntos responsables. Año 2008

Presuntos Responsables Directos	Conductas Vulneratorias	No. Quejas
Del orden Nacional	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	77
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	355
	No responder en los términos señalados por la ley	62
Total del orden Nacional		**494**
Del orden Departamental	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	28
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	131
	No responder en los términos señalados por la ley	13
Total del orden Departamental		**172**
Del orden Municipal	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	51
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	215
	No responder en los términos señalados por la ley	20
Total del orden Municipal		**286**
Del orden Distrital	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	3
	No responder en los términos señalados por la ley	4
Total del orden Distrital		**8**
Armada Nacional	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	2
	No responder en los términos señalados por la ley	1
Total Armada Nacional		**4**
Ejército Nacional	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	26
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	144
	No responder en los términos señalados por la ley	13
Total Ejército Nacional		**183**
Policía Nacional	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	13
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	57
	No responder en los términos señalados por la ley	3
Total Policía Nacional		**73**

Presuntos Responsables Directos	Conductas Vulneratorias	No. Quejas
DAS	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	3
Total DAS		**3**
Inpec	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	16
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	28
	No responder en los términos señalados por la ley	1
Total Inpec		**45**
Auxiliares de la Justicia	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
Total auxiliares de la Justicia		**1**
Funcionarios Cortes,Consejo de Estado	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	2
Total funcionarios Cortes, Consejo de Estado		**2**
Funcionarios de Fiscalías	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	4
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	38
	No responder en los términos señalados por la ley	5
Total funcionarios de Fiscalías		**47**
Funcionarios de Juzgados	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	4
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	21
	No responder en los términos señalados por la ley	1
Total funcionarios de Juzgados		**26**
Funcionarios de la Contraloría	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total funcionarios de la Contraloría		**2**
Funcionarios de la Procuraduría	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total funcionarios de la Procuraduría		**1**
Funcionarios de las Personerías	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	2
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1
Total funcionarios de las Personerías		**3**
Funcionarios de Tribunales	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	1
Total funcionarios de Tribunales		**1**

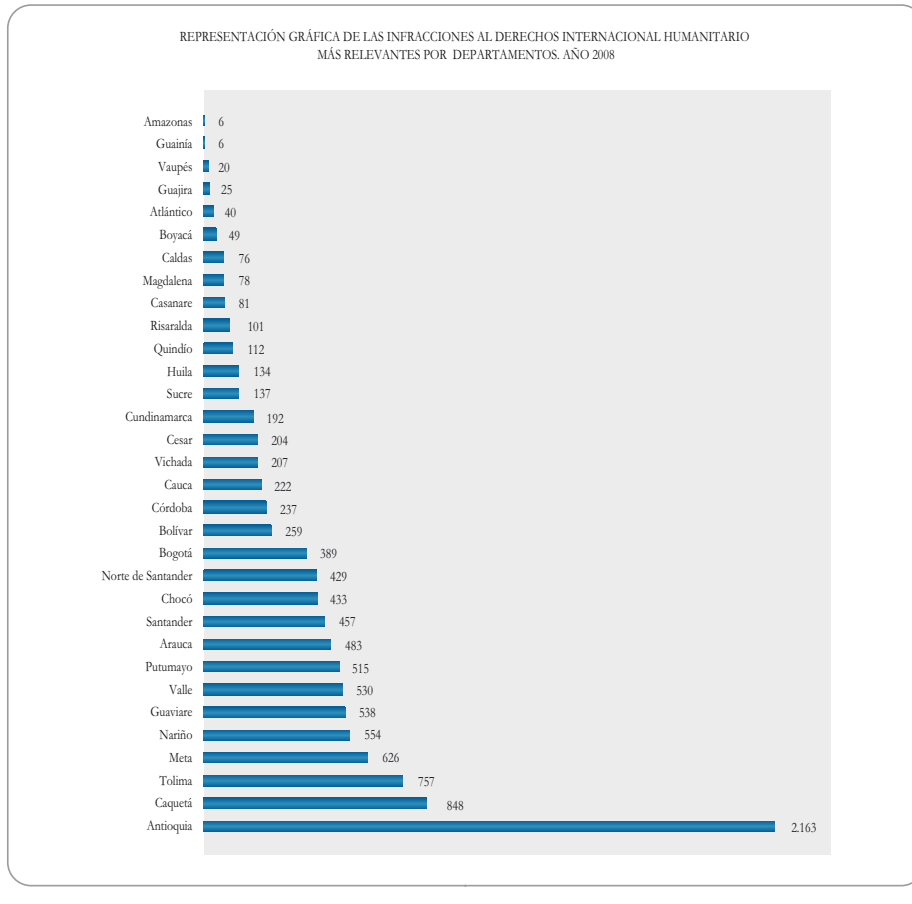
Presuntos Responsables Directos	Conductas Vulneratorias	No. Quejas
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia de servidores públicos y prestan servicios públicos.	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	26
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	71
	No responder en los términos señalados por la ley	7
	Inobservancia de procedimientos prescritos en la ley o reglamentos para recepción de peticiones	40
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	202
	No responder en los términos señalados por la ley	35
Total particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia de servidores públicos y prestan servicios públicos.		**381**
Total General		**1.732**

Anexo Nº 6. Derecho a la vida. Presuntos responsables. Año 2008

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Armada Nacional	Amenazas de muerte	1
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	1
Total Armada Nacional		**2**
Ejército Nacional	Amenazas de muerte	31
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	140
	Homicidios múltiples (masacres)	4
Total Ejército Nacional		**175**
Policía Nacional	Amenazas de muerte	63
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	12
Total Policía Nacional		**75**
Del Orden Nacional	Amenazas de muerte	33
Total del Orden Nacional		**33**
Del Orden Departamental	Amenazas de muerte	8
Total del Orden Departamental		**8**
Del Orden Municipal	Amenazas de muerte	8
Total del Orden Municipal		**8**
Del Orden Distrital	Amenazas de muerte	2
Total del Orden Distrital		**2**
DAS	Amenazas de muerte	3
Total DAS.		**3**
Funcionarios de Fiscalías	Amenazas de muerte	8
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	2
Total Funcionarios de Fiscalías		**10**
Funcionarios de las Personerías	Amenazas de muerte	1
Total Funcionarios de las Personerías		**1**
Inpec	Amenazas de muerte	20
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	2
Total Inpec		**22**

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	CONDUCTAS VULNERATORIAS	No. Quejas
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia de servidores públicos	Amenazas de muerte	210
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	9
	Homicidios múltiples (masacres)	1
Total particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia de servidores públicos		**220**
Particulares que prestan servicios públicos	Amenazas de muerte	17
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	1
Total particulares que prestan servicios públicos		**18**
En Estudio	Amenazas de muerte	577
	Ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales	46
	Homicidios múltiples (masacres)	3
Total En Estudio		**626**
Total General		**1.203**

Anexo Nº 7



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

C.2. INFORME GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA ANTE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL: Acciones en asuntos constitucionales y legales

Durante el segundo periodo de la legislatura 2007-2008 y el primero de la legislatura 2008-2009, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, intervino en varios de los temas de derechos humanos de mayor trascendencia para el país.

a. Actuación ante el Congreso de la República

a.1. Estatuto para las víctimas del conflicto armado interno

La Defensoría del Pueblo participó en una mesa de trabajo sobre el Proyecto de Ley N° 157 de 2007 Senado "Por medio del cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de DD. HH. y DIH en el marco del conflicto colombiano", presentado por un grupo de parlamentarios, liderados por el senador Juan Fernando Cristo. Dentro de las modificaciones propuestas, se hizo énfasis en la necesidad de adoptar medidas especiales para la investigación de delitos sexuales en el marco del conflicto armado, tema que, luego del silencio de la Ley 975 de 2005, era necesario incorporar para hacer patente la problemática humanitaria generada por los actores del conflicto en contra de la libertad, la autonomía y la integridad sexual de la mujer.

Sobre la base de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder -adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de la Resolución No. 40/34 del 29 de noviembre de 1985-, el *conjunto de Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* -aprobado por la Asamblea General el 19 de abril de 2005- y las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional -aprobadas por la Asamblea General de Estados Partes en el Estatuto de Roma durante su primer período de sesiones celebrado en Nueva York del 3 al 10 de septiembre de 2002-, se recomendó la incorporación de normas sobre información de asesoría y apoyo a las víctimas, garantía de comunicación adecuada sobre los actos y decisiones judiciales por parte de los funcionarios a cargo de los procesos, principios de la prueba en casos de violencia sexual, declaración a puerta cerrada, presencia y apoyo de personal especializado, reserva de la imagen o de la

identidad, reconocimiento de gastos sufragados para acudir al proceso y la creación de una alta consejería para las víctimas.

El documento contentivo de estas propuestas fue entregado en el Senado de la República el 8 de agosto de 2008. El proyecto ya surtió los debates reglamentarios en el Senado de la República y se encuentran pendientes los de Comisión y Plenaria en la Cámara de Representantes.

a.2. Entrega de inmuebles por colaboración en procesos de extinción de dominio

La Defensoría presentó algunos comentarios en torno a la iniciativa parlamentaria contenida en el Proyecto de Ley N° 259 de 2008 Senado, "por medio de la cual se adiciona la Ley 793 de 2002: trámite abreviado y beneficio por colaboración en procesos de extinción de dominio de bienes ilícitos".

En efecto, el proyecto de ley comentado admite la posibilidad de que el encausado haga entrega voluntaria de bienes sometidos al proceso de extinción de dominio, hasta antes de iniciarse el término de traslado, para que las partes presenten alegatos de conclusión ante el Fiscal que decide sobre la procedencia o improcedencia de la extinción.

La consecuencia jurídica prevista en el proyecto, para quienes decidan acogerse al trámite abreviado de extinción de dominio, consiste en la intangibilidad de un bien que le permita a la persona involucrada una vivienda "para sí o sus familiares" y un beneficio que oscilará entre el 0.1 y el 5% del valor total de los bienes efectivamente entregados.

La Delegada, mediante Concepto del 27 de mayo de 2008, expresó su inquietud por la posibilidad de una fisura al principio de legalidad de los títulos y modos de la propiedad y de los derechos patrimoniales, en caso de que, de alguna forma, quienes ostentan la titularidad de bienes producto de actividades ilícitas puedan obtener algún beneficio de ello o derivar ventajas respecto de situaciones afectadas de ilicitud en su origen.

En efecto, la reserva de uno o varios bienes como "compensación" para quien decida acogerse al trámite abreviado de la acción, equivale a consagrar una excepción al principio contenido en el artículo 34 de la Carta, que ordena declarar extinguido "el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social". De igual forma la posibilidad de otorgar el mencionado beneficio entraña reconocer la existencia de la propiedad privada sin justo título, en contravía de lo que expresamente dispone al efecto el artículo 58 de la Constitución.

En el concepto se anotó que una regulación semejante enviaría un mensaje equívoco a la sociedad, pues dejaría en el ambiente la idea de que, en últimas, el delito "sí paga".

A la fecha de presentación de este Informe no figuran registros del proyecto en la página del Senado de la República.

a.3. Lucha contra la pornografía infantil y el turismo sexual con menores

La Delegada dirigió el Memorando No. 4060 – 157, del 8 de mayo de 2008, con una serie de comentarios y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley N° 109 de 2007, Cámara, "Por medio de la cual se robustece la Ley 679 de 2001, lucha contra la explotación, pornografía y turismo sexual con menores".

En este se manifestó que la obligación de suministrar información relacionada con la explotación sexual de menores de edad, en los términos del ordinal 3 del artículo 13 del proyecto, debía considerar el derecho fundamental de todo individuo a la protección de datos de carácter personal (hábeas data) garantizado por el artículo 15 de la Constitución Política. En tal sentido, una víctima no está obligada a develar datos relacionados con la situación de explotación que ha sufrido, a menos que voluntariamente acceda a ello.

Por otra parte, sobre el artículo 15 del proyecto que consagra como función de la Defensoría del Pueblo la elaboración de una compilación *"de las estadísticas básicas, así como de los principales diagnósticos, investigaciones y análisis que se produzcan a nivel nacional en el ámbito no gubernamental sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes"*, se propuso su articulación con el artículo 14 del mismo, que asigna al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) el deber de preparar un informe anual con temas relacionados con las políticas de prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía. Dada la relación entre los temas de cada uno de los documentos, podía considerarse la posibilidad de unificar la tarea y encomendar a una sola entidad la labor.

En otro sentido, la Defensoría sugirió reformar el artículo 29 de la Ley 679/01 sobre "[R]egistro de Menores Desaparecidos", para determinar prioridades de búsqueda y devolución a sus familias, consagrando como presunción que toda desaparición de un menor de edad debía considerarse "forzada", en razón de su condición de menores de edad, de manera que pudiera darse aviso a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se pudiera activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente de que trata la Ley 971 de 2005.

Finalmente, en desarrollo de la función social que la Constitución tiene asignada a la propiedad (artículo 58 C.P.), la Defensoría estimó conveniente vincular a los medios de comunicación audiovisuales y escritos para que reserven espacios mínimos destinados a la divulgación de casos de menores presuntamente desaparecidos o secuestrados. Estos espacios deben ser suficientes e idóneos para publicar la foto del menor y presentar toda la información relevante del caso, con datos acerca de las personas y autoridades a las cuales se les puede suministrar información que permita ubicarlos. Esta acción debe ser inmediata, ya que en los casos de búsqueda de personas, el factor tiempo es determinante para encontrar a la víctima y evitar daños a su integridad y a su vida.

a.4. Reforma política

Tanto los legisladores como el Gobierno nacional presentaron sendos proyectos de actos legislativos orientados a profundizar el proceso de democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y responsabilidad política y la urgencia de proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales. Los Proyectos n° 051/08, 101/08, 109/08, 128/08, 129/08 y 140/08, Cámara, fueron acumulados al proyecto de Acto Legislativo N° 106 de 2008 Cámara, "Por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia", sobre la reforma política, noviembre 11 de 2008.

El Ministro del Interior y de Justicia en la exposición de motivos al proyecto de acto legislativo sustenta la intención de la reforma en la necesidad de profundizar en la democratización interna de los partidos políticos, su fortalecimiento y su responsabilidad

política y la urgencia de proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales.

La Delegada en torno a la Reforma, entre otros, expresó lo siguiente:

"La Defensoría consideró poco claro la pretensión de exigir a los partidos y organizaciones políticas el deber de actuar con objetividad, cuando por su propia definición persiguen programas y objetivos subjetivos, distintos, diferenciados. Por otra parte, no se entiende cómo si a partir del Acto Legislativo 1 de 2003 los partidos están obligados constitucionalmente a organizarse democráticamente, se recomendaba en la reforma a los directivos propiciar procesos de democratización interna. Lo que en precepto constitucional hoy resulta obligatorio, la reforma lo convierte en una recomendación de actuar en tal dirección, relativizando así un importante logro. Tampoco estaba clara la relación entre la autorización de las consultas populares para escoger candidatos entre coaliciones de partidos y el fortalecimiento que se pretende de las organizaciones políticas.

La prohibición de coaliciones entre partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos no resulta coherente con el propósito explícito de la reforma ni con la propuesta, ya analizada por la Defensoría, de permitir consultas entre partidos políticos distintos. De otra parte, la propuesta de posibilitar anticipos para la realización de campañas políticas resulta equilibrada y justa, si bien hace falta la prohibición de financiación extranjera en las actividades políticas y en las campañas.

El proyecto de reforma nada dice ni modifica en cuanto a la conformación del Consejo Nacional Electoral (CP art. 264), siendo este uno de los puntos que se han señalado como más críticos para lograr una reforma política eficaz. Precisamente, la Comisión de Ajuste Institucional recomendó eliminar el origen partidario de los integrantes del consejo (parte 2. b).

La Defensoría estimó que el umbral del 2% sólo se había ensayado en una elección legislativa, por lo que recomendaba su mayor permanencia en el tiempo a efecto de poder evaluar con mayor serenidad y rigor sus verdaderos efectos. Un aumento del umbral en estos momentos puede ser muy perjudicial para garantizar la representación política de las minorías, presupuesto que no debe omitirse cuando se tocan aspectos definitivos para la permanencia o desaparición de organizaciones y colectividades políticas.

La regulación del cabildeo constituye un aporte significativo a la mayor transparencia de la operatividad del sistema legislativo y una vía idónea, en conjunción con el voto nominal y público, para lograr imputar responsabilidades políticas a los miembros del Congreso. La necesidad de hacer públicas las acciones de cabildeo, y de permitir a las personas u organizaciones con posiciones distintas a las que financian las actividades de cabildeo manifestarse en el desarrollo del trámite legislativo garantiza y mejora el debate público de las iniciativas legislativas y permite una mayor representación de los intereses contrapuestos.

El artículo 125 de la Constitución se adiciona con un inciso que encarga, con carácter indelegable, a los directores o presidentes de los partidos políticos la función de postulación de candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción. Ello restringe el derecho fundamental de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (CP, arts. 40-7) y convierte un derecho general en un derecho limitado a quienes ostentan una filiación partidista. La pertenencia o no a una organización política no puede ser condición

para el acceso a los cargos públicos de libre nombramiento y remoción. Esta iniciativa va en contravía de la propuesta axiológica de la Constitución de 1991, en la cual el mérito es el principal elemento para el ejercicio de la función pública en preservación y respeto del derecho a la igualdad.

a.5. Reglamentación de la "dosis personal"

El Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo N° 16 de 2008, Cámara, "Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política", sobre la reglamentación de la dosis personal mínima.

La Defensoría Delegada, mediante Oficio del 22 de octubre de 2008, se pronunció en torno a la iniciativa. En primer lugar, advirtió que no aparecía, pese a los argumentos esgrimidos, la necesidad de tramitar una reforma constitucional para adoptar las medidas que el Gobierno estimara pertinentes para el tratamiento y control del problema del consumo y porte de drogas en términos de lo que se ha denominado la "dosis personal". Desde el punto de vista normativo, la problemática podía tratarse a través de la agenda legislativa. La virtual ineficacia de la Ley 745 y la inexequibilidad de la Ley 1153 de 2007 no inhibían al legislador ordinario para que, soportado en los criterios y orientaciones expresados por la Corte en las respectivas sentencias de inexequibilidad ya mencionadas, procediera a desarrollar, mediante las leyes pertinentes, los procedimientos que permitieran adelantar las investigaciones e imponer, si fuere del caso, las sanciones que se previeran, en guarda de los derechos de terceros y de la salud pública, cuando resultaran afectados por conductas relacionadas con el consumo y porte de sustancias estupefacientes.

Fuera de las hipótesis que admitirían una medida de carácter punitivo por parte del Estado por involucrar o afectar la esfera de los derechos y libertades de terceras personas, la Delegada manifestó respecto de la hipótesis del porte y consumo de la dosis personal stricto sensu, que las razones que dieron lugar a la declaratoria de inexequibilidad de la dosis personal por parte de la Corte Constitucional permitían sustentar la ineficacia de las medidas represivas y sancionatorias de esta conducta.

En consecuencia, conceptuó que el Legislador cuenta con una amplia gama de posibilidades para adoptar mecanismos y políticas orientadas a controlar el consumo de drogas alucinógenas, ya sea diseñando nuevos dispositivos legales o reformando o adicionando la ley 745, en el sentido de incorporar las normas necesarias para el procesamiento de las contravenciones penales.

El proyecto fue retirado en Comisión, según consta en el acta 24 del 2 de diciembre de 2008.

a.6. Violencia en los estadios

La Defensoría en relación con los Proyectos de Ley 179 de 2007, Cámara, "por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol en Colombia y se dictan otras disposiciones en eventos deportivos", y 040 de 2007, Cámara, "por medio de la cual se expide la ley de seguridad en eventos deportivos", manifestó que, en primer lugar, el tema de la organización y desarrollo de los espectáculos deportivos y las medidas de seguridad y prevención son materias propias de un Código Nacional de Policía, el cual, en su versión actual –que data en su cuerpo principal del año de 1970–, se encuentra claramente desbordado por los profundos cambios sociales y las significativas variaciones

normativas que ha experimentado el país desde entonces. Además, la Defensoría hizo un llamado a estudiar más detenidamente las causas que originan las problemáticas sociales y buscar una solución legal integral.

Como primera medida, recomendó que las autoridades mantengan contacto permanente con las barras y ahonden en su conocimiento –pues no sólo se enfrentan al salir de las ciudades a los encuentros futbolísticos, sino que dividen a cuadras o sectores en los barrios mismos– y de sus integrantes –al menos de los más notorios o que ejerzan un papel de líderes– y a partir de dicho conocimiento, plantear estrategias de política pública para afrontar los diversos problemas que se encuentren.

Los clubes deben también contribuir exigiendo al cuerpo técnico y jugadores morigerar el lenguaje físico y verbal, a fin de no exaltar aún más las pasiones que el deporte despierta de por sí. De igual forma, los medios de comunicación, los narradores y los analistas también deberían repensar el papel que desempeñan y analizar si pueden contribuir a no exacerbar los ánimos de forma previa, durante el desarrollo y con posterioridad a los encuentros.

Sobre el consumo de bebidas alcohólicas, la Defensoría expresó su disenso con la propuesta implícita en el Proyecto de Ley 040, que establece una contravención –definida con el número 218J–, que permite sancionar a quien ingrese, consuma o tenga en un espectáculo deportivo bebidas alcohólicas con un grado superior al 5% de contenido alcohólico, toda vez que esto permitiría el ingreso y consumo de la mayor parte de las cervezas que se expenden en el territorio nacional con un contenido alcohólico levemente menor.

Finalmente, la Defensoría planteó prevenir el ingreso de personas que hayan causado sucesos violentos en los estadios; pero llamó la atención sobre la necesidad de asegurar que tal negativa corresponda exclusivamente a las personas que ostentan las respectivas sanciones contravencionales o judiciales, pues solo la ley –con base en elementos debidamente comprobables como los antecedentes– puede restringir las libertades públicas de los ciudadanos y ciudadanas.

a. 7. Disposiciones contra el acoso, el hostigamiento y el maltrato en colegios y escuelas

Para la audiencia pública que se iba a celebrar el 04 de diciembre de 2008 en las instalaciones del Congreso sobre el Proyecto de Ley N° 46 de 2008 Cámara, "Por la cual se establecen mecanismos para la prevención y corrección del acoso escolar, el hostigamiento, el maltrato y otras formas de violencia en las escuelas y colegios y se adiciona el Código de la Infancia y la Adolescencia", con las Defensorías Delegadas para los Asuntos Constitucionales y Legales, y los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, se preparó conjuntamente un documento en el que se señaló lo siguiente:

i) El mencionado proyecto se dirige a controlar solamente la violencia que se presente entre estudiantes o entre estos y sus docentes o directivos, excluyendo a otros miembros de la comunidad educativa como, por ejemplo, el personal administrativo; ii) no están claras las nuevas funciones que asumirían las secretarías de educación municipales y departamentales, y sería recomendable involucrarlas como entes de vigilancia y control del proceso disciplinario; iii) con la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia ya no se habla de la "policía de menores" sino de la Policía de Infancia y Adolescencia; iv) que además de los alumnos y las alumnas, es importante la sensibilización y capacitación los miembros de sus familias, razón por la cual se sugirió dictar una cátedra

de convivencia en los talleres de padres y madres de familia o en las reuniones ordinarias a las que asistan.

La Defensoría recomendó: i) incluir en el proyecto a los niños y niñas de preescolar; ii) que el personero estudiantil forme parte de los comités estudiantiles; iii) crear un mecanismo de prevención que complemente el sistema de detección de casos; iv) no establecer como medidas correctivas para los estudiantes agresores los reproches colectivos, el cambio de aula o jornada; pues tales medidas constituirían en tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la luz de la normativa y jurisprudencia constitucional vigentes; v) en cumplimiento del artículo 29 constitucional, darle procedencia a los recursos de ley (reposición y apelación), además de establecer quién impone la sanción, especificando las instancias; y vi) que se adicione el artículo 23 de la Ley 115 de 1994, estableciendo como obligatoria dentro del pénsum académico, una cátedra de convivencia, afectividad o relaciones interpersonales; diferente a la cátedra de ética y valores.

Si bien la mencionada audiencia pública no se llevó a cabo, la Defensoría del Pueblo reafirma sus recomendaciones y queda atenta a prestar cualquier asesoría o apoyo para que este proyecto salga avante.

a.8. Adopción de la actividad de riego agropecuario como servicio público domiciliario de carácter no esencial

El Proyecto de Ley No. 02 de 2008, Senado, "Por medio de la cual se adoptan medidas sobre riego agropecuario y se dictan otras medidas de desarrollo agropecuario", fue presentado por el Gobierno nacional y busca, además de la declaratoria como servicio público de los distritos de riego, su traspaso a las asociaciones de usuarios o a operadores públicos o privados, el traslado de las funciones certificadores en los procesos de saneamiento de inmuebles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y la supresión de las facultades asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales para realizar inversiones en zonas rurales prioritarias.

En comunicación No. 4010-0183 de octubre 6 de 2008 dirigida al Senado de la República se manifestó que, siendo el "riego con fines agropecuarios" una actividad que por su naturaleza contribuye de modo directo y concreto a la protección de bienes y a la realización de valores ligados con los derechos fundamentales de los miembros del sector primario de la economía, esto es, de los campesinos y demás trabajadores del campo, debe no solo procurar la realización del derecho al desarrollo humano sostenible y al bienestar del sector rural de los trabajadores agrarios, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad, sino además priorizar sus destinación a aquellas actividades encaminadas a proteger la seguridad alimentaria de la población en general, sobre cualquier otro uso.

Se consideró que el proyecto debía ser más explícito en esa materia, de tal forma que el proceso de privatización a que estarían sometidos los Distritos de Riego no ponga en peligro la actividad agrícola y la seguridad alimentaria que se deriva de ella, ni implique el desmonte de los deberes constitucionales del Estado colombiano, relacionados con la protección especial de la producción de alimentos, la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, consagrados en el artículo 65 de la Constitución Política.

De otra parte, se sugirió revisar el trato distinto que el proyecto le podría estar dando a los destinatarios de la operación de traspaso de la operación, esto es, a las Asociaciones

de Usuarios y a los operadores públicos o privados, en tanto que estos últimos podrían ser seleccionados mediante convocatoria pública, sin tener en cuenta el derecho preferencial que podría atribuírsele a las Asociaciones de Usuarios. En este punto concreto se observó que, por disposición del artículo 64 de la Constitución Política, es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, obligación que el proyecto podría estar desconociendo al permitir a la autoridad competente, casi de forma discrecional, designar mediante resolución motivada a los operadores públicos o privados para administrar los Distritos de Riego, sin ninguna otra consideración distinta que su convicción íntima de que las Asociaciones de Usuarios no podrían hacerlo adecuadamente.

b. Actuaciones ante la Corte Constitucional

Las actuaciones ante la Corte Constitucional se desarrollan en ejercicio de la facultad de presentar acciones públicas de inconstitucionalidad contra leyes o normas con fuerza material de ley y también mediante intervenciones en los procesos de la misma naturaleza, que son comunicados por la Corte al Defensor del Pueblo o en los cuales se decide intervenir, cuando se debate un asunto de trascendencia para los derechos humanos.

b.1 Los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades agrarias en el estatuto de desarrollo rural **(Expediente D-7459. Demanda contra la Ley 1152 de 2007. Estatuto de Desarrollo Rural-. Fecha: 19 noviembre de 2008)**

La acción pública propuesta por algunos ciudadanos y organizaciones planteó la inexequibilidad total de la Ley 1152 de 2007 y, en subsidio, propuso una serie de 156 cargos en contra de numerosas disposiciones del Estatuto de Desarrollo Rural, por considerar que violaban la obligación de progresividad efectiva y la consecuente no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por violación de los artículos 1, 7, 13, 58, 64, 65, 329 y 330 de la Constitución, así como el artículo 55 transitorio, y 13 a 19 del Convenio 169 de la OIT.

Algunos de los argumentos de inconstitucionalidad ofrecidos por la Delegada en su intervención son los siguientes:

(i) El artículo 90 de la Ley 1152/07 está afectado por una omisión legislativa de carácter relativo, pues no ha asignado a las Zonas de Desarrollo Empresarial que allí se contemplan la función social y ecológica que les es inherente por disposición del artículo 58 de la Constitución. De ahí que resulte contrario a la Constitución.

(ii) La atribución que hacen los artículos 119 y 125 al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Medio Ambiente para certificar que los resguardos indígenas y las tierras comunales de los grupos afrodescendientes cumplen con la función social y ecológica de la propiedad, comporta una intromisión y una erosión de su autonomía. Los parámetros bajo los cuales la propiedad resulta funcional a los intereses y al bienestar de la comunidad son definidos por ella misma y no por las autoridades del Estado, las cuales, por lo demás, carecen de los elementos conceptuales y culturales necesarios para comprender y delimitar la cosmovisión que determina esos parámetros. Lo mismo vale para la competencia asignada al Ministerio del Medio Ambiente respecto de la función ecológica.

(iii) Los artículos 91 y 161 de la ley demandada permiten que sociedades de cualquier índole, con capacidad de gestión en el área agropecuaria, puedan ser beneficiadas con la asignación de baldíos en zonas de desarrollo empresarial. Para la Delegada, esta posibilidad constituye un trato privilegiado en favor de sociedades mercantiles especializadas en el sector agrario que no se compadece con la situación de millones de campesinos y desplazados y con los fines del Estado social de derecho, en particular, el acceso a la propiedad y la garantía de los derechos en favor de los sectores más vulnerables de la población. Por tal razón, coadyuvó la solicitud de inexequibilidad de estas disposiciones.

(iv) El artículo 74 de la misma ley impide que el Gobierno asigne subsidios para compra o expropiación de predios que han sido ocupados de hecho. Para la Delegada, la ocupación de hecho, al ser una forma legítima de acceder a la propiedad, está amparada por la ley civil y por la Constitución, de manera que la proscripción de negociar cuando media esta modalidad implica un trato discriminatorio contrario a la Constitución, razón que justifica su declaratoria de inexequibilidad.

(v) La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada acompañó, igualmente, la solicitud de inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 123 del Estatuto, que impide la constitución o ampliación de resguardos indígenas dentro de los límites de las tierras de propiedad comunal de las comunidades afrodescendientes. Ello, por cuanto existían derechos superpuestos de las comunidades indígenas en territorios comunales y su confluencia respecto de un mismo territorio no podía solucionarse recurriendo al expediente de desconocer de plano un derecho para privilegiar otro. Por lo demás, las tierras comunales son susceptibles de enajenación, lo cual podía conducir en últimas a la expulsión de comunidades indígenas de zonas que han venido ocupando, alegando su pertenencia a comunidades negras, para luego proceder a enajenarlas.

(vi) El artículo 16 de la ley 1152/07, al determinar las personas y funcionarios que harían parte del Consejo Nacional de Tierras -CONATI-, omitió incluir a una representante de las organizaciones de mujeres rurales. Dado que el artículo 20 de la Ley 731 de 2002 dispone expresamente que en todos los órganos decisorios de la administración deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales; por tanto, se solicitó a la Corte declarar exequible la disposición, entendida en el sentido de que el Consejo debe incorporar a una mujer representante del sector mencionado, con fundamento en lo dispuesto con el artículo 20 de la ley 731 de 2002.

La demanda se encuentra en términos para concepto del señor Procurador General y, a la fecha, no ha sido fallada.

b.2. La moral y las buenas costumbres como parámetros de la conducta disciplinaria del servidor público (Expediente D-7394. Demanda contra la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, artículo 35, ordinal 9. Tema: Inconstitucionalidad de norma disciplinaria sobre moral y buenas costumbres. Fecha: septiembre 25 de 2008)

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada de asuntos constitucionales decidió apoyar la solicitud de inexequibilidad del ordinal 9 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002

o Código disciplinario único, el cual tiene prevista la prohibición legal, en cabeza de los servidores públicos, de no ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres, la Defensoría del Pueblo hizo una referencia inicial en el tema de la potestad sancionatoria del Estado y el principio de legalidad en materia disciplinaria, y luego abordó la temática de la relación entre moral y derecho, y la inclusión de referentes morales en la definición de faltas disciplinarias.

Una vez fue contextualizada la disposición demandada dentro de la propia Ley 734 que la contiene, y luego de revisarla a la luz de los postulados constitucionales y sentencias de constitucionalidad sobre normas de contenidos similares, la Defensoría concluyó que el aparte demandado carecía de la precisión mínima exigible para la descripción de una conducta sancionable disciplinariamente y, por tanto, solicitó a la Corte declarar su inexequibilidad por vulnerar directamente el artículo 29 del texto fundamental.

DECISIÓN DE LA CORTE: No existe a la fecha pronunciamiento de la Corte con respecto a este proceso.

b.3. Exclusión del investigado de la audiencia de control de garantías posterior **(Expediente D-7396. Demanda contra la Ley 906 de 2004 -Código de Procedimiento Penal-, artículo 237, inciso segundo. Septiembre 23/08)**

En desarrollo de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano demandó el inciso 2o del artículo 237 de la Ley 906 de 2004, por excluir de la audiencia de control de legalidad posterior, al investigado o su defensor.

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada de asuntos constitucionales consideró razonable que, en desarrollo de la investigación preliminar, las actuaciones se mantengan en reserva para garantizar su eficacia. Sin embargo, una vez que la persona indiciada ha sido sometida a medidas onerosas de intervención y, además, se han tomado elementos o evidencias que pueden servir de pruebas en un juicio en su contra, debían activarse de inmediato sus garantías fundamentales relacionadas con el debido proceso y el derecho a desarrollar el contradictorio durante las audiencias respectivas.

Si el carácter reservado de algunos actos de la investigación preliminar está sustentado por la necesidad de no interferir con la eficacia de las medidas de allanamiento, registro o interceptación ordenadas por el fiscal, razón que permitía excluir de su conocimiento al indiciado, tal reserva no aparecía justificada en la audiencia de control de legalidad posterior, por cuanto las respectivas órdenes ya se habían cumplido, los elementos materiales y evidencias se habían recogido y los fines buscados con su práctica se habrían cumplido.

Por lo anterior, el inciso 2o del artículo 237 del C.P.P., al consagrar que "sólo" podían asistir a la audiencia de control de legalidad posterior, además del fiscal, *"los funcionarios de policía judicial y los testigos o peritos que prestaron declaraciones juradas con el fin de obtener la orden respectiva o que intervinieron en la diligencia"*, contenía una restricción inconstitucional a los derechos fundamentales del indiciado al debido proceso, al acceso a un recurso efectivo, a la publicidad de las actuaciones judiciales y al ejercicio de la contradicción y defensa, entre otros.

Sin embargo, ante la circunstancia de que una declaratoria de inexequibilidad de la expresión "sólo" del artículo demandado no solucionaría el obstáculo que la reserva de la audiencia de control de legalidad plantea para el indiciado o su defensor, la Delegada

propuso a la honorable Corte Constitucional integrar la unidad normativa de la expresión demandada con la expresión *"[s]i el cumplimiento de la orden ocurrió luego de formulada la imputación..."* contenida en el parágrafo del artículo 237 de la Ley 906 de 2004.

En este caso, la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada de asuntos constitucionales advirtió que permitir la concurrencia excepcional del imputado a la audiencia de control de legalidad de las diligencias de investigación, con exclusión del indiciado, implicaba de igual forma una violación de los derechos de este último a la defensa y el debido proceso y, de contera, un desconocimiento del derecho a la igualdad de trato y consideración por parte de las autoridades. En tal sentido, la situación que condiciona el acceso a la audiencia es que el cumplimiento de la orden respectiva haya ocurrido luego de formulada la imputación. Por lo mismo, como el imputado y el indiciado con respecto de quien se han recogido elementos de prueba y evidencias tienen igual derecho de asistir a la audiencia, la condición que contempla el parágrafo para acceder a ella debe ser retirada del ordenamiento debido a que el indiciado tiene tal condición debido precisamente a que en su contra no se ha formulado imputación.

b.4. Privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional (Expediente la T-321. Revisión constitucional de la Ley 1180 de 2007 "por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional". Agosto 06/08)

El artículo 48 del Estatuto de Roma prevé un conjunto de privilegios e inmunidades que se otorgaría a los representantes de los Estados que participen en las actuaciones de la Corte y a los funcionarios de la misma –*Magistrados, Fiscales Adjuntos y Secretario; Secretario Adjunto, personal de la Fiscalía y personal de la Secretaría*–, así como al personal de apoyo, cuya presencia se requiera para su buen funcionamiento –personal contratado localmente–, para cuando la Corte sesione en un lugar distinto de su sede de La Haya (Países Bajos).

Un primer bloque de artículos –arts. 1 a 12 – aparte de reglar los términos empleados en el acuerdo, regulan aspectos relacionados con los privilegios y las inmunidades relativas al estatus de la Corte, la inmunidad de bienes, haberes y fondos, su identidad, su personalidad, las excepciones a sus gravámenes y los privilegios en las comunicaciones, entre otras disposiciones, propias y necesarias para el ejercicio de la jurisdicción que el Estado colombiano reconoció.

En el segundo bloque de normas se destacan los artículos relacionados con el ámbito de los privilegios de las personas, en los que se incluyen los representantes de los Estados, así como los Magistrados, el Fiscal, los Fiscales Adjuntos y el Secretario de la Corte, mientras ejerzan sus funciones oficiales, el personal de oficina y el personal de la Secretaría, los abogados defensores, las víctimas, los peritos y los testigos, entre otros.

El tipo de privilegios e inmunidades otorgados a lo largo del Acuerdo, incluye inmunidad ante los procesos legales si se relacionan con las funciones desarrolladas, así como con la facilidad de viajar y desplazarse, la inviolabilidad de los documentos y papeles oficiales y las provisiones futuras para viajes amparados por visas de rápida atención.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada de asuntos constitucionales, se pronunció en el sentido de afirmar que, en términos generales, las medidas adoptadas resultaban acordes con las funciones y propósitos de la Corte Penal Internacional. Sin

embargo, los derechos concedidos debían respetar la soberanía nacional y los demás derechos, principios y valores consagrados en la Constitución Política.

La observancia de la normativa interna y del deber de evitar abusos relacionados con el ejercicio de los privilegios e inmunidades establecidos en el Acuerdo, la obligación a cargo de las personas investidas de privilegios e inmunidades de respetar el orden jurídico de los Estados Parte y de no interferir en asuntos internos, constituían limitantes impuestas por la Constitución Política a la figura de los privilegios e inmunidades, por ser conceptos que responden a los de soberanía nacional, autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, consagrados en el artículo 9° de la Constitución Política.

La Delegada concluyó que el Acuerdo analizado representaba un avance importante en la protección de las instituciones, personas y grupos de personas comprometidas en la efectividad de la justicia penal internacional. En consecuencia, solicitó respetuosamente a la Corte declarar su constitucionalidad.

DECISIÓN: A la fecha de elaboración de este Informe no se ha producido la sentencia correspondiente.

b.5. Demanda contra disposiciones varias de la ley de justicia y paz **(Expediente D-6992. Demanda contra la Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. Julio 01/08)**

En este proceso fueron demandados los artículos 2, 4, 47, 48, 49, 71 y 72 (parciales) de la Ley 975 de 2005. Sobre la expresión "reconciliación nacional", contenida en los artículos 2, 4 y 48 de la ley citada, la Delegada encontró que no existían razones para retirarla del ordenamiento.

Respecto del artículo 72, que consagra la vigencia de la ley a partir de su promulgación, los demandantes estimaron que ello estaba condicionado a la entrega de un listado por parte del Gobierno nacional a la Fiscalía General para que pudieran considerarse vigentes los beneficios de dicha ley en favor de los miembros desmovilizados de los grupos paramilitares. Como esta condición se cumplió con posterioridad a las decisiones de la Corte contenidas especialmente en la Sentencia C-370/05, su vigencia debería entenderse activada luego de la entrega del susodicho listado y bajo los parámetros y con los condicionamientos de la Corte Constitucional. La Delegada apoyó la solicitud de constitucionalidad condicionada del artículo 72 demandado, para que se entendiera que a esta ley se le deben integrar todas las declaraciones de inexequibilidad y exequibilidad condicionadas hechas por la Corte Constitucional, en especial las contendidas en la Sentencia C-370 de 2006, lo que la haría compatible y armónica tanto con la Constitución como con la expresión del artículo 10 de la misma ley.

Con relación a la definición del delito de sedición que incluye como sujetos activos a los miembros de los grupos de autodefensa, se adujo que dicha disposición había sido retirada del ordenamiento por vicios en el trámite legislativo, según la Sentencia C-370/05. Por tal razón, no podía sustentarse la aplicación del principio de favorabilidad respecto de un artículo que, en rigor, no había nacido a la vida jurídica, de manera que los

efectos ultraactivos que estuviera produciendo dicha disposición deberían ser declarados inexequibles por la Corte.

Con relación al inciso 2° del artículo 47 de la ley citada, que estableció que los servicios sociales suministrados por el Gobierno a las víctimas hacen parte de la reparación y de la rehabilitación, se adhirió a los cargos de la demanda para que tal expresión fuera declarada inexequible, dado que confunde las obligaciones estatales de adoptar medidas para la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces con aquellas encaminadas a desarrollar políticas sociales y a prestar atención humanitaria a las víctimas de desastres.

DECISIÓN: La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-1199/08, coincidió en lo esencial con la posición presentada por la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada en el sentido de declarar inexequible el artículo 47 y exequible condicionalmente el artículo 72 de la Ley 975/05, demandados. Con respecto de los artículos 2, 4 y 48 de la misma ley, el Alto Tribunal se inhibió de hacer un pronunciamiento de fondo.

b.6. Derecho a igual trato de parejas homosexuales con respecto a las heterosexuales en materia de derechos y deberes (Expediente D-7290. Demanda contra diversas normas del ordenamiento jurídico colombiano en busca de la protección a las parejas del mismo sexo. Junio 25/08)

Este podría ser uno de los procesos de constitucionalidad más importantes del año 2008, por la complejidad de los temas tratados y por el impacto político, social y cultural que representa para la apertura y consolidación de una sociedad verdaderamente pluralista y democrática, respetuosa de la diversidad.

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada intervino para coadyuvar en lo fundamental la demanda propuesta por un grupo de ciudadanos en contra de diversos artículos dispersos en el ordenamiento jurídico que consagran un régimen de derechos, garantías y deberes de diversa naturaleza para las parejas heterosexuales y excluyen del mismo a las parejas homosexuales.

Dada la extensión de la demanda, a título meramente enunciativo se pueden mencionar como ejes problemáticos que subyacen a las normas demandadas, los siguientes:

b.6.1. Normas que consagran derechos civiles y políticos para las parejas heterosexuales con exclusión de las parejas homosexuales

La Defensoría Delegada de Asuntos Constitucionales y Legales analizó los cargos esbozados contra las expresiones "familia" y "compañero o compañera permanente" contenidas en el artículo 4º de la Ley 70 de 1931; "familiar" y "familia", así como "compañeros permanentes" y "compañeros permanentes cuya unión haya perdurado por lo menos dos años", de los artículos 1 y 12, respectivamente, de la Ley 258 de 1996; "cónyuge" del artículo 411 del Código civil; y contra las expresiones "compañeros permanentes" del artículo 5 de la Ley 43 de 1993; "unión singular, permanente y continua", "compañera permanente" y "unión permanente" consagradas en el literal d y en el parágrafo del artículo 2º, y en el literal a. del artículo 3º del Decreto 2762 de 1991.

La Defensoría adhirió a los argumentos presentados en la demanda sobre la inconstitucionalidad de la expresión "cónyuge" del ordinal 1 del artículo 411 del Código

Civil, que consagra la obligación de prestar alimentos a ciertas personas, la expresión "compañeros permanentes" del artículo 5 de la Ley 43 de 1993 relacionada con la reducción del tiempo de residencia para solicitar la nacionalidad por adopción, y las expresiones "unión singular, permanente y continua", "compañera permanente" y "unión permanente" contenidas en el literal d) y en el parágrafo del artículo 2º, así como en el artículo 3º, literal a, del Decreto 2762 de 1991, que regula el derecho a fijar residencia y a obtener una residencia permanente en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuando son interpretadas como si excluyeran a las parejas homosexuales de los derechos, cargas y beneficios allí previstos para las parejas heterosexuales. Y por lo tanto, solicitó a la Corte que así lo declarara.

b.6.2. Normas que consagran derechos para los compañeros permanentes de las víctimas de crímenes atroces y que excluyen de su titularidad a las parejas del mismo sexo

Según el libelo analizado, se impugnan las expresiones "compañero o compañera permanente" contenidas en el artículo 5º de la Ley 975 de 2005, "familiares" del artículo 15 y "parientes", de los artículos 47, 49.3 (sic) y 58, ídem; "familiares", contenida en los artículos 11 de la Ley 589 de 2000, 14, 15 y parágrafo del artículo 15 de la Ley 971 de 2005, y "familia" y "familiar" del ordinal 4 del artículo 2º de la Ley 387 de 1997. Se atacan igualmente las expresiones "compañero o compañera permanente" del artículo 10 de la Ley 589 de 2000, "familia" del artículo 2º de la Ley 986 de 2005, y la expresión "compañero o compañera permanente" del artículo 26 de la misma Ley 986 de 2005, que reformó el artículo 23 de la Ley 282 de 1996.

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada de asuntos constitucionales manifestó que, por vía de la extensión de la calidad de víctima a cualquier persona afectada por la comisión del delito, se deben entender incorporadas a las personas del mismo sexo que conformaban pareja con la víctima directa del hecho. La circunstancia de que la pareja fuera homosexual no excluía que dicha relación hubiere sido establecida en razón de las mismas motivaciones que llevan a un hombre y a una mujer a establecer una vida en común: el amor, la afectividad, la atracción sexual, la necesidad de darle un sentido profundo y estable a la existencia en compañía de otro ser humano que comparte esas mismas expectativas. Si la comisión del delito contra la vida, la integridad y el patrimonio de una persona impacta necesariamente a su pareja y le ocasiona un trauma muchas veces irremediable, tales consecuencias se producen con independencia de que la pareja sea del mismo sexo.

En igual sentido, solicitó a la Corte declarar la unidad normativa de la definición de "víctimas", según resulte del análisis de constitucionalidad practicado al inciso 2º del artículo 5º de la Ley 975 de 2005, y vincular a sus efectos a la misma expresión, contenida en los artículos 15, 47, 49.3 (sic) y 58 de la Ley 975 de 2005, de manera que lo que se predique de las víctimas en dichas disposiciones, se haga extensivo a las parejas integradas por personas del mismo sexo.

b.6.3. Las normas que consagran prestaciones, subsidios y medidas indemnizatorias de carácter social a favor de las parejas heterosexuales con exclusión de las parejas homosexuales

En este apartado fueron demandadas algunas normas, reglamentarias de prestaciones, subsidios y medidas indemnizatorias de carácter social relacionadas con los beneficiarios del

régimen especial de salud y pensiones de la Fuerza Pública –Ley 923 de 2004, Decreto Ley 1795 de 2000–, con los del Subsidio Familiar en la modalidad de prestación social –Ley 21 de 1982–, con los del Subsidio Familiar de Vivienda –Ley 3 de 1991–, con la integración de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) –Ley 1152 de 2007– y con los beneficiarios del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) – Ley 100 de 1993.

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada de asuntos constitucionales estimó que las situaciones fácticas contempladas en las normas demandadas conducen a constatar una ausencia de reconocimiento jurídico en las materias específicamente reguladas en ellas que pueden ser realidades, no solo para las parejas heterosexuales sino también para las parejas homosexuales, en un consecuente vacío legal de protección de las últimas, lo que constituye una violación del deber constitucional de otorgar un mínimo de protección de las uniones homosexuales, derivada de los requerimientos análogos de protección.

Por tanto, se coadyuvaron las pretensiones de la demanda para que se declarara, previa la conformación de la unidad normativa de tales expresiones con la expresión "compañero y compañera permanente" del artículo 1º de la Ley 54 de 1990, que ellas son inconstitucionales cuando se interpretan en el sentido de excluir a las parejas homosexuales como sujetos destinatarios de los derechos y garantías que ellas establecen.

b.6.4. Normas de derecho público que establecen límites al acceso y ejercicio de la función pública y a la celebración de contratos estatales

La demanda impugna las expresiones "compañero(a) permanente" y "compañeros permanentes" contenidas en varios artículos de la Ley 190/95, en el artículo 49 de la Ley 1148 de 2007, en el artículo 8º de la Ley 80 de 1993; en el artículo 40 de la Ley 734 de 2002; en el artículo 84 de la Ley 734 de 2002; y en los artículos 283 y 286 de la Ley 5 de 1992.

A nuestro juicio, las características y fundamentos de las relaciones de pareja son en esencia los mismos, con independencia de que sean integradas por personas del mismo sexo o de sexo distinto. Si estas parejas se forman por individuos dotados de igual dignidad y valores, titulares de los mismos derechos y garantías y vinculados a los mismos deberes y obligaciones, no existe ningún fundamento plausible para considerar que sólo los servidores públicos ligados a una pareja heterosexual deben soportar la carga de presentar una declaración juramentada de bienes y rentas. El principio de igualdad, que supone no sólo iguales derechos sino iguales deberes, implica para los servidores públicos con uniones maritales de carácter homosexual rendir la correspondiente declaración.

La Constitución ha establecido un límite para el acceso a la función pública de ciertas personas que, por razón de su situación personal respecto de ciertas autoridades electas, podrían llevar a una acumulación de poder antidemocrática o al desempeño de la función pública a favor de fines o intereses no afectos al interés general. En consecuencia, se ha estimado razonable, necesario y proporcionado limitar el ejercicio del derecho de acceso a cargos públicos de las personas vinculadas por relaciones afectivas de pareja, en aras de garantizar la imparcialidad, la transparencia, la moralidad y la eficiencia en la gestión de los asuntos a cargo de la administración pública territorial.

La legitimidad de un proyecto de vida en común entre parejas del mismo sexo supone expectativas e intereses compartidos que pueden resultar incompatibles con los principios de la Administración Pública y de la contratación administrativa. En tal virtud,

la aceptación por vía de doctrina de las parejas del mismo sexo acarrea la asunción de las restricciones que gravan la vida en común de los heterosexuales, incluidas las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

En el mismo sentido, son justificadas y adecuadas las causales de impedimento que contempla el artículo 84 del Código disciplinario para los funcionarios que ejercen la función disciplinaria. Se trata de circunstancias todas que pueden afectar la imparcialidad del servidor público a cargo de la actuación y que, más allá de esto, podrían afectar las garantías procesales de los sujetos involucrados y la eficiente y adecuada gestión de la potestad disciplinaria, en que está interesada la comunidad. La existencia del vínculo afectivo entre los miembros de la pareja introducirá un factor perturbador en el juicio y en las motivaciones del funcionario a cargo de la actuación, de manera que si el legislador ha optado por considerarlo impedido o pasible de recusación cuando la causa disciplinaria involucre, directa o indirectamente a su compañero permanente, tal consecuencia jurídica debe predicarse respecto de quienes integran parejas del mismo sexo.

Finalmente, al prever el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 que el congresista puede actuar en causa propia a favor de su "compañero o compañera permanente", dicha garantía debe reputarse por igual respecto de parlamentarios cuyo vínculo se haya realizado con una pareja del mismo sexo.

DECISIÓN: La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-029 de 2009, falló el proceso reseñado, si bien el texto completo de la sentencia no ha sido publicado. De acuerdo con el comunicado de prensa, la Corte hizo extensivos los beneficios previstos en las disposiciones demandadas a los integrantes de las parejas conformadas por personas del mismo sexo, que comprende, entre otras: protección patrimonial, obligación alimentaria, derechos de carácter migratorio, garantía de no incriminación en materia penal, penal militar y disciplinaria, posibilidad de prescindir de la pena en delitos culposos, protección a favor de víctimas de crímenes atroces, prestaciones en el régimen pensional y de salud de la fuerza pública, subsidio familiar en servicios, subsidio familiar para vivienda, acceso a la propiedad de la tierra y beneficiarios de las indemnizaciones del SOAT.

c. Otros conceptos

c.1. Reflexiones sobre la declaratoria del estado de emergencia social. Noviembre 25 de 2008

La Delegada de Asuntos Constitucionales se pronunció acerca de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica realizada por el Gobierno nacional para hacer frente a las consecuencias desatadas por la quiebra de las captadoras ilegales de dinero, conocidas popularmente como "pirámides". Mediante Decreto 4333 de 2008, el Gobierno nacional, con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días.

Esa medida excepcional fue adoptada para salvaguardar los intereses económicos de muchos ciudadanos colombianos ante el ofrecimiento de beneficios exorbitantes, entregaron sus dineros a personas naturales y jurídicas privadas que, sin autorización, captaron de manera masiva recursos del público, en contravía de lo previsto en el artículo 335 de la Constitución Política y las leyes vigentes.

Las medidas excepcionales expedidas por el Gobierno nacional para conjurar la crisis no contemplaron mecanismos que permitan proteger a los depositantes y acreedores de las personas privadas naturales y jurídicas que desarrollen y participen en la captación masiva y habitual de recursos del público sin autorización legal.

Las facultades de policía atribuidas a los alcaldes distritales y municipales y a los gobernadores para suspender de manera cautelar la actividad de captación o recaudo no autorizado de los recursos del público y la creación y ampliación de nuevos tipos penales, consagrados en los Decretos 4335 y 4336 de 2008, respectivamente, son medidas insuficientes frente a la magnitud del problema.

En consecuencia, el Estado de Emergencia Social declarado por el Gobierno nacional es en sí mismo una medida justificada, eficiente y eficaz para conjurar la crisis originada en la captación masiva y habitual de recursos del público sin autorización legal. Sin embargo, las medidas adoptadas hasta el momento en desarrollo de esa declaratoria han sido insuficientes para resolver la crisis.

c.2. Revisión de bases de datos de universidades públicas. Noviembre 10 de 2008

Por requerimiento del Defensor del Pueblo la delegada hizo un análisis de la decisión adoptada por un fiscal de la Unidad de Lucha contra el Terrorismo de la Fiscalía General de la Nación, consistente en ordenar la revisión completa de las bases de datos de algunas universidades públicas y una privada, con el ánimo de "buscar guerrilleros, paramilitares y delincuentes...".

El Defensor se pronunció en el sentido de enfatizar que el artículo 15 de la Constitución reconoce el derecho a la intimidad personal y familiar y al buen nombre, derechos que el Estado debe respetar y hacer respetar. En conexidad con este derecho, el mismo artículo reconoce la protección de datos de carácter personal (hábeas data), en razón de la cual, toda persona puede "conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas".

A juicio del Defensor, de acuerdo con el artículo 250 de la Constitución, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo No. 03 de 2002, la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y a realizar la investigación "de los hechos que revistan las características de un delito (...), *siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo*" (las cursivas son agregadas).

Las medidas que puede y debe adoptar el Fiscal General o sus delegados deben estar articuladas a una investigación concreta sobre unos hechos específicos, orientados a la identificación de los presuntos responsables de infracciones a la ley penal, siempre que medien "suficientes motivos y circunstancias fácticas" que indiquen la posible comisión de un delito, según el artículo 250 de la Constitución. Por ello, el Fiscal no puede adoptar medidas que impliquen afectación o restricción de los derechos fundamentales, *sin identificar previamente a personas o individuos con fundamento en indicios o elementos materiales de prueba de los cuales se pueda inferir razonablemente su probable participación en la comisión de un hecho punible concreto.*

El Defensor concluyó que ninguna justificación puede ser esgrimida por ninguna autoridad judicial, en el ámbito de un Estado social y democrático, para restringir por vía general e impersonal, los derechos y garantías que el ordenamiento reconoce a sus asociados, con fundamento en "sospechas"o meras apreciaciones subjetivas de los funcionarios.

c.3. Proyecto de ordenanza busca someter a los condenados por delitos al cumplimiento de la pena en cárceles fuera de San Andrés. Oficio no. 4010-151 del 26 de agosto/08

En atención a la comunicación dirigida a la Defensoría por el Presidente de la Asamblea Departamental de San Andrés Islas, mediante la cual presenta una consulta jurídica acerca del Proyecto de Ordenanza No. 023 de junio de 2008, orientado a establecer que las personas condenadas a pena privativa de la libertad la cumplan en centros de reclusión ubicados fuera del territorio insular, la Delegada emitió el concepto respectivo, precisando las razones de inconstitucionalidad de tal proyecto.

Por medio del Oficio No. 4010-151 del 26 de agosto de 2008 manifestó que una disposición que consagre la posibilidad de trasladar a un condenado para que cumpla su pena en cárceles "fuera del Departamento Archipiélago", tal como lo establece el proyecto de ordenanza remitido, admite algunos reparos. En esencia, un contenido jurídico como el que se pretende adoptar en el proyecto de ordenanza supondría una pena de "extrañamiento", un trato cruel, pues, a más de implicar la expulsión del territorio donde reside el condenado, donde tiene sus raíces y ha establecido sus vínculos, llevaría a este a sufrir la ausencia de sus familiares más cercanos, sus amigos y allegados. Tanto por lo que se refiere al territorio como al vínculo familiar, el traslado del interno generaría una situación contraria a la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Además, una disposición en tal sentido no sería congruente con el fin resocializador de la pena, fin que está ligado a los vínculos y a las redes de solidaridad y apoyo con que una persona cuenta de manera preponderante en el lugar de donde es oriundo o donde reside habitualmente.

En consecuencia, dado que el artículo 16 de la Ley 65 de 1993 atribuye al Inpec la competencia para crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión del orden nacional, las autoridades departamentales deben adelantar las gestiones, solicitudes y actuaciones pertinentes a efectos de que se construya una penitenciaría que, acorde con los índices de criminalidad que afecten el archipiélago de San Andrés, se requiera en su territorio.

c.4. Cobro del gravamen a los movimientos financieros a las personas privadas de la libertad, en los establecimientos de reclusión. Oficio N°. 4010–149 del 20 agosto de 2008

Mediante concepto N° 4010-149 apoyó el estudio sobre la constitucionalidad y legalidad de las directrices impartidas por la Secretaría General del INPEC, para la aplicación del Gravamen a los Movimientos Financieros en los contratos de telefonía al interior de los establecimientos de reclusión.

En él se manifestó que corresponde, tanto al legislador al regular la materia penitenciaria y carcelaria como a las autoridades del ramo al expedir los reglamentos internos de los

establecimientos de reclusión, garantizar a las personas privadas de la libertad el efectivo ejercicio de los demás derechos humanos, dentro de los límites estrictamente necesarios que genera el hecho del encierro.

De acuerdo con el artículo 875 del Estatuto Tributario, son sujetos pasivos del gravamen a los movimientos financieros, entre otros, *"los usuarios y clientes"* de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financiera y de Economía Solidaria. Es decir, que la calidad de sujeto pasivo del tributo está determinada por la relación contractual –clientes– o la utilización de productos o servicios –usuarios– que las personas establezcan con las entidades vigiladas.

En el caso objeto de consulta, es el INPEC el que, de conformidad con su propia reglamentación, establece una relación comercial con Banagrario S.A., a través del Convenio de Prestación de Servicios Bancarios de Recaudo, por medio de la cual pacta con el banco la utilización del servicio de recaudo y del producto de contrato de cuenta corriente, para el manejo de los recursos consignados a su favor, incluidos aquellos de propiedad de los internos.

Para la Defensoría, resulta claro que no existía ninguna relación entre el banco y los internos. Contrario a lo que argumenta el INPEC, los internos no son ahorradores individuales de una cuenta colectiva, puesto que, en los precisos términos del convenio suscrito entre el INPEC y el Banagrario, la "Cuenta Matriz Internos", a través de la cual se recauda su dinero, es una cuenta corriente de titularidad exclusiva del INPEC.

En consecuencia, consideró no solo improcedente sino ilegal el traslado de la obligación tributaria "Gravamen a los Movimientos Financieros" que el INPEC está efectuando por vía reglamentaria a las personas privadas de la libertad, toda vez que el llamado a responder por dicha obligación, como usuario y cliente del sistema financiero, es el INPEC.

Por las razones anteriores, la Defensoría conceptuó que el INPEC debía continuar asumiendo el Gravamen a los Movimientos Financieros generado por el manejo de los recursos propios de las personas privadas de la libertad.

c.5. Libre ejercicio de profesión u oficio: ingreso y uso de cámaras fotográficas en sede de Tribunales y Cortes para fotografiar expedientes. Agosto 04/08

Un ciudadano presentó una solicitud de concepto sobre la procedencia de introducir cámaras fotográficas para tomar fotos de los expedientes en los casos en que es parte o representante legal, debido a la restricción que en tal sentido se le había impuesto en la sede de los altos tribunales y cortes de justicia.

Mediante Oficios del 4 de agosto de 2008, dirigidos al Director General de la Policía y al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Defensor del Pueblo recordó que el artículo 229 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona "para acceder a la administración de justicia". El ejercicio de este derecho supone la posibilidad de acceder a la información del proceso, a conocer las pruebas allegadas a la actuación y a controvertirlas, así como a impugnar las decisiones adoptadas por la autoridad competente. Estas garantías hacen parte del derecho al debido proceso, garantizado igualmente por el artículo 29 de la Constitución.

El derecho de solicitar y obtener copias no comporta un trámite legal de carácter incidental y, en este sentido, nada impide que, si cuenta con los elementos o artefactos para ello, la persona reproduzca directamente los documentos o actuaciones de su interés, mediante la toma de fotografías del expediente. Este procedimiento en particular resulta más ágil para la persona, pues la exime de tener que esperar varios días a que su solicitud sea atendida por el despacho o de pagar el valor de las copias cuando él mismo debe realizar la diligencia. Adicional a ello, libera al despacho de un trámite que de todos modos requiere tiempo y recursos para su atención, contribuyendo de esta manera a hacer más ágil y eficiente la prestación del servicio.

De acuerdo con lo expuesto, la prohibición para el acceso de cámaras de fotografía a la sede de los tribunales de justicia impuesta a abogados, partes procesales o dependientes judiciales, no resulta a juicio de la Defensoría ni idónea, ni necesaria ni razonable para el logro del bien constitucional de la seguridad pública o ciudadana esgrimido como justificación para su adopción.

Por lo mismo, se recomendó al Director de la Policía Nacional y al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura disponer las medidas necesarias a fin de que reconsideraran y levantaran la prohibición para el ingreso de cámaras de fotografía a la sede de los juzgados, tribunales o altas cortes de justicia.

c.6. Inspecciones corporales y registro personal preventivo en centros de reclusión. Oficio: 4010-123 del 11 de julio de 2008

Sobre la facultad esgrimida por las autoridades de los centros de reclusión para realizar requisas intrusivas a los visitantes, con fundamento en la necesidad de evitar la comisión de delitos, la Delegada, mediante Oficio No. 4010-123 del 11 de julio de 2008, se pronunció en el sentido de indicar que los registros personales realizados por miembros de la fuerza pública, la Policía Nacional y el Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, que no hagan parte de procedimientos judiciales, no requieren de autorización judicial, siempre que se trate de requisas superficiales a internos y visitantes, y siempre que esos procedimientos no tengan el alcance de investigación penal ni de policía judicial con miras al esclarecimiento de delitos.

El registro personal autorizado en desarrollo de la actividad preventiva de los miembros del Cuerpo de Vigilancia y Custodia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- debe consistir simplemente en una exploración superficial de la persona y lo que lleve sobre sí, en su indumentaria o en otros aditamentos, de tal manera que no incluya inspecciones corporales íntimas, con el fin, entre otros objetivos lícitos, de prevenir (no de investigar) la comisión de comportamientos que puedan llegar a generar alteraciones en la seguridad de la comunidad.

La Delegada concluyó que, en todo caso, la Constitución y la ley prohíben las requisas visuales o por contacto físico sobre cuerpos desnudos de internos y visitantes de los centros de reclusión.

c.7. Reglamentación de los programas de asistencia para héroes de la nación. Ley 1081 de 2006. Mayo 06/08. Oficio: 4010-065

Con base en una denuncia en la que se muestra la inconformidad porque las mujeres no están siendo destinatarias de los beneficios socioeconómicos de la Ley 1081 de 2006,

reconocidos a favor de los familiares de los *Héroes de la Nación*, calificativo atribuible a aquellos miembros de la fuerza pública, DAS, CTI e INPEC que, encontrándose en actos del servicio y con ocasión del mismo, o en actos meritorios del servicio, por acción contra los grupos al margen de la ley, *hubieran perdido la vida*.

Mediante el Oficio No. 4010-065 del 6 de mayo/08, se destacó que, si bien la misma Ley 1081/06 le señaló al Gobierno nacional un término de tres (3) meses para reglamentarla, ello no significa que su vencimiento le impida en un futuro hacerlo, así como tampoco sostener su inaplicación presente por la falta de reglamentación. Así como la aplicación de la Constitución en algunas materias no puede quedar supeditada a los desarrollos legislativos que el Congreso haga de ella, tampoco la vigencia de la ley puede ser condicionada siempre al ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En relación con la inquietud de si los beneficios de la Ley 1081 de 2006 cobijan o no a los familiares de los miembros de la fuerza pública fallecidos antes de su expedición el 31 de julio de 2006, la Defensoría manifestó que existían al menos dos razones para responder el interrogante afirmativamente. En primer lugar, porque la inflexión verbal que contiene la proposición "*hayan perdido la vida*", consagrada en el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1081 de 2006, referida a los servidores públicos a quienes se les atribuye la consecuencia de las acciones descritas en la norma, se refiere a una situación que pudo haber ocurrido antes o después del 31 de julio de 2006, fecha en la que fue expedida y promulgada.

En segundo lugar, porque dar un alcance distinto a la norma constituye un acto discriminatorio o por lo menos una diferenciación no justificada, en cuanto que la ley estaría dando un trato distinto a dos situaciones que compartan la muerte de los miembros de la fuerza pública por una misma causa: los actos del servicio.

c.8. Sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana de DD. HH. relativo a la abolición de la pena de muerte, dirigido a la directora de DD. HH. y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores. Abril 01. Oficio: 4010-050

En atención a la solicitud remitida al despacho del señor Defensor del Pueblo por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, para elaborar un pronunciamiento en torno al Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, cuya ratificación será sometida a consideración del Congreso de la República, la Delegada elaboró el concepto respectivo, destacando los siguientes puntos:

El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte se enmarca dentro de una tradición jurídica y política consolidada en Colombia y ratificada sin ambigüedades por el ordenamiento jurídico superior de 1991.

Un Estado social de derecho basado en la justicia y en la solidaridad de las personas que lo integran no puede soslayar sus responsabilidades recurriendo al fácil expediente de la supresión de un sujeto criminal. Si bien en principio, la responsabilidad penal es de carácter individual, ello no exime a las autoridades de agotar los mecanismos y procedimientos adecuados que permitan que la sociedad tramite de manera civilizada y conforme a sus postulados esenciales, los conflictos y los traumas que la aquejan. La racionalidad de la punición extrema sugiere que la eliminación del individuo resulta "más

segura y más barata" para la sociedad, pero una sociedad que no desarrolla una capacidad para sancionar al responsable para reeducarlo y recuperarlo en su incorporación efectiva y dinámica, presenta enormes vacíos y acaba por mantener y reforzar las estructuras que han posibilitado el crimen.

La ratificación del Protocolo a la Convención Americana sobe Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte encierra un enorme valor simbólico para una sociedad que debe reafirmar la vida como valor supremo del ordenamiento y, desde luego, fortalece el compromiso del Estado colombiano en su calidad de garante y promotor de los derechos humanos, en particular de la vida, fundamento básico del quehacer institucional. Las autoridades colombianas deben persistir en su apego al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, pues sólo acompañadas del derecho podrán inducir las transformaciones políticas, sociales y culturales requeridas para lograr una convivencia civilizada.

c.9. Aclaración de sentencia de la corte constitucional sobre liquidación de pensión: ingreso base de liquidación de funcionarios acreditados en el exterior (peticionario: Mario Leonel Rodríguez Vargas). Marzo 10. Oficio: 4010-039

La Corte Constitucional ante la petición de un ciudadano para que se aclarara la Sentencia C-535/05, por medio de la cual se decidió la inexequibilidad del artículo 57 del Decreto 10/92, decidió remitir la citada petición para que la Defensoría se pronunciara sobre esta.

En opinión del peticionario, a raíz de la Sentencia C-535/05 se presenta una condición de desventaja o desigualdad entre servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores puestos en una misma situación de hecho, dependiendo de si estaban ubicados en el país o en el exterior.

Por medio del Oficio No. 4010-039 del 10 de marzo de 2008, manifestó al peticionario que la decisión de inexequibilidad implicaba el retiro definitivo del universo legal del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, con lo cual la posibilidad de asimilar los niveles salariales entre cargos ubicados en el exterior respecto de aquellos ubicados en la planta interna, para efectos de calcular el ingreso base de liquidación para pensiones, quedó proscrita. A partir del fallo, las personas que prestaren sus servicios en el exterior podrán beneficiarse del ingreso base de liquidación calculado sobre el salario realmente devengado como funcionarios acreditados en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. La propia Corte expresó que existe una línea jurisprudencial consolidada que resulta "vinculante" para el Ministerio de Relaciones Exteriores y que debe ser aplicada en otros casos semejantes.

Así las cosas, se concluyó, para el caso concreto de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que han servido en las distintas dependencias consulares en el exterior, la liquidación y pago de aportes para la pensión de jubilación debe hacerse con fundamento en el salario realmente devengado durante su estadía en la misión diplomática.

D. INFORMES ANUALES DE LEY

D.1. SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD: Situación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad

a. La función primordial de la pena privativa de la libertad es la resocialización o reinserción social del condenado

Alejados de la inveterada y compleja polémica acerca de cuál sea el vocablo más adecuado para definir la pretensión de buscar la reincorporación del individuo que ha delinquido a la vida social (¿resocialización?¿reinserción social?¿reeducación?) y de si las objeciones esgrimidas para atacar tal pretensión son suficientes para desecharla de manera definitiva, dado su carácter primordial en este informe presentamos un breve análisis sobre el tema en la legislación colombiana y en la realidad de los establecimientos de reclusión del país, para lo cual, se empleará indistintamente uno u otro término.

La legislación penitenciaria y penal[59] vigente confiere a la pena, entre otras, la función primordial de la "resocialización". Según tal normativa, el vehículo para su consecución es el ***tratamiento penitenciario***, a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia; actividades que obviamente debe facilitar el Estado al condenado –quien no puede proveérselas– por las evidentes circunstancias en las que se encuentra. Pero la resocialización requiere además del estrecho e imprescindible acompañamiento profesional indicado en el artículo 145 de la Ley 65 de 1993:

> *Consejo de evaluación y tratamiento. El tratamiento del sistema progresivo será realizado por medio de grupos interdisciplinarios integrados por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales médicos, terapistas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del cuerpo de custodia y vigilancia.*
>
> *Este consejo determinará los condenados que requieran tratamiento penitenciario después de la primera fase. Dicho tratamiento se regirá por las guías científicas expedidas por el INPEC ("..."). En caso de no ser necesario el tratamiento penitenciario, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario reglamentará el cumplimiento de las fases restantes.*

En este orden de ideas, dentro de las obligaciones del Estado-INPEC respecto a la persona condenada a pena privativa de la libertad está la de poner a su disposición los

59 En idéntico sentido se manifiesta el Código penal vigente (Ley 599 de 2000, artículo 4º-*funciones de la pena*-).

anteriores medios considerados necesarios para lograr su reinserción social. Tal obligación está expresamente prevista en el artículo 142 de la Ley 65 de 1992 (Código penitenciario y carcelario), en donde se afirma: "El objetivo del tratamiento penitenciario es preparar al condenado, mediante su resocialización, para la vida en libertad" (las subrayas no están en el texto original). En otras palabras, la pena privativa de la libertad está orientada hacia la reeducación y reinserción social, por ende, la misión fundamental encomendada a las instituciones penitenciarias es la de conseguir la recuperación del condenado para la sociedad.

Hasta aquí, *grosso modo*, todo parece estar claro. Sin embargo, el tema alcanza cierta controversia porque desde la vigencia del actual Código penitenciario y carcelario (Ley 65 de 1993) se ha entendido que el parágrafo del artículo 144 de este estatuto contiene un mandato facultativo u opcional para el cumplimiento de la citada obligación del INPEC, cuando afirma: *"La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión"* (el texto original no está subrayado).

Con base en este parágrafo, las autoridades penitenciarias infieren que no están obligadas de manera perentoria a poner a disposición de la persona condenada a prisión los elementos que requiere para su adecuada reinserción en la sociedad. De esta errónea interpretación, el INPEC ha dado clara muestra en su Resolución 7302 de 2005, artículo 6º, en donde dispone lo siguiente: "**GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE ATENCIÓN Y TRATAMIENTO PENITENCIARIO**. Para la implementación y el desarrollo de las políticas, planes y programas de Atención Integral y Tratamiento Penitenciario, en cada Establecimiento de Reclusión, se integrará un grupo interdisciplinario conformado por personal de planta y/o de contrato, de acuerdo con el talento humano existente y las condiciones particulares del Establecimiento" ("…") (el texto original no está subrayado).

Como puede observarse, esta norma condiciona o supedita el cumplimiento de la *finalidad y objetivo* del tratamiento penitenciario al *"talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento"*, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el INPEC, entidad que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar o proveer los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión. Obligación que tiene el carácter de prioritaria, ineludible e intransferible.

No de otra forma podría comprenderse que siendo la resocialización el *fin primordial de la pena*, a la vez esta se relativice y se someta a la contingencia o azar de la *disponibilidad de personal y la infraestructura de cada establecimiento de reclusión.*

De conformidad con lo hasta aquí expuesto, sin duda alguna el parágrafo del artículo 144[60] de la Ley 65 de 1993 es una norma que tiene el claro carácter de **transitorio**, en cuanto tuvo vigencia mientras el nuevo sistema de tratamiento penitenciario de la Ley 65 de 1993 –que reemplazó lo codificado desde 1964[61] sobre la materia– se implantaba paulatinamente en las penitenciarías del país. En efecto, en el referido juicio equivocado de la norma, de manera extraña, no se tiene en cuenta la primera parte de la oración que la

60 El parágrafo del artículo 144 de la Ley 65 de 1993 (Código penitenciario y carcelario), a la letra dice: *"La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión".*

61 Decreto Legislativo 1817 de 1964, antiguo Código penitenciario y carcelario.

conforma: "*La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente,…*" (el texto original no está subrayado), gradualidad que por demás está sujeta al *principio de la progresividad*.[62]

De la misma manera se hace caso omiso del inciso segundo del artículo en comento, que ordena: *"Los programas de educación penitenciaria serán obligatorios en las tres primeras fases para todos los internos, sin que esto excluya el trabajo. La sección educativa del Inpec suministrará las pautas para estos programas, teniendo en cuenta que su contenido debe abarcar todas las disciplinas orientadas a la resocialización del interno."* ("…") (el texto original no está subrayado).

Es evidente entonces que la disposición de la Ley 65 no ha sido bien interpretada, tanto en su índole eminentemente temporal como en su teleología, al considerarla como norma permanente. De esta errónea interpretación ha surgido la relativización y contingencia que al cumplimiento del tratamiento penitenciario se le está dando, con argumentos como el consignado en la citada Resolución 7302 de 2005 del INPEC, artículo 6º.

Quizás el legislador debió ser más claro en la formulación del mencionado parágrafo del artículo 144 de la Ley 65 de 1993, fijando en el texto de esta misma norma una caducidad, plazo o término perentorio para la implantación definitiva de la entonces nueva concepción del tratamiento penitenciario, tal como sucedió con el artículo 24[63] del mismo estatuto.

De lo expuesto surgen varias dudas: ¿si se aceptara que el cumplimiento del tratamiento penitenciario deba estar condicionado al *"talento humano existente y a las condiciones particulares del Establecimiento"* como lo pretende el artículo 6º de la mencionada resolución del Inpec, qué pasaría cuando el interno, a pesar de su voluntad y empeño, no haya podido comenzar o progresar en su tratamiento penitenciario debido a que el establecimiento de reclusión en el que ha sido ubicado por las autoridades penitenciarias no cuenta con el talento humano o la disponibilidad de profesionales para conformar el *grupo interdisciplinario*[64], o la infraestructura de dicho establecimiento es inadecuada para garantizar la estricta separación por grupos de los condenados, de acuerdo con las fases del tratamiento en que estos se encuentren?¿habría entonces que atribuir o transferir tales carencias o deficiencias de la administración penitenciaria al interno, con las consecuencias que ello implica para la obtención de sus subrogados penales, sus beneficios administrativos y, sobre todo, para la afectación de su libertad?

Sobre la materia, también encontramos el pronunciamiento del ex director general del INPEC, Dr. Evelio Henao Ospina, quien en su informe de evaluación sobre esa entidad aseveró[65] sobre el tratamiento penitenciario, lo siguiente:

> *A juzgar por las siguientes situaciones que percibí, el sistema penitenciario no cumple con la finalidad de contribuir a la resocialización de los internos.*

---

62 ONU. Observación General # 3. Comité de Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En: www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_sp.doc

63 Por disposición de esta norma, en el plazo perentorio de cinco (5) años los inimputables pasaron del sistema penitenciario y carcelario al sistema nacional de seguridad social en salud. Es decir, en la actualidad las personas a quienes judicialmente se les califica de inimputables ya no deben ir a los establecimientos penitenciarios o carcelarios sino a centros de rehabilitación en salud mental, contratados para tal fin por el Ministerio de la Protección Social a través de los entes territoriales.

64 Ley 65 de 1993, artículo 145 y Resolución Nº 7302 del 23 de noviembre de 2005, artículo 6º.

65 Copia del Oficio 7100/DIG – 04611, cuyo original está dirigido al Ministro del Interior y de Justicia.

En los establecimientos carcelarios de Valledupar, Combita, El Barne, Vista Hermosa y la Modelo, no existen suficientes ofertas de trabajo ni estudio para la redención de las penas.

("...")

La gran mayoría de los internos están dedicados al ocio.(…)

CONCLUSIONES:

Frente a esta realidad me atrevo a afirmar sin temor a equivocarme, que no estamos lejos del análisis que en su momento hacía César de Beccaria al escribir su obra sobre los "delitos y las penas", porque la grave situación del sistema penitenciario colombiano amerita una reingeniería inmediata. Dejando al lado el costo fiscal que, de acuerdo con el actual presupuesto anual del Inpec, le representa un valor cercano a los 1.800 millones de pesos diarios al país, el costo social es de incalculables proporciones.

Estamos hablando de una situación que impacta el total del conglomerado social, porque delante de nuestros ojos, hay una realidad que asusta.

Y más adelante, dentro del mismo escrito, el citado funcionario afirma:

Desde el punto de vista de la resocialización encontramos unas 70.000 familias, las de los internos, que requieren de un esfuerzo inconmensurable por parte del Estado, si lo que se persiguiera fuera recuperar para la sociedad al detenido.

Dentro de esos muros se esconde una cruda realidad que hay que conocer y analizar en toda su dimensión, por lo cual he propuesto que el tema de las prisiones debe hacer parte de la AGENDA PÚBLICA NACIONAL.

Cualquier ser humano, por insensible que sea, se estremecería frente a esa realidad que subyace en las cárceles colombianas, donde el ser humano es objeto de vejámenes, que van del hacinamiento a la violación de sus derechos fundamentales, pasando por el soborno y hasta la tortura física y mental.

Con el debido respeto quiero llamar la atención de los integrantes del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, para que en su sabiduría y competencias, puedan adoptar medidas urgentes para corregir el rumbo de una realidad que no podemos soslayar ni mucho menos desconocer.

En síntesis: entre las misiones fundamentales que le corresponden al sistema penitenciario y carcelario colombiano está la de *poner a disposición* del condenado oportunidades que le ayuden a superar las deficiencias personales y ambientales que hayan motivado su capacidad criminal o inadaptabilidad social. Es decir, tal *ofrecimiento* pretende mostrar -sin imponer- al interno un nuevo proyecto de vida, otro futuro posible, para que cuando sea puesto en libertad no vuelva a delinquir. De lo contrario, la *finalidad* y *objetivo* del tratamiento penitenciario perdería su razón de ser y la pena privativa de la libertad no significaría más que un oprobioso encerramiento, exclusivamente encaminado al envilecimiento del ser humano sometido al poder punitivo del Estado, propósito incompatible con el Estado social de derecho que consagra nuestra Constitución Política. El artículo 2º de la Constitución Política establece entre los *fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución.*

Dicho de otra forma, si se aceptara que la reincorporación del condenado a la sociedad es solo algo opcional para el Estado, entonces el sistema penitenciario no sería más que un gran aparato reproductor de delincuencia. Tal vez por aquella equívoca comprensión de esta fundamental tarea de reincorporación, la reincidencia –aún no cuantificada por el Inpec– es tan marcada en el país.

a.1. La nueva cultura penitenciaria y la resocialización

A la anterior problemática se encuentra fuertemente adherida la convicción –igualmente errada– de que se está dando a la norma analizada la aplicación correcta. Así se desprende de las deficiencias que se observan en la ejecución de la resocialización en las distintas penitenciarías del país. De esta manera, el asunto pasa inadvertido o es asumido por muchos como legítimo.

Además del ejemplo del artículo 6º de la Resolución 7302 de 2005 del INPEC en comento, lo afirmado encuentra su mayor corroboración en las recientes construcciones de establecimientos de reclusión pertenecientes a lo denominado por el Inpec nueva cultura penitenciaria. Al respecto, la Defensoría del Pueblo desde el Decimosegundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, manifestó[66]:

> *En referencia concreta a la resocialización o reinserción social del condenado y a la destinación de espacios adecuados para los diversos talleres y aulas, la Defensoría del Pueblo ha constatado en estas modernas edificaciones la notoria insuficiencia de tales sitios. De tal modo que las actividades en las que tradicionalmente las autoridades penitenciarias hacen mayor énfasis -trabajo y estudio-, en estos establecimientos son tan escasas como en los antiguos o peor que en aquellos.*
>
> *Las edificaciones que en un principio fueron diseñadas y destinadas para albergar exclusivamente a internos con sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada, es decir, aquellos para quienes el Estado está obligado a brindar los medios necesarios para su reinserción social, contradictoriamente presentan en su diseño la anotada deficiencia de espacios para la consecución del fin primordial de la pena, esto es, la resocialización o reinserción social. Es posible afirmar que estos establecimientos de reclusión escasamente responden a la necesidad de la población carcelaria de descontar o redimir la pena privativa de la libertad.*
>
> *Sobre el terreno se aprecia que la capacidad locativa y la oferta en posibilidades de estudio y trabajo son notoriamente insuficientes en los mencionados centros de reclusión, en los que de manera regular se alberga un promedio de 1.600 internos. El número de internos que tiene oportunidad de estudiar y de laborar en diferentes actividades es mínimo y es muy frecuente allí el ocio entre la población reclusa. La práctica de actividades recreativas y los deportes al aire libre están limitados a lo que puedan realizar casi exclusivamente en sus propios patios.*
>
> *("...")*
>
> *La Defensoría del Pueblo puede afirmar que en los establecimientos de reclusión de la nueva cultura penitenciaria, el concepto de seguridad está por encima de cualquier otro valor, principio o derecho. Pareciera que la realidad observada en esos modernos establecimientos se encargara*

66 Defensoría del Pueblo, Duodécimo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (enero a diciembre de 2004), páginas 330, 331, 333, 334, 338,339 y 340. Imprenta Nacional, Bogotá, 2005.

de desvirtuar el proclamado fin primordial de la pena, y en lugar de ser un instrumento para la reinserción social del condenado, la pena en cambio tuviese un carácter exclusivamente vindicativo.

Para los condenados allí recluidos, la pena no representa en absoluto una oportunidad de reintegración a la sociedad, sino un sufrimiento impuesto como castigo adicional. ("...")

a.2. La resocialización de la mujer condenada a pena privativa de la libertad

En cuanto a la forma como es afectada la mujer privada de la libertad en los establecimientos de reclusión del país, por deficiente tratamiento penitenciario para su reinserción social, originado en la equivocada concepción de la examinada norma, la Defensoría, en el mismo informe, declara lo siguiente:

[Al tratamiento penitenciario] Lo dificulta, igualmente, la carencia de infraestructura física necesaria para la debida separación por grupos de las internas según las fases del tratamiento en donde estas se encuentren.

En cuanto a los talleres, los existentes no reúnen las condiciones adecuadas de tamaño y seguridad industrial.

Los programas de educación existentes permiten identificar ciertos indicadores útiles para determinar la calidad de vida de las internas. Actualmente no se cuenta con las instalaciones adecuadas para llevar a cabo los programas educativos. La cobertura es insuficiente, debido a dificultades internas el número de reclusas vinculadas al programa se vio disminuido y no se cuenta con el personal suficiente para dirigirlo.

Esas situaciones demuestran la baja eficacia de la implementación de los programas de trabajo y educación, los cuales sólo funcionan como mecanismo para descontar tiempo de condena. Así, se desconoce el propósito de los talleres como eje del proceso de resocialización y no garantizan la reinserción social. Tal reinserción supone la adquisición de hábitos laborales y algún tipo de capacitación que facilite a las mujeres procurarse un empleo en el momento de obtener su libertad.

b. Otras consecuencias

b.1 Funcionamiento deficiente del Consejo de Evaluación y Tratamiento

De acuerdo con el artículo 145 de la Ley 65 de 1993, el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) está conformado por un grupo interdisciplinario encargado, entre otras tareas, de la observación, diagnóstico y separación por grupos de las personas condenadas; de su promoción en las diferentes fases del tratamiento penitenciario, y del estudio y acompañamiento permanente. Sin embargo, el funcionamiento deficiente del tratamiento penitenciario en su sistema progresivo es una constante, debido a que en la mayoría de los establecimientos de reclusión –tanto de hombres como de mujeres– no funciona adecuadamente el CET y la Junta de Trabajo, Estudio y Enseñanza.

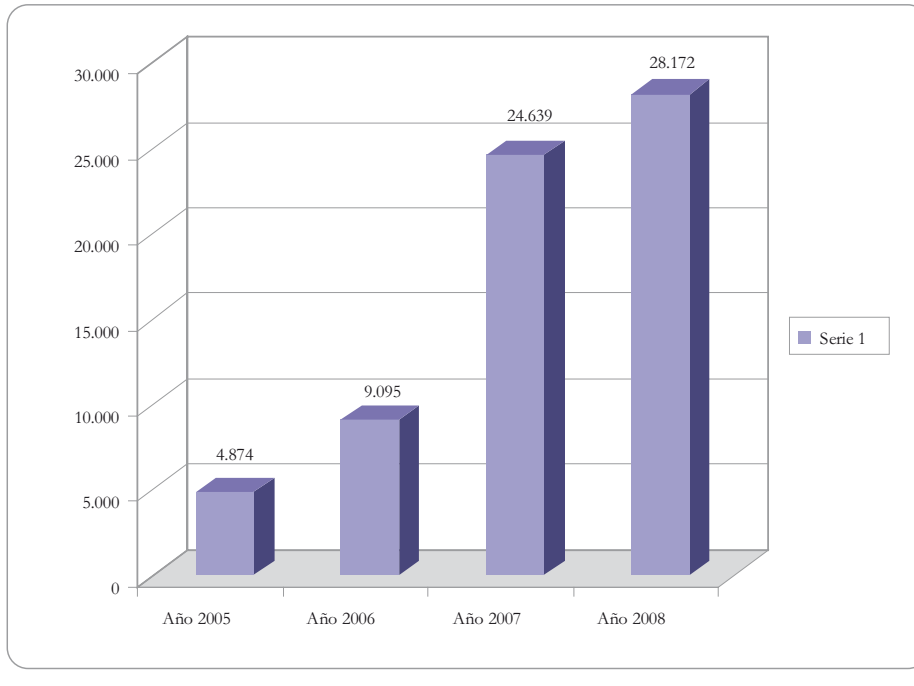
En la mayoría de las ocasiones estos organismos sesionan sin la presencia de la totalidad de sus integrantes señalados en la ley. Tal ausencia se debe generalmente a que gran parte de los integrantes de esos organismos son contratistas a quienes no se les renueva oportunamente los contratos una vez se terminan, lo que da origen a prolongadas interrupciones y frecuentes cambios de estos profesionales. Debido a ello, tales cuerpos

colegiados sesionan y adoptan decisiones sin la presencia de la totalidad de sus miembros, es decir, sin el quórum necesario para que haya acuerdo válido.

En consecuencia, no se hace un adecuado seguimiento a las políticas de tratamiento y no se promueve de manera oportuna a los internos dentro de las diferentes fases del sistema progresivo.

Al respecto el Inpec, en documento entregado al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)[67] en 2008, incluye la siguiente información apoyada en gráficos que muestran la cantidad de internos evaluados y clasificados por el CET en las penitenciarías del país, la cobertura de programas educativos y de formación laboral y la ocupación laboral. El texto es el siguiente.

Gráfico 1. Internos evaluados y clasificados por el Consejo de Evaluación y Tratamiento



Fuente: INPEC.

67 El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (RWI) y la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional ASDE realizaron entre los años 2005-2008, un programa de capacitación en el mejoramiento de las condiciones de vida y respeto de los derechos humanos en los sistemas penitenciarios de los países de América Latina, el cual se denominó Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales. En este seminario participaron el INPEC y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

[La evaluación y clasificación] Aplicable para la población condenada [es] requisito indispensable para proyectar y determinar las actividades a realizar en su Tratamiento Penitenciario.

En la actualidad se cuenta con un 61.4% de la población ubicada en las diferentes fases del Tratamiento Penitenciario establecidas en la Ley 65 de 1993, en los artículos 143 y 144 ("...")

Proceso adelantado con los equipos de profesionales que integran el Consejo de Evaluación y Tratamiento CET, donde intervienen Psicólogos, Trabajadores Sociales, Terapeutas ocupacionales, Abogados, Médicos, Licenciados en Educación y personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, entre otros. Para desarrollar el proceso de Evaluación y Clasificación de Internos se ha establecido la necesidad de contar con mínimo un profesional del área biosicosocial, un profesional del área seguridad y un profesional del área jurídica, requisito que se cumple en 113 de los 139 Establecimientos de Reclusión. (El texto original no tiene subrayados ni cursivas).

A esta información aportada por el Inpec al ILANUD en el gráfico 1 transcrito, hacemos las siguientes observaciones:

En el año 2005 el Consejo de Evaluación y Tratamiento evaluó y clasificó a 4.874 personas condenadas. Sin embargo, en contraste con este dato, para esa misma época de diciembre de 2005 el Inpec reportó un total de 41.080 condenados (38.809 hombres y 2.271 mujeres). Esto significa que, al final del citado año, 36.298 personas condenadas estaban sin ser evaluadas y clasificadas, lo que al decir del mismo Inpec, constituye un *"requisito indispensable para proyectar y determinar las actividades a realizar en su Tratamiento Penitenciario"*. En este lapso el nivel de deficiencia equivalió al 88%.

Cuadro 1. Resumen mensual de población condenada. Diciembre de 2005

RESUMEN MENSUAL DICIEMBRE 2005													
REGIONAL	CAPACIDAD	TOTAL POBLACIÓN	HACINAMIENTO	SEXO		SINDICADOS		TOTAL SINDICADOS	CONDENADOS 1A		CONDENADOS 2A		TOTAL CONDENADOS
				HOM	MUJ	HOM	MUJ		HOM	MUJ	HOM	MUJ	
REGIONAL CENTRAL	18.155	23.122	27.4%	21.511	1.611	9.908	980	10.888	6.858	489	4.745	142	12.234
REGIONAL OCCIDENTE	7.599	11.693	53.9%	10.885	808	4.235	265	4.500	4.807	456	1.843	87	7.193
REGIONAL NORTE	6.386	7.665	20.0%	7.406	259	3.480	107	3.587	2.531	93	1.395	59	4.078
REGIONAL ORIENTE	5.124	7.680	49.9%	7.235	445	2.258	154	2.412	2.162	165	2.815	126	5.268
REGIONAL NOROESTE	4.704	7.556	60.6%	6.939	617	2.432	231	2.663	3.317	23	1.190	363	4.893
REGIONAL VIEJO CALDAS	7.853	9.113	16.0%	8.731	382	1.585	114	1.699	3.171	169	3.975	99	7.414
TOTAL MES	**49.821**	**66.829**	**34.1%**	**62.707**	**4.122**	**23.898**	**1.851**	**25.749**	**22.846**	**1.395**	**15.963**	**876**	**41.080**

Fuente: INPEC.

En el año 2006 el Consejo de Evaluación y Tratamiento evaluó y clasificó a 9.095 condenados. En diciembre del mismo año, el Inpec reportó a 40.668 condenados, lo cual quiere decir que 31.573 personas condenadas no fueron evaluadas y clasificadas para

comenzar debidamente su respectivo tratamiento penitenciario, lo que equivale a un 78% de deficiencia.

Cuadro 2. Resumen mensual de población condenada. Diciembre de 2006

RESUMEN MENSUAL DICIEMBRE 2006													
REGIONAL	CAPACIDAD	TOTAL POBLACIÓN	HACINAMIENTO	SEXO		SINDICADOS		TOTAL SINDICADOS	CONDENADOS 1A		CONDENADOS 2A		TOTAL CONDENADOS
				HOM	MUJ	HOM	MUJ		HOM	MUJ	HOM	MUJ	
REGIONAL CENTRAL	19.491	21.758	11.6%	20.321	1.437	7.536	640	8.176	7.486	742	5.299	55	13.582
REGIONAL OCCIDENTE	7.996	10.258	28.3%	9.656	602	2.982	232	3.214	4.919	334	1.755	36	7.044
REGIONAL NORTE	6.586	6.764	2.7%	6.529	235	2.442	80	2.522	2.832	131	1.255	24	4.242
REGIONAL ORIENTE	5.328	6.528	22.5%	6.188	340	1.694	128	1.822	1.714	129	2.760	83	4.706
REGIONAL NOROESTE	4.647	6.344	36.5%	5.954	390	1.909	148	2.057	2.646	26	1.399	216	4.287
REGIONAL VIEJO CALDAS	8.366	8.369	0.0%	7.978	391	1.424	138	1.562	3.275	173	3.279	80	6.807
TOTAL MES	**52.414**	**60.021**	**14.5%**	**56.626**	**3.395**	**17.987**	**1.366**	**19.353**	**22.892**	**1.535**	**15.747**	**494**	**40.668**

Fuente: INPEC.

En el año 2007 fueron evaluadas y clasificadas 24.639 personas condenadas. Según la estadística oficial reportada por el Inpec, a diciembre del mismo año había 41.420 condenados, es decir, 16.781 sentenciados se quedaron sin este importante paso para su resocialización, lo que representó un déficit del 40,5%.

Cuadro 3. Resumen mensual de población condenada. Diciembre de 2007

CÓD.	RESUMEN MENSUAL DICIEMBRE 2007													
	REGIONAL	CAPACIDAD	TOTAL POBLACIÓN	HACINAMIENTO	SEXO		SINDICADOS		TOTAL SINDICADOS	CONDENADOS 1A		CONDENADOS 2A		TOTAL CONDENADOS
					HOM	MUJ	HOM	MUJ		HOM	MUJ	HOM	MUJ	
100	REGIONAL CENTRAL	18.784	23.269	23.9%	21.701	1.568	8.055	723	8.778	9.558	795	4.088	50	14.491
200	REGIONAL OCCIDENTE	8.096	10.511	29.8%	9.877	634	3.438	254	3.692	5.131	361	1.308	19	6.819
300	REGIONAL NORTE	7.236	7.235	0.0%	7.020	215	3.128	103	3.231	2.992	95	900	17	4.004
400	REGIONAL ORIENTE	5.370	6.984	30.1%	6.612	372	1.938	125	2.063	1.630	201	3.044	46	4.921
500	REGIONAL NOROESTE	4.731	7.025	48.5%	6.633	392	2.193	110	2.303	2.584	133	1.856	149	4.722
600	REGIONAL VIEJO CALDAS	8.338	8.579	2.9%	8.128	451	1.945	171	2.116	2.700	190	3.483	90	6.463
	TOTAL MES	**52.555**	**63.603**	**21.0%**	**59.971**	**3.632**	**20.697**	**1.486**	**22.183**	**24.595**	**1.775**	**14.679**	**371**	**41.420**

Fuente: INPEC.

En el 2008 el Inpec informó que la población de condenados en el país en los establecimientos de su competencia era de 45.924, de los cuales solo fueron evaluados y clasificados 28.172, quedando por fuera del primer paso del proceso progresivo denominado tratamiento penitenciario, 17.752 personas condenadas, lo que representó un déficit del 63%.

Cuadro 4. Resumen mensual de población condenada. Diciembre de 2008

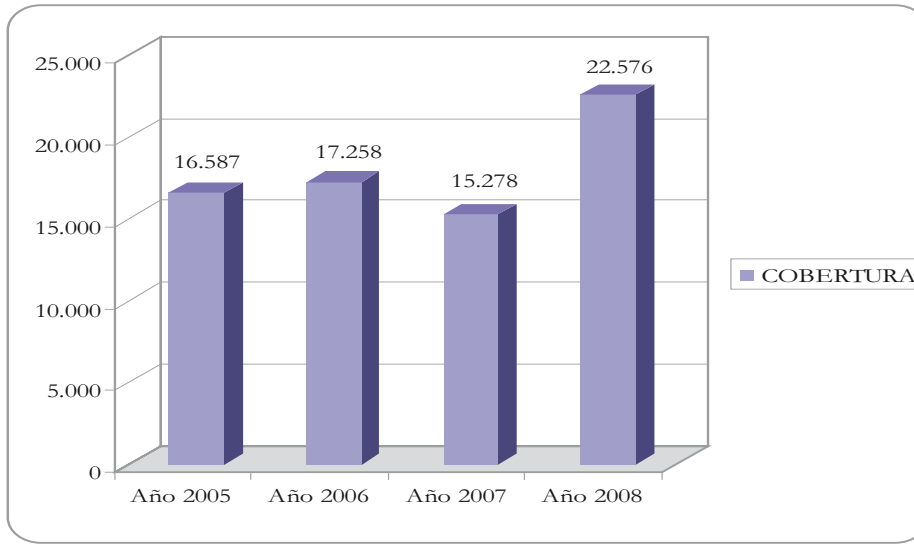
COD.	RESUMEN MENSUAL DICIEMBRE 2008													
	REGIONAL	CAPACIDAD	TOTAL POBLACIÓN	HACINAMIENTO	SEXO		SINDICADOS		TOTAL SINDICADOS	CONDENADOS 1A		CONDENADOS 2A		TOTAL CONDENADOS
					HOM	MUJ	HOM	MUJ		HOM	MUJ	HOM	MUJ	
100	REGIONAL CENTRAL	19.195	25.332	32.0%	23.657	1.675	8.098	792	8.890	11.708	842	3.851	41	16.442
200	REGIONAL OCCIDENTE*	9.574	11.721	22.4%	10.937	784	3.626	326	3.952	5.888	419	1.423	39	7.769
300	REGIONAL NORTE	7.188	7.676	6.8%	7.425	251	3.839	104	3.943	2.778	116	808	31	3.733
400	REGIONAL ORIENTE	5.434	7.542	38.8%	7.125	417	2.191	165	2.356	1.785	220	3.149	32	5.186
500	REGIONAL NOROESTE	5.010	8.349	66.6%	7.882	467	2.171	107	2.278	3.437	202	2.274	158	6.071
600	REGIONAL VIEJO CALDAS	8.376	9.359	11.7%	8.760	599	2.467	169	2.636	3.050	404	3.243	26	6.723
	TOTAL MES	**54.777**	**69.979**	**27.8%**	**65.786**	**4.193**	**22.392**	**1.663**	**24.055**	**28.646**	**2.203**	**14.748**	**327**	**45.924**

* NOTA: REGIONAL OCCIDENTE FUENTE PARTE DIARIO
Fuente: INPEC.

A través de este ejercicio comparativo efectuado con base en la información suministrada por el Inpec (de 2005 a 2008) se muestra un porcentaje deficitario promedio del cuatrienio de 67,4 % en la cobertura que tuvo el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET). Tal como queda demostrado, según las cifras se cuestiona de manera evidente el trabajo que realiza este organismo colegiado en lo que al cumplimiento oportuno de sus funciones corresponde, es decir, la observación y el diagnóstico, la separación por grupos, la promoción en las diferentes fases del tratamiento penitenciario y el estudio y acompañamiento permanentes de las personas condenadas. Los resultados son altamente deficientes y afectan seriamente las posibilidades reales de resocialización de las personas privadas de la libertad por condena.

En cuanto a la cobertura de programas educativos, de formación laboral y la ocupación laboral, en el mismo documento entregado al ILANUD, el Inpec informa:

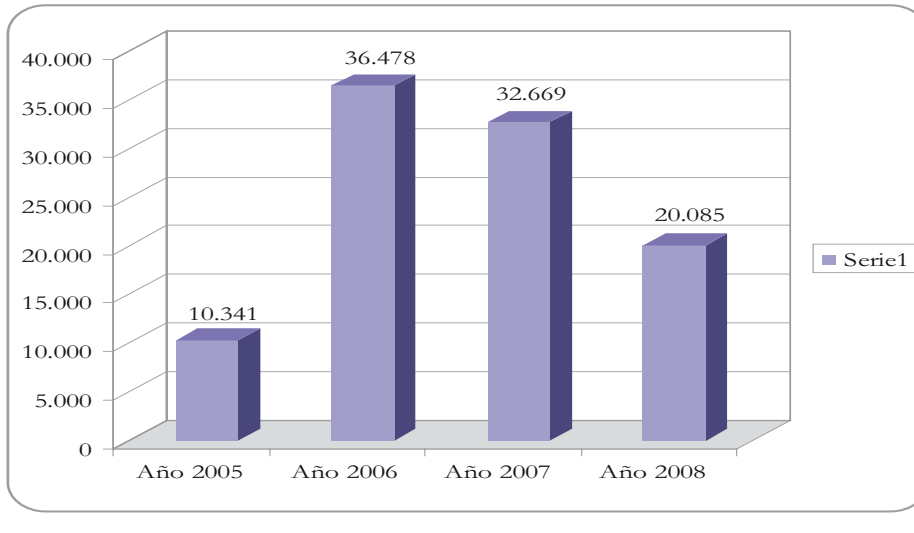
Gráfico 2. Cobertura programas educativos



Fuente: INPEC.

En el 2005 se vincularon a programas educativos 16.587 Internos equivalentes al 23% del promedio de la población reclusa, a partir de 2007 se inició un Modelo Pedagógico innovador en el campo de la Educación de Adultos Privados de la Libertad en los Establecimientos de Reclusión del INPEC del Orden Nacional.

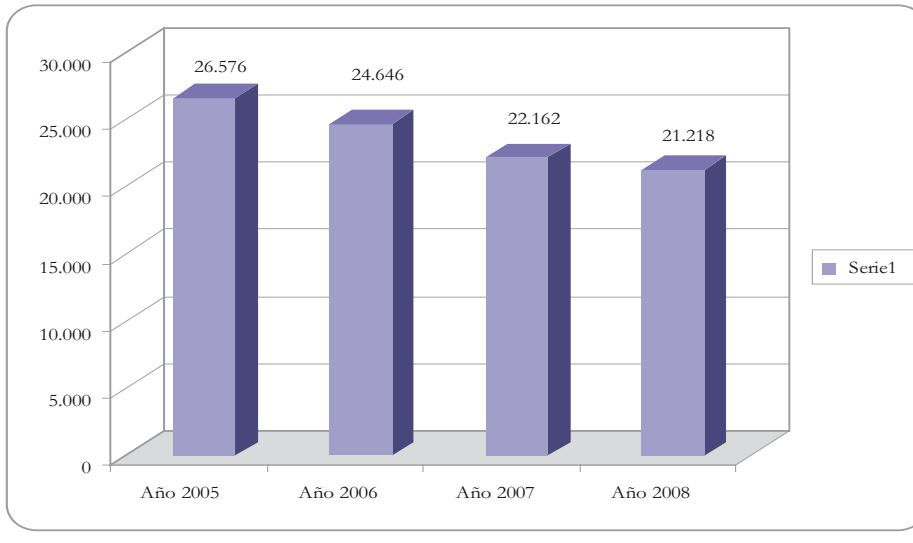
Gráfico 3. Coberturas en programas de formación laboral



Fuente: INPEC.

Con el ánimo de formar a las personas privadas de la libertad en educación para el trabajo, se celebran convenios con el SENA o instituciones debidamente acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional para capacitar en labores como panadería, confecciones, manipulación de alimentos, ebanistería, artesanías, talabartería, ornamentación, actividades agrícolas y pecuarias, escuelas de formación ambiental, entre otros.

Gráfico 4. Ocupación laboral



Fuente: INPEC.

Tanto para la (sic) acceder al servicio de Educación, a los programas de formación laboral y actividades laborales válidas para la redención de pena, se utiliza la Metodología denominada "Plan de Acción y Sistema de Oportunidades PASO", acción que se realiza de acuerdo con el plan ocupacional de cada Establecimiento de Reclusión elaborado por la Junta de Evaluación, Estudio, Trabajo y Enseñanza, JEETE, la cual determina el número de cupos en actividades a realizar por los Internos teniendo en cuenta el perfil, la necesidad y oferta de actividades de redención.

Con la implementación del SISIPEC se tiene el registro individual de la actividad que realiza cada Interno. Como se evidencia en la gráfica anterior la cobertura laboral disminuye teniendo en cuenta que se establecen los cupos necesarios para el desarrollo de cada actividad, la infraestructura física y su capacidad." (el texto original no está subrayado)

A la información transcrita, se hacen las siguientes observaciones:

- Contrario a lo afirmado, la Defensoría del Pueblo, a través de las visitas de inspección que realiza en los diferentes establecimientos penitenciarios del país, percibe el ocio laboral y educativo de las personas sometidas a pena privativa de la libertad, las cuales presentan como queja a esta entidad su necesidad urgente de ocuparse en actividades educativas y sobre todo laborales, para poder descontar la

condena impuesta. Es de advertir, adicionalmente, que las actividades laborales que desarrollan los internos en muchos casos ayudan al sustento de sus familias.

- El notorio decrecimiento en la ocupación laboral que muestra el cuadro N° 8 y su correspondiente explicación, solo reafirman la relativización y contingencia que al cumplimiento del tratamiento penitenciario le está dando el Inpec en las distintas penitenciarías del país.

Téngase en cuenta que la obligación de trabajar de las personas condenadas (artículo 79 de la Ley 65 de 1993) se complementa con la obligación de las autoridades penitenciarias de suministrar a estas los medios necesarios. El cumplimiento de la primera obligación no sería posible sin el cumplimiento de la segunda. De tal modo que en el contexto del sistema penitenciario colombiano la función social del trabajo emerge muy clara y específica: obtener la resocialización del condenado.

b.2 Dilación injustificada en el trámite de los denominados beneficios administrativos. Traslados de internos por este motivo. Aplicación en la etapa de la ejecución de la pena de los principios de reserva judicial de la libertad y reserva legal de las condiciones de acceso a los mencionados beneficios

Para ubicar estos específicos asuntos dentro del gran tema de la reinserción social o resocialización, hay que recordar que los denominados *beneficios administrativos* (artículo 146 y subsiguientes de la Ley 65 de 1993) son parte esencial de la reinserción, por cuanto estos son componentes del *tratamiento penitenciario* (título XIII del mismo estatuto).

Con cierta frecuencia la Defensoría del Pueblo, durante las visitas de inspección a los centros de reclusión del país, recibe quejas de las personas condenadas, que no obstante haber cumplido con las exigencias legales, las autoridades del respectivo establecimiento no les tramitan el permiso hasta de 72 horas, debido a que el Consejo de Evaluación y Tratamiento no las ha promovido a la *fase de mediana seguridad*; requisito sin el cual la obtención de este beneficio es imposible (ordinal 1° del artículo 147, Ley 65 de 1993). Esta irregularidad se debe a las deficiencias de funcionamiento que presenta dicho órgano colegiado y que se han puesto de presente en la sección inmediatamente anterior; es decir, porque el establecimiento carece del equipo interdisciplinario que debe conformar dicho consejo, o porque, este toma demasiado tiempo en la emisión del respectivo concepto.

Otra situación de hecho se presenta cuando la autoridad judicial competente concede un beneficio administrativo al condenado, pero las autoridades penitenciarias niegan o dilatan el disfrute efectivo de dicho beneficio, sin causa justificada. Acerca de esta concreta irregularidad, uno de los defensores públicos adscritos a la Defensoría del Pueblo, Regional Magdalena Medio[68], en defensa de los derechos fundamentales de veinticinco (25) condenados ubicados en el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de La Dorada-Caldas, interpuso una acción de tutela, la cual fue resuelta por el Juzgado Civil del municipio de La Dorada, Caldas.

Por considerar que esta providencia judicial puede constituir un hito fundamental de justicia constitucional dentro del contexto enunciado, concluimos este aparte, transcribiendo algunos aspectos ilustrativos de ella:

68 Doctor José Fernando Londoño González.

HECHOS

La presente acción de Tutela se fundamenta en los hechos que relata el señor Defensor Público de la siguiente manera.

Un grupo considerable de aproximadamente 25 internos, actualmente reclusos de la Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad de la Dorada, Caldas, recluidas (sic) en su mayoría en los pabellones 4, 6, 7, 8 y 10, desde hace varios días y en algunos casos meses, se les otorgó por parte de los jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la Localidad, sus permisos administrativos de 72 horas, sin que a la fecha hayan podido disfrutar del mismo, por cuanto la Dirección General del INPEC de la ciudad de Bogotá no ha proferido el acto administrativo correspondiente (resolución de traslado).

("…")

En relación con lo anterior, los condenados afectados, se hacen merecedores a la concesión del beneficio luego del cumplimiento de los requisitos legales, pero el señor director de la penitenciaría local no puede hacer efectivo el disfrute del beneficio aludido a los internos clasificados en Mediana Seguridad, por cuanto dicha facultad de manera general está establecida para la Dirección General del Inpec, conforme las prescripciones del artículo 147 del Código Penitenciario, lo cual en la práctica se ha traducido por lo menos en la Penitenciaría local, en el que los internos con el beneficio otorgado deban esperar la resolución de traslado proferida por la Dirección General del INPEC hacia otros centros penitenciarios, en donde luego de su llegada, le deben otorgar el beneficio en mención, procedimiento para el cual desafortunadamente trascurre un término excesivo, que para una medida que como la es el permiso de hasta 72 horas, que incide en la libertad y en el Derecho Fundamental a la Libertad de los condenados, por ser un medida que modifica las condiciones de la pena, la otorga durante la ejecución de la sentencia la libertad a los penados, así sea de manera transitoria (sic).

Así las cosas, los internos beneficiados con el permiso de hasta 72 horas que se encuentran recluidos en la penitenciaría local, son trasladados hacia otros penales por disposición de la dirección General del INPEC de Bogotá, motivo por el cual dentro del penal local no se ha otorgado el primer beneficio de permiso de hasta 72 sin vigilancia establecido en la ley 65/93. Los traslados de los condenados favorecidos con beneficios administrativos, por demás se deben realizar a los penales aledaños a los lugares donde previamente se les había realizado la visita domiciliaria a los reclusos, en pro del acercamiento familiar de los mismos, de evitarles gastos generados por los viajes y para que por la distancia que existe entre la penitenciaría local y sus sitios de residencia no se haga efímero el disfrute de las horas otorgadas, por el tiempo de la distancia, dado que las horas de permiso otorgadas son valiosas para incidir transitoriamente en la libertad de condenados.

("... ")

CONTESTACIÓN A LA ACCIÓN

("...")

Mediante oficio 637EPMASLADO ajur-dir-2866 de fecha 17 de abril de 2008 (folios 83 a 87) el DIRECTOR DE LA PENITENCIARÍA DE ALTA Y MEDIANA DE LA DORADA CALDAS, Y EL JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DE DICHA PENITENCIARÍA, dieron contestación a la tutela de la referencia manifestando básicamente lo siguiente:

Que por parte del establecimiento se ha dado cumplimiento con la labor de enviar a la DIRECCIÓN REGIONAL VIEJO CALDAS INPEC, cada uno de los formatos de traslados de los internos que los Juzgados de Ejecución de Penas les ha concedido el beneficio administrativo de las 72 horas, para que esta a su vez dé su respectivo aval y envíe los formatos de traslado a la Dirección de Asuntos Penitenciarios de la Sede Central Bogotá INPEC, para que esta a su vez estudie, apruebe y autorice y se emita le respectiva (sic) resoluciones de traslados. De esta forma se cumple con el conducto regular impartido por la Dirección General del INPEC Bogotá.

("...")

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC".

Mediante oficio 7130 OJU - 2398 - TUT de fecha Abril 18 de 2008, el doctor NELSON AUGUSTO MORENO VILLAMIL, JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, dio contestación a la presente acción de tutela manifestando básicamente lo siguiente:

-Que la oficina apoya las argumentaciones expuestas por el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE LA DORADA, CALDAS.

-Que de conformidad con la normativa que aplica, dichas solicitudes deben ser sometidas a consideración de la Junta de Traslados de la Dirección General del INPEC lo cual demanda un tiempo prudencial, y una vez presentada ante la oficina jurídica del establecimiento, esta debe remitirse con la documentación soporte a la respectiva Dirección Regional, la que a su vez la remite al Grupo de Asuntos Penitenciarios de la DIRECCIÓN GENERAL DEL INPEC, para ser sometida a estudio de la mencionada junta la que debe atender solicitudes de traslado de toda la población carcelaria del país.

Manifiesta el mencionado funcionario que la facultad de conceder traslados radica únicamente en el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC por lo que en su concepto es improcedente para el juez de tutela el otorgamiento de los mismos, en apoyo de sus argumentos cita entre otras las sentencias C-394 de 1995, T-611 de 2000 y T-129 de 1996.

-Que la tutela tiene la virtualidad de ser un procedimiento acelerado, informal y sumario con el propósito de que las personas accedan y obtengan una pronta y cumplida administración de justicia. Pero la tutela también tiene la característica de ser residual. Con lo que se quiere significar que no puede ser usada para eludir los procedimientos ordinarios para evitar instancias y menos aún para adelantar procesos paralelos o alternos.

("...")

CONSIDERACIONES:

("...")

Sobre la concesión de los beneficios administrativos, la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia T-972 de 2005 M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO manifestó:

("...") El hecho de que se denominen beneficios administrativos no genera una competencia a las autoridades de este orden para establecer las condiciones o eventos en los cuales son procedentes.

Es decir, que por tratarse de una materia que impacta de manera directa el derecho de la libertad personal, su configuración está amparada por la reserva legal y su aplicación por la reserva judicial".

En otros de sus apartes el Alto Tribunal manifiesta:

Los principios de reserva judicial de la libertad y reserva legal de sus restricciones conservan plena vigencia e imperatividad en la fase de ejecución de la pena a través de la concentración en el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de las funciones relativas a la administración de este bien jurídico en esta etapa, de su garantía de legalidad, y de la exigencia de que los beneficios judiciales y administrativos que operan en esta fase estén regidos por criterios legales objetivos, preestablecidos y verificables. Ello sin perjuicio, como ya se ha señalado de la potestad certificadora que se adscribe a las autoridades penitenciarias, y de su deber de colaboración armónica con la autoridad jurisdiccional.

Así, la negativa de un beneficio administrativo por la autoridad penitenciaria, que carece de competencia para ello, y que además funda su decisión en criterios que no son legales ni objetivos, ni verificables, vulnera los principios de reserva judicial de la libertad, y de reserva legal de las condiciones de acceso a los mencionados beneficios. De contera, se vulnera el derecho a la libertad del penado en cuanto se obstruye su acceso a los beneficios que el orden jurídico le otorga dentro del régimen de tratamiento penitenciario progresivo, no obstante haber acreditado los requisitos legales para el efecto, tal como lo reconoció el Juez de Ejecución de Pena y Medidas de Seguridad y lo admitió la autoridad penitenciaria demandada."

("...")

En relación con el beneficio de las 72 horas, tenemos que este se encuentra inserto dentro de los denominados beneficios administrativos de que trata el artículo 146 de la ley 65 de 1993, los cuales hacen parte integrante del tratamiento penitenciario que, en virtud de la función resocializadora de la pena, buscan obtener gradualmente la rehabilitación y reinserción social del condenado para que cuando vuelva al seno de la sociedad no vuelva a delinquir.

Así las cosas, tenemos que el beneficio administrativo de las 72 horas incide necesariamente en las condiciones de la ejecución de la pena, y su concesión o negativa está reservada a los Jueces de la República en virtud del principio de reserva judicial que ampara la libertad personal, por cuanto la facultad certificadora de las autoridades penitenciarias no puede por ningún motivo entrar a controvertir la decisión de los Jueces que otorgan o niegan el mencionado beneficio.

Sobre el particular la guardiana de la Constitución, en Sentencia T-972 de 2005 manifestó:

"De manera que por disposición legal, que ha suscitado además pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional (C-312 de 2002) y del Consejo de Estado (Rad. 250000-23-26-000-2001-0485-01-ACU), la competencia para decidir acerca de los beneficios administrativos, que como el permiso de 72 horas tiene la virtualidad de modificar las condiciones de cumplimiento de la condena, está radicada en el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Lo anterior sin perjuicio de facultad certificadora que continúa reposando en cabeza de las autoridades penitenciarias, y del deber de colaboración armónica que debe existir entre los órganos Ejecutivo y Judicial a fin de que la pena cumpla con los objetivos que le asigna el orden jurídico.

Sin embargo la capacidad certificadora de la autoridad penitenciaria, no comporta la prerrogativa de modificar el tiempo o las condiciones en que los sentenciados deben cumplir sus condenas. Estos aspectos caen dentro del ámbito del principio de reserva judicial que ampara la libertad personal. Carece en consecuencia la autoridad penitenciaria de competencia legal para desconocer a través de una resolución, una decisión emitida por la autoridad judicial competente acera de la concesión de un beneficio administrativo.

("...")

Lo anterior evidencia que en el caso que ahora ocupa la atención de esta operadora judicial, efectivamente se les ha conculcado a los internos cuyas solicitudes de traslados ya reposan en la Dirección General del INPEC, el Derecho Constitucional Fundamental a la Libertad, por cuanto la concesión de dicho beneficio incide necesariamente en la ejecución de la pena de los internos, como también en la libertad de los mismos, así sea de manera transitoria, toda vez que con dicha prerrogativa estos pueden salir de sus sitios de reclusión sin necesidad de vigilancia hasta por 72 horas, beneficio que se está viendo truncado por las autoridades penitenciarias quienes no han procedido a ordenar los traslados correspondientes a efectos de que se materialice el disfrute del mismo, lo cual a la postre lo hace nugatorio.

("...")

Afirma el Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC en su escrito de contestación, que no se ha conculcado Derecho Fundamental alguno a los accionantes, toda vez que la facultad de ordenar traslados radica únicamente en la Dirección General del INPEC y que no le está permitido a los Jueces de tutela interferir en dicha facultad, a lo anterior agrega que la causal invocada no se encuentra dentro de las causales de traslado de que trata la ley 65 de 1993.

Observa el despacho que ninguna razón le asiste al mencionado funcionario por cuanto en el sub júdice estamos frente a una situación fáctica diferente, por cuanto el traslado que se solicita obedece a una situación sui géneris, en donde este se debe producir en razón a que el DIRECTOR DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE LA DORADA CALDAS, que en principio sería el llamado a hacer efectiva la concesión del beneficio administrativo de las 72 horas, no puede concederlo por ser el Director de una penitenciaría manejada con criterios de alta seguridad exclusivamente, circunstancia no imputable a los internos y que no puede hacer más gravosa su situación, siendo por consiguiente imperiosa la necesidad del traslado, a efecto de que el Director del Centro Carcelario o Centros Carcelarios de Mediana Seguridad para donde sean trasladados los internos proceda a facilitar el goce efectivo de dicha prerrogativa.

Ninguna razón le asiste igualmente cuando informa que el traslado no se ha producido en razón a que a la Dirección General del INPEC llegan solicitudes de traslado de todo el país, olvidando que de por medio se encuentra uno de los bienes más celosamente protegidos por casi toda las legislaciones del mundo como lo es el derecho a la libertad, lo que hace que sus argumentos sean desestimados, máxime cuando existen solicitudes que datan de hace más de cuatro (4) meses, como es el caso del interno XX ("…").

Así las cosas este despacho considera viable tutelar el Derecho Constitucional Fundamental a la Libertad a los Veinticuatro (24) internos cuya documentación para el traslado ya reposa en manos de la Dirección General del INPEC, en consecuencia ordenará al DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO y CARCELARIO, INPEC,

que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, tome las medidas necesarias a efecto de que se surta el traslado de veinticuatro de los veinticinco accionantes, a penitenciarías donde efectivamente puedan disfrutar del beneficio administrativo de hasta 72 horas ya concedido por las autoridades competentes.

("…")

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE LA DORADA (CALDAS), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el Derecho Constitucional Fundamental a la Libertad de los internos XX. ("…"). (Subrayado fuera de texto)

D.2. SEGUIMIENTO DE LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Observaciones al 5° Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2008[69]

Durante el año 2008, el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo (ProSeDHer) ejecutó tareas necesarias para avanzar en la evaluación de la política pública en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), particularmente, en los derechos a la educación, a la salud y a la alimentación y en actividades tendentes a establecer el grado de realización de los derechos al trabajo y a la vivienda, DESC, que en su conjunto concretan la realización del Estado social de derecho.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento a distintas actividades que en materia de DESC se produjeron en los planos nacional e internacional. Tales como a) la aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; b) los avances en la adopción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario uno de cuyos ejes centrales son los derechos económicos, sociales y culturales y c) el 5° Informe presentado por el Estado colombiano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros. Sobre este último nos referimos a continuación en este aparte.

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el 5° Informe desde la perspectiva de las investigaciones realizadas por ProSeDHer

Introducción

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), suscrito por Colombia el 21 de diciembre de 1966, ratificado el 29 de octubre de 1969 y en vigor desde el 3 de enero de 1976, fue incorporado en el derecho interno colombiano por la Ley 74 de 1968. Esta ley aprueba los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo

69 Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. *V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 2008. Documento.

de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

El PIDESC exige a los Estados Parte que se adopten medidas para la ejecución de avances concretos y precisos en un plazo determinado, haciendo uso hasta el máximo de los recursos de que dispongan, así como el compromiso de lograr por todos los medios apropiados la efectividad de los derechos humanos, que va más allá de la aprobación formal de normas legales. Este Pacto determina para los Estados la obligación categórica de garantizar sin discriminación alguna un nivel básico de ejercicio de los derechos comprendidos en él, así como la obligación de garantizar el desarrollo progresivo de los derechos y la prohibición de retroceso con respecto al grado de consecución de estos.

El proceso de control internacional sobre la puesta en práctica del PIDESC se encuentra a cargo exclusivo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de DESC ha solicitado a los Estados Parte que presenten informes equilibrados, que precisen el contenido mínimo esencial de los derechos y las obligaciones que se derivan de él y que no sean simples transcripciones de medidas legislativas, administrativas, o reproducción de datos estadísticos detallados en forma narrativa.

En cumplimiento de lo dispuesto por el PIDESC, Colombia ha presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cinco informes. El último informe se presentó en el primer semestre de 2008 y el período de referencia es quinquenal, del 1 de septiembre de 2000 a 2005.

a. Avances y limitaciones en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

Para efectos de reconocer los avances y limitaciones en los derechos económicos, sociales y culturales, DESC, la Defensoría del Pueblo hará referencia a algunos aspectos presentados en el 5.° Informe del Gobierno nacional relacionados con los avances normativos, administrativos y políticos y los contrastará con el análisis que viene realizando el Programa ProSeDHer.

Los DESC en la Constitución Política no son catalogados como derechos fundamentales, lo cual hace difícil el cumplimiento efectivo de las obligaciones que se desprenden de estos. A continuación se presenta un análisis sobre cada uno de los derechos que ha venido trabajando el programa ProSeDHer, a saber:

1) Derecho al trabajo

De acuerdo con el PIDESC, los Estados reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y la de tomar las medidas adecuadas para garantizar este derecho. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Parte para lograr la plena efectividad del derecho al trabajo, está la de orientar y dar formación técnico profesional, la de preparar programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Es decir, el derecho al trabajo busca la participación en el mercado laboral de todas las personas que quieran trabajar, lo que supone la distribución del trabajo de una manera que permita la participación de todos en la economía, de acuerdo con el nivel de educación, la capacitación, el acceso a los recursos y las preferencias de la persona en cuanto al modo de ganarse la vida. Así mismo, resulta necesario que el trabajo sea digno. Un criterio relevante para determinar que el trabajo es digno es que no se desarrolle en condiciones de explotación que, generalmente, están asociadas a la prohibición del trabajo forzoso, la no discriminación en todos los niveles de empleo, así como, con la capacitación, la remuneración mínima vital y móvil, la jornada laboral limitada y garantía de condiciones de seguridad y salubridad en el trabajo.

De conformidad con los convenios de la OIT, la realización del derecho al trabajo contempla por lo menos dos dimensiones: de un lado, el derecho a trabajar ya sea en una relación de subordinación, mediante un contrato o a través del desarrollo de un oficio u ocupación, y, de otro lado, la dimensión de los derechos en el trabajo, que han de ser respetados de manera que permitan que este se desarrolle en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

De lo expuesto se desprenden los elementos que constituyen el contenido esencial del derecho individual al trabajo: la libertad de su escogencia o aceptación, su desarrollo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias y su retribución satisfactoria. Por su parte, el contenido esencial del derecho colectivo laboral comprende la libertad de fundar sindicatos, la libertad de pertenecer al sindicato escogido, el derecho de los sindicatos a funcionar libremente, así como los derechos de reunión, negociación colectiva y huelga, este último restringido para los trabajadores vinculados a empresas que prestan servicios públicos esenciales.

Análisis del 5.° Informe del Gobierno colombiano sobre el derecho al trabajo

El balance del Gobierno nacional es abordado desde tres perspectivas: una normativa, una jurisprudencial y una administrativa. Como avances normativos se encuentran la Ley 581 de 2000, conocida como Ley de Cuotas; Ley 590 de 2000, sobre promoción de Mipymes; Ley 776 de 2002 o Sistema General de Riesgos Profesionales; Ley 789 de 2002, conocida como Reforma Laboral; Ley 823 de 2003 sobre igualdad de oportunidades para las mujeres y Ley 909 de 2004 sobre empleo público, entre otras. Como avances jurisprudenciales, se relacionan varias sentencias dictadas por la Corte Constitucional respecto a temas salariales y pensionales.

En el campo administrativo, se destacan avances en materia de i) empleo; ii) protección laboral para aquellas poblaciones trabajadoras que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad laboral y social; iii) generación de empleo para personas de los niveles 1 y 2 del SISBÉN; iv) cumplimiento del convenio 182 de la OIT en cuanto a protección de los niños trabajadores; v) protección a la mujer trabajadora con prioridad a las del servicio doméstico; vi) fomento de la productividad de modelos alternativos de emprendimiento; vii) promoción de la salud ocupacional en la población vulnerable de jóvenes trabajadores del sector informal de la economía; viii) apoyo a espacios tripartitos de diálogo social y concertación laboral; y ix) los derechos de asociación sindical y huelga, el programa de protección a líderes sindicales y la lucha contra la impunidad.

Contrastando los avances presentados por el Gobierno nacional en el citado 5.° Informe[70], el Comité de DESC centra sus preocupaciones en torno a los siguientes aspectos: i) el rápido aumento de la tasa de desempleo que afecta sobre todo a la gente joven y a las mujeres; ii) la persistencia del trabajo infantil; iii) la discriminación salarial por la diferencia de salario devengado entre hombres y mujeres; iv) la insuficiencia del salario mínimo para garantizar una vida digna y, v) la seguridad personal de los líderes sindicales y la violación persistente del derecho de libertad sindical. Estos tópicos serán contrastados con el primer informe[71] de la Defensoría del Pueblo, sobre el derecho al trabajo, el cual tiene como año de referencia el 2005.

La Constitución Política de 1991[72] consagra el derecho individual al trabajo y los derechos colectivos laborales[73]. El artículo 53 le confiere al Congreso la facultad de reglamentar este derecho y le traza los principios mínimos fundamentales que debe contener el estatuto del trabajo; sin embargo, han transcurrido casi dos décadas y aún no se ha reglamentado.

La ausencia de la reglamentación respectiva hace imperativo que el Gobierno nacional formule una política que incorpore las dos dimensiones del derecho y sus varios componentes: acceso y disponibilidad del empleo; orientación y formación técnica-profesional para el trabajo; no discriminación en el acceso al trabajo y al empleo; accesibilidad física y geográfica; accesibilidad a la información; salario o remuneración adecuada y condiciones dignas en el trabajo, entre otros, que abarquen tanto a los trabajadores dependientes como a las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como los trabajadores informales.

A pesar del hecho de que exista una amplia normativa, expedida en el presente siglo, sobre todos los temas relacionados con el derecho al trabajo y poblaciones vulnerables como infancia, jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, la brecha entre la legislación laboral colombiana y la realidad es bastante grande. Los avances legales y las conquistas laborales de los trabajadores cedieron en pro de otros intereses. Si bien es cierto que el desarrollo normativo es importante, no es menos cierto que este debe venir acompañado de los más nobles propósitos para contribuir a mejorar las condiciones de los menos favorecidos, En ese sentido, se deben hacer esfuerzos para que en la práctica los legisladores y el Gobierno, al expedir las normas nacionales, consulten los estándares mínimos contenidos en los convenios internacionales en materia del derecho al trabajo, trazando en el campo legislativo una senda de cumplimiento progresivo de este derecho.

Hay que enfatizar que el espíritu del legislador del siglo XXI debe estar acorde con las necesidades de un buen número de colombianos que se encuentran desempleados o en condiciones de pobreza y extrema pobreza; también debe impulsar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en los tratados y convenios internacionales correspondientes.

---

70 Ibíd.

71 Defensoría del Pueblo. Primera Evaluación de la Política Pública del derecho al Trabajo desde la Perspectiva de los Derechos Humanos. Bogotá, 2009.

72 Artículos 25, 39, 53, 54, 55, 56 y 57

73 Artículo 25 de la C.P. "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

Las últimas reformas laborales, como la Ley 789 de 2002, en lugar de permitir la mejora de los trabajadores y la reducción del desempleo, disminuyen su calidad de vida por la derogatoria de varios mínimos reconocidos en normas anteriores, como las horas extras, el recargo nocturno y el pago triple de los festivos y dominicales.[74] En concepto de la Procuraduría General de la Nación, esta ley precariza las relaciones laborales formales al disminuir ostensiblemente el ingreso de los trabajadores y atentar contra la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales[75].

- **Desempleo**

La disponibilidad de trabajo tiene dos aspectos: uno, la generación de empleo y dos, el fenómeno del desempleo. De acuerdo con el instrumento de medición aplicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2005, la población desempleada estaba conformada por 2.405.000 personas lo cual, en términos porcentuales, significa que el 11,75% de la población económicamente activa estuvo desempleada. Este porcentaje es menor que el reconocido por el Gobierno en el 5.° Informe del 2006 (12.6% en el mes de julio) y el registrado durante el año 2008, aunque no comparable con las cifras actuales, dado el cambio de metodología del DANE en la medición del empleo. Según el mismo DANE, en octubre de 2008 la población ocupada llegó a 17.798.000 de personas, mientras que el número de desocupados se situó en 2.005.000. En las trece principales ciudades del país donde se hizo la medición, el índice de desocupación llegó al once por ciento.

Existe contraste entre el balance que el Gobierno presenta en el 5. ° Informe y las conclusiones del Comité; mientras que para el primero las cifras de desempleo a 2006 habían bajado y los ingresos laborales habían crecido, para el segundo el incremento de la tasa de desempleo es la principal preocupación. Esta mirada divergente posiblemente se deba, además de los análisis interpretativos opuestos, a la metodología utilizada para determinar los índices de desempleo que ha sido modificada con regularidad y a los parámetros de medición que no son los mismos en todos los estudios. Esto no permite reflejar la realidad, pues se presentan cifras muy disímiles en todos los niveles. Es necesario que el Estado colombiano tenga un sistema de información unificado, veraz y oportuno para establecer el grado de avance o retroceso en cuanto a la disponibilidad del trabajo y tomar las medidas correctivas pertinentes.

Este sistema debería también recoger datos sobre el desempleo de grupos y sujetos vulnerables como población juvenil, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y personas en desplazamiento, entre otros, de tal forma que puedan medirse los niveles de discriminación de estas poblaciones en cuanto al acceso al trabajo. Es necesario que se generen con regularidad cifras oficiales, suficientemente desagregadas, que permitan el seguimiento laboral de estos grupos poblacionales.

Respecto al servicio público de empleo a cargo del SENA, es innegable la contribución que hace para vincular a los desempleados al cubrimiento de las vacantes reportadas por las empresas colombianas. Sin embargo, este servicio debe ser ampliado para que tenga el alcance, la cobertura, la dinámica y la eficiencia para asegurar plenamente los derechos a

74 Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID. Evaluación de la Reforma Laboral, abril de 2007

75 Procuraduría General de la Nación. *Concepto D-6822 emitido para la Corte Constitucional.* Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002, octubre 12 de 2007.

la disponibilidad y acceso al trabajo de toda la población económicamente activa (PEA). Para que este servicio favorezca más positivamente a la población que busca empleo, la gestión que conecta la oferta y demanda de trabajo debe reducir los tiempos de búsqueda y de ocupación de las vacantes y propender al cubrimiento de todas las vacantes existentes.

En esta misma línea, es claro que no hay una correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo. Del análisis de las cifras para el año 2005, el número de candidatos inscritos en el servicio público de empleo fue de 409.892 frente a 178.493 vacantes disponibles, de las cuales, sólo se cubrieron 83.627, indicando que un alto porcentaje de las personas que demandan empleo no pueden acceder al mismo, ante la limitada oferta que existe, lo que pone en evidencia la necesidad de que se adopte una política pública de alto impacto que reduzca el rezago existente[76].

- **Generación de empleo**

Entre el 2002 y el 2006 se afirma que hubo avances en la generación de empleo debido al sostenido crecimiento económico que ha vivido el país. Pero del crecimiento de la actividad económica no se puede inferir como consecuencia necesaria la disminución del desempleo ni la generación de nuevos empleos. Se presentó un incremento en la actividad económica de algunos sectores, pero aún persisten altos niveles de desempleo y subempleo. Al parecer el crecimiento económico sostenido se debe a factores diferentes al trabajo, como son la eficiencia y productividad empresarial y el ahorro de mano de obra[77].

Según la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, en el artículo titulado "Panorama laboral 2007: América Latina y el Caribe", respecto al 5.° Informe reconoce el crecimiento económico sostenido que viene experimentado la región durante los últimos años y que también puede predicarse de Colombia según los datos del PIB. Igualmente, aprecia reducciones en las cifras de desempleo, advirtiendo que este no puede explicarse únicamente por el crecimiento económico, sino que influye la demanda laboral y otros aspectos externos.

Confirma el anterior análisis de las centrales obreras, el estudio Mercado de trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización, publicado por la Universidad de los Andes el cual plantea que

> *Las tasas de desempleo en Colombia se reducen sin crear nuevos puestos de trabajo (…). En efecto, el desempleo ha venido reduciéndose debido a la caída en la tasa de participación y por la informalidad. Hay un problema adicional asociado con la credibilidad de las cifras, porque además de los cambios de metodología, la información disponible presenta inconsistencias en comparación con otras cifras como pobreza y seguridad social*[78].

Estos expertos economistas e investigadores sociales también afirmaron que no basta el crecimiento económico para generar empleo y reducir la pobreza, e insisten en que "…

76 Defensoría del Pueblo. *Primera Evaluación de la Política Pública del derecho al Trabajo desde la Perspectiva de los Derechos Humanos*. Sin publicar.

77 Héctor VÁSQUEZ FERNÁNDEZ. Las libertades sindicales en el gobierno Uribe y La coyuntura laboral y sindical 2006-2007, en cifras. Escuela Nacional Sindical. Publicado por la Corporación Viva la Ciudadanía. En: www.viva.org.co (05.09) .

78 Manuel Álvaro RAMÍREZ ROJAS y Diego Andrés GUEVARA FLETCHER. Mercado de trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización. Bogotá, 2006, p.1. http://www.fuac.edu.co/revista/V5N1MAR2006/4%20-%20LABORAL.pdf (05.09).

el crecimiento económico de la región ha generado mejorías en algunos indicadores del mercado laboral pero persisten brechas que afectan a los sectores más vulnerables, altas tasas de informalidad y la protección social no abarca a todos los trabajadores…"[79].

Adicionalmente, señalan que:

…sobre la base de la información oficial para los tres primeros trimestres de 2007 se observa una evolución positiva de los indicadores del mercado laboral derivado del elevado crecimiento económico. Sin embargo tomando datos de cinco países el 60% de los ocupados tenían empleos informales; esto indicaría que el crecimiento económico es una condición necesaria pero insuficiente frente a la necesidad de revertir el déficit de trabajo decente acumulado en estas décadas…[80].

Es decir, que para obtener un beneficio generalizado del crecimiento económico, resulta necesario que este venga acompañado de la creación de nuevos puestos de trabajo que garanticen condiciones dignas, equitativas y satisfactorias para todas las personas que incida en la reducción del desempleo.

Las centrales sindicales colombianas y la Confederación de Pensionados de Colombia, en el Informe a la 97° Conferencia Internacional del Trabajo, en el mes de mayo de 2008[81], afirman que el Gobierno colombiano carece de una política de redistribución de la riqueza mediante la generación de empleo productivo, estable y decente que permita a los trabajadores condiciones dignas de vida y que el crecimiento económico no ha impactado la dinámica laboral ni la calidad del empleo. La tendencia general es a la baja de los contratos a término indefinido y a aumentar en mayor proporción la contratación de trabajadores en las distintas modalidades precarizadas y flexibles de contratación. También afirman que la tasa de ocupados crece más lentamente que la de desempleados.

El Gobierno nacional, los trabajadores organizados, el Comité de DESC y la Defensoría del Pueblo consideran que el empleo es un factor determinante en la lucha contra la pobreza y en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por lo anterior, se hace necesario aunar esfuerzos en este sentido para contribuir a la desaceleración de la tasa de desempleo y lograr un pleno empleo en condiciones dignas y satisfactorias.

b. Protección laboral de la población trabajadora en condiciones de mayor vulnerabilidad

Otro aspecto sobre el cual el Gobierno advierte avances es en la protección a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad laboral y social, como son los infantes, los jóvenes trabajadores, las mujeres y la población trabajadora del sector rural.

- **Empleo informal y subempleo**

De acuerdo con resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de medición del programa ProSeDHer de la Defensoría del Pueblo, existe una tendencia creciente del empleo informal y el subempleo. Generalmente, estos fenómenos se presentan en la población más pobre del país, que desarrolla labores o realiza algún tipo de ocupación en

79 Ibíd.

80 Ibíd.

81 CUT, CGT, CTC y CPC. En: www.verdadabierta.com/web3/archivos-para-descargar/.../58-sindicalistas?...207%3Ainforme...97-conferencia-internacional-del-trabaj (05.09).

circunstancias bastante precarias, que de ninguna manera satisfacen el derecho a trabajar en condiciones dignas, equitativas y satisfactorias. El deterioro de las condiciones laborales de muchos trabajadores, que no tienen vínculo contractual regido por la legislación laboral, se presenta, principalmente, en lo relacionado con extensas jornadas de trabajo, remuneración inadecuada y deficiencias en la seguridad e higiene en el trabajo.

Al contabilizar la población inmersa en el trabajo informal, el subempleo en el que se encuentran 6'423.000 personas, es decir, el 35.57% del total de personas ocupadas, originado en insuficiencia de horas laboradas (36.37%), y en condiciones de empleo inadecuado que se subdivide en subempleo por competencias (10.46%) y por ingreso (82.56%) y las demás categorías trabajadas por el DANE,[82] se encuentran las obligaciones que el Estado colombiano debe cumplir en cuanto a los derechos al trabajo y en el trabajo.

Para finales de 2008, luego de las modificaciones a las formas de medición del desempleo, el DANE habla de 4'999.000 de personas ocupadas en el sector informal. Más allá de las cifras que reflejan las estadísticas, lo importante es que ellas se traduzcan en políticas públicas adecuadas para enfrentar la problemática en todas sus dimensiones.

En cuanto a la accesibilidad al trabajo, se requiere con urgencia una política para la formalización del trabajo informal garantizando así la cobertura de seguridad social, educación para el trabajo, emprendimiento, entre otras. En ese sentido, el SENA tendría un nicho potencial de trabajo con este sector informal. El gran reto de la política laboral consiste en garantizar los derechos laborales de quienes vienen realizando un trabajo independiente que no es totalmente reconocido como aporte a la economía nacional y peor aún estigmatizado por el comercio legal.

- **Trabajo infantil**

Otro fenómeno grave y que ha ido en aumento se relaciona con los niños y niñas más pobres de la población, que terminan abandonando la escuela para asumir una labor que les proporcione ingresos para sobrevivir, lo que restringe su derecho a la educación.

Pese a la ejecución del III Plan de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Juvenil (2003-2006) a cargo del Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que hace especial énfasis en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, en nuestro país trabajan más de 1.378.500, entre niños y niñas en condiciones de alto riesgo para su salud física y mental, de acuerdo con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil -IPEC-OIT-. Un estudio realizado por UNICEF y Save the Children[83] señala que en las siete principales ciudades del país se registró la presencia de 323.000 menores de edad en servicio doméstico o en hogares ajenos, de los cuales el 90% eran niñas y el 10% niños.

Según el DANE, en el año 2005, un total de 1.059.000, entre niños y adolescentes, ejercía una ocupación, remunerada o no, en la producción de bienes y servicios. De ese total, 739.182 era de sexo masculino (69.8%) y 319.000 de sexo femenino (30.2%).

82 Según sus cifras de mayo 2004 a junio 2005 existían desocupados 2.594.180; abiertos 2.382.906; ocultos 211.274; inactivos 13.488.141 subempleados 6.329.551; insuficiencia de horas 2.379.535; empleo inadecuado por competencias 654.034 y empleo inadecuado por ingresos 5.202.514.

83 Defensoría del Pueblo. Comunicado 1315 de 12 de junio de 2008. En: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=03030002&_secc=03&ts=2&hs=0303

Adicionalmente, otros 184.000 estaban buscando empleo, lo que implica que 1.752.000 personas entre 5 y 17 años se relacionaban con el mercado de trabajo.

Si se asume un concepto de trabajo en sentido amplio, es decir, incluyendo los 750.531 niños, niñas y jóvenes que se ocupan en oficios del hogar más de quince horas a la semana, los niños, niñas y adolescentes que trabajan o son explotadas económicamente pueden ascender a 2.318.531. Ello puede corresponder al hecho de que en materia de cobertura educativa el país sólo ha alcanzado el 90%, con un nivel de inasistencia de 16.2%, entre los cinco y los diecisiete años (1.782.000).

Este panorama laboral que compromete a más de 2.000.000 de niños y niñas ocurre a pesar de que Colombia ha ratificado una serie de compromisos internacionales dirigidos a proteger los derechos de la infancia, tales como el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil fue observado por el Defensor del Pueblo[84], y exige del Gobierno nacional la adopción de medidas legislativas y de política pública dirigidas a brindar una protección real de los derechos de la infancia y dar cumplimiento a los citados Convenios.

Aunque existe un marco normativo para la abolición del trabajo infantil, son muchos los trabajos que ponen en peligro el bienestar físico, mental y moral de los niños, ya que por su naturaleza o por las condiciones en que se realizan, son trabajos peligrosos para su desarrollo, salud y vida. Entre las peores formas de trabajo infantil que se presentan en el país se encuentran el reclutamiento forzoso de menores de edad para utilizarlos en el conflicto armado, la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, la pornografía y todo tipo de actividades ilícitas.

En audiencia defensorial celebrada el 10 de diciembre de 2006, sobre el reclutamiento forzoso de niños se reveló que el promedio de edad bajó de 13.8 años en el 2001 a 12.8 años en el 2005. Hay un evidente encubrimiento de este ilícito, ya que en los procesos de desmovilización colectiva realizados en el año 2006 no se había producido de manera oficial y pública la entrega de menores de edad reportados como integrantes de los grupos desmovilizados. De esta forma, los grupos armados al margen de la ley buscan ocultar el reclutamiento ilícito de menores de edad, así como su desvinculación.

La Defensoría del Pueblo considera urgente desvincular a los menores de edad de cualquier tipo de explotación laboral o económica que atente contra sus derechos fundamentales, advirtiendo que dicha explotación es una conducta cotidiana, generalizada y aceptada culturalmente, propiciada, en gran parte, por la pobreza y la marginalidad en que vive más de la mitad de los habitantes del país, lo que obliga a todos los miembros del hogar a participar en la obtención del ingreso familiar.

La población infantil se vincula al trabajo principalmente en los sectores más atrasados de la economía, que requieren calificaciones menores y tienen criterios más flexibles de contratación, lo cual permite que se continúe reproduciendo su pobreza mediante la vinculación a trabajos poco calificados y mal remunerados en sectores que siguen perpetuando su rezago en términos de los avances y del desarrollo social.

84 Ibíd.

Igualmente, el tráfico ilícito de personas es un crimen que vulnera diversos derechos fundamentales tales como el derecho a la libertad física; el derecho a no ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al libre desarrollo de la personalidad; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la libertad de conciencia; el derecho al trabajo o la libertad de escoger profesión u oficio, siendo la ausencia de opciones laborales una de las causas generadoras de este fenómeno. Las víctimas en su gran mayoría son mujeres, jóvenes, niños y niñas que mediante engaños son trasladados a otras ciudades o países para ser sometidos a trabajos o servicios forzados, matrimonios serviles, el turismo sexual, la pornografía o para desarrollar actividades laborales en condiciones absolutamente precarias, semejantes a la esclavitud.

Según un informe de la Organización Internacional para las Migraciones "la trata de personas se ha convertido en el tercer delito más lucrativo a nivel mundial, después del tráfico de drogas y armas. Cada año más de 700.000 mujeres, hombres y niños son víctimas de esta modalidad en el mundo". La fuente confirma que en la actualidad existen entre 45.000 y 50.000 mujeres colombianas en el exterior ejerciendo la prostitución de manera forzada. Colombia es un país de origen y tránsito de personas víctimas de la trata. "Se estima que en Colombia entre 20 y 50 personas son traficadas a otros países semanalmente, usando a nuestro país como punto de tránsito de casos originados en Ecuador, Perú o Bolivia"[85].

En el país se presenta con frecuencia el tráfico ilícito de personas, incluida la explotación sexual de niñas y niños. La Fiscalía General de la Nación ha detectado aproximadamente 25.000 niños y niñas en situación de explotación sexual comercial en el país, de ellos las tres cuartas partes son niñas.

En Colombia están tipificados como delitos el tráfico de migrantes, la trata de personas, la inducción a la prostitución, el constreñimiento a la prostitución, la utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores de edad y la omisión de denuncia por la comisión de tales actos, los cuales son susceptibles de ser sancionados con penas privativas de la libertad.

Los esfuerzos realizados por las instituciones respecto al trabajo de menores de edad no han sido suficientes para garantizar sus derechos constitucionales. Lo deseable para la Defensoría es que a muy corto plazo todas estas prácticas desaparezcan y que se erradiquen de una vez las distintas manifestaciones de trabajo infantil.

---

85 Según la intervención del Defensor del Pueblo en el *61.° Periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos* en Ginebra, Suiza, el 14 de abril de 2005, frente a los compromisos de la comunidad internacional sostuvo que el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, plantea la obligación para los Estados de donde es originaria la víctima, de proveer todas las medidas necesarias para su retorno y la garantía de vincularlas a programas especiales. "Sin embargo, y teniendo en cuenta que la mayoría de las víctimas son ciudadanas de países del tercer mundo que atraviesan por serios problemas socioeconómicos, se debería prever que los Estados receptores apoyen tanto económicamente, como con programas de protección provisional o transitorios a las personas que han sufrido este delito, mientras se garantiza en el país de origen un real y efectivo programa que les brinde a las víctimas alternativas reales de reinserción familiar y social. En la actualidad la víctima es deportada a su país de origen sin ser atendida por ninguna de las dos instancias". Agregó que es necesario reforzar las acciones de las autoridades de investigación criminal y judicial, ya que cuando es encontrada la víctima ejerciendo estas actividades, es con frecuencia ella el sujeto de sanción, lo que genera una doble victimización; la víctima es transportada a la fuerza y maltratada por las autoridades, mientras los intermediarios, los proxenetas y operadores de las redes, rara vez son capturados o sancionados.

- **Población en situación de desplazamiento**

Colombia presenta en la actualidad uno de los mayores índices en el mundo de personas desplazadas. El desplazamiento forzado constituye una violación masiva de los derechos humanos, ya que no solo afecta el disfrute de las libertades y las garantías para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, sino que también compromete la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.[86]

Gran parte de la población desplazada está constituida por mujeres y menores de edad. Es importante destacar que un buen porcentaje de dichas mujeres son jefas de hogar. Son las mujeres quienes tienen que asumir el traslado silencioso e inseguro desde sus lugares de origen a los asentamientos urbanos; lugares a donde tienen que llegar para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y las de sus hijos siendo imprescindible para su subsistencia el encuentro de un trabajo.

Sin embargo, la disponibilidad de trabajo es muy limitada y son muy escasos y poco eficaces los programas de capacitación laboral para la población desplazada. El desarrollo de dichos programas de capacitación para el trabajo debe tener en cuenta las capacidades reales del mercado en donde la población desplazada pueda recuperarse mediante el trabajo productivo.

- **Apoyo a espacios tripartitos de diálogo social y concertación laboral**

En relación con la tensión social derivada del conflicto laboral que se presenta entre los trabajadores, públicos y privados, representados por organizaciones sindicales y centrales obreras y el Estado, es necesario activar y darle sentido a escenarios de discusión, análisis y concertación de la política pública laboral y de empleo, como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Pese a que el Gobierno considera que se han dado pasos grandes en esta materia, no basta con propiciar espacios de participación si no hay voluntad política que acerque las posturas distintas en que se encuentran unos y otros. Por ello, pese a lo afirmado por el Gobierno para el conjunto del movimiento sindical, poco se ha avanzado en materia de concertación, en tanto las propuestas y acuerdos no se pongan en vigor y haya muestras visibles de respeto y garantía de los derechos humanos, laborales y sindicales.

Según el informe presentado por las centrales sindicales colombianas anteriormente mencionadas y la Confederación de Pensionados de Colombia a la 97.° Conferencia Internacional del Trabajo, de mayo de 2008, en el 2006 firmaron un Acuerdo Tripartito "Por el derecho de asociación y la democracia" en Colombia. Infortunadamente sus desarrollos no han mejorado las libertades y derechos fundamentales del trabajo. Hasta ahora, solo se puede mostrar la instalación de la representación permanente y el inicio de los programas de cooperación, sumados a esfuerzos insuficientes de la Fiscalía y el poder judicial para esclarecer hechos de violencia y llevar a los criminales ante la justicia.

86 Ibíd. Defensor del Pueblo. Intervención del Defensor del Pueblo en el *61. ° Periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos* en Ginebra, 2005.

- **Salario mínimo**

Según el censo de 2005, el 51% de la población total del país es femenina y el 24% de ella está constituida por mujeres que son cabeza de familia. Aproximadamente 13'728.000 de habitantes viven con un salario mínimo legal, o menos.

La remuneración justa es un factor determinante en el componente de calidad del trabajo. Según el DANE, para el año 2005 había 18.072.000 de personas ocupadas, de las cuales 8.127.000 recibían una remuneración inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, y así el 45% de la población trabajadora no recibía un salario adecuado que le garantizara un mínimo vital, lo que va en contravía de la normativa internacional y nacional actualmente vigentes sobre el derecho al trabajo.

Una lectura de la tabla "Posición ocupacional de la población ocupada"[87] del instrumento de medición aplicado por la Defensoría del Pueblo para el año 2005, muestra que 34.000 obreros vinculados con proyectos del gobierno percibían menos de un salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV). Esta situación era más protuberante respecto de los obreros y empleados particulares que de un universo de 7.160.000 de trabajadores, aproximadamente 2.492.000 devengaban menos de un SMMLV, es decir, el 34.8% de esta categoría del sector privado no recibían una remuneración digna, justa ni acorde con lo establecido en la ley sobre salario mínimo vital y móvil.

Otra medición que debe tenerse en cuenta se relaciona con el número de trabajadores por cuenta propia que no alcanza a percibir ingresos superiores al salario mínimo. Tema que debe generar una reflexión sobre la política de fomento de la productividad de modelos alternativos de emprendimiento, iniciativas productivas, asociatividad y empresarismo para poblaciones trabajadoras vulnerables.

- **Discriminación salarial**

Según el Comité de DESC, existe una discriminación salarial entre hombres y mujeres, hecho que se refleja en el sector del comercio donde las mujeres devengan un 25% menos que los hombres, debiéndose garantizar a todos los trabajadores, sin distingo alguno, una remuneración justa, digna y equitativa[88].

Igualmente existe discriminación salarial, respecto a los jóvenes, en la figura del contrato de aprendizaje, tal y como lo estableció la reforma laboral del año 2002, la cual incorporó al mercado laboral a jóvenes en calidad de aprendices que, conforme a esa denominación jurídica, perciben una remuneración salarial por debajo del salario mínimo[89].

87 Defensoría del Pueblo. *Primera Evaluación de la Política Pública del derecho al Trabajo desde la Perspectiva de los Derechos Humanos*. Op. cit.

88 5° Informe de la República de Colombia al Comité de derechos Humanos. Op. Cit.

89 Jairo Núñez Méndez. Universidad de los Andes. *Éxitos y fracasos de la Reforma Laboral*. Diciembre de 2004, p. 5. El contrato de aprendizaje tuvo dos cambios fundamentales. Por un lado, redujo los costos alrededor de un 44% al reducir el salario al 50% del mínimo legal en la fase lectiva y al 75% en la fase práctica, y al no obligar al empleador a efectuar los pagos de cotización en pensiones.

- **La seguridad personal de los líderes sindicales y la violación persistente del derecho de libertad sindical**

La Defensoría del Pueblo, mediante Resolución Defensorial No. 023 de 2002, pudo establecer que entre los años 1990 al 2002 se registraron más de 1.000 muertes violentas de sindicalistas y que la impunidad continúa a pesar de los esfuerzos importantes que adelanta la Fiscalía General de la Nación, constituyéndose así una de las causas del escalamiento de las acciones violentas contra el movimiento sindical.

Aunque la evolución de los homicidios en el tiempo presenta variaciones intermitentes, analistas como Héctor Vásquez Fernández[90] indican que las tasas de estancamiento y decrecimiento de la población obrera afiliada a los sindicatos aumentan las dimensiones del fenómeno. De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, Colombia presenta una de las tasas más bajas de cobertura sindical de América Latina, pues apenas llega al 7% de la población trabajadora y abarca cerca de 900.000 afiliados, mayoritariamente inscritos en la CUT. Si se considera esa base de población sindicalizada, la tasa promedio de homicidios de sindicalistas sería de 183.2 por cada 100.000 habitantes; índice que supera aún las altas tasas de homicidio registradas en Colombia (tasas en promedio de 75.5 por cada 100.000 habitantes).

En la *Declaración Final del Primer Encuentro Nacional de Víctimas en el Sindicalismo*[91], organizado por el Departamento de Derechos Humanos de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, se encuentra una cifra sobre las violaciones de los derechos humanos de trabajadores afiliados a la CUT mucho más actualizada. Estiman que en el período 1991-2006 el número de sindicalistas asesinados asciende a 2.245 y que tomando como base 463 casos con autores conocidos, el 61% fueron asesinados por el paramilitarismo, el 4.5% por agentes del Estado y de la Policía y un 33% repartido por grupos guerrilleros y delincuencia común.

En síntesis, Colombia como Estado social de derecho, a través del conjunto de sus instituciones, debe comprometerse a garantizar la realización de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Por ello, debe asumir el compromiso y mostrar, a corto plazo, resultados tangibles en la lucha contra la impunidad en las investigaciones que se adelantan por crímenes contra el sindicalismo.

2. Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación comprende, por una parte, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables desde el punto de vista cultural, y por otra, la accesibilidad sostenible. El derecho a la alimentación no se entiende satisfecho con la simple existencia de una oferta alimentaria suficiente, segura y aceptable, sino que los alimentos disponibles deben ponerse al alcance físico, geográfico y económico del total de la población.

Además de la disponibilidad y la accesibilidad, existen otros factores de carácter social, educativo y sanitario que afectan la aceptabilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos. Es claro que la ausencia de una dieta adecuada, de servicios de

90 Héctor Vásquez Fernández. Las libertades sindicales en el gobierno Uribe y La coyuntura laboral y sindical 2006-2007, en cifras. Escuela Nacional Sindical. Publicado por la Corporación Viva la Ciudadanía. En: www.viva.org.co (05.09)

91 Realizado en Barranquilla los días 13 y 14 de abril de 2007.

salud, de saneamiento básico y de educación nutricional hace a las personas vulnerables a la malnutrición en cuanto les impide digerir y absorber apropiadamente los nutrientes presentes en los alimentos que consumen.

Adicionalmente y en forma puntual, se observa:

- Según el informe del Estado colombiano sobre los DESC en comentario, sobre el derecho a la alimentación, los avances no han sido suficientes en el caso de personas que por causa de un desastre se encuentran en debilidad manifiesta, el fomento a la investigación, la transferencia de tecnología, la comercialización y el establecimiento de instrumentos de inversión para el sector agropecuario. En estas áreas no se han erradicado las causas que generan la falta de alimentos en el país, lo que viene provocando nefastas repercusiones en el ámbito de la nutrición, especialmente de la población más vulnerable; a diferencia del logro jurisprudencial de desplazamiento forzado, en temas decisivos como el diseño de indicadores de goce efectivo del derecho de alimentación.

- De acuerdo con la investigación adelantada sobre el año 2004 por la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la alimentación[92], se evidenció que existe un desconocimiento del contenido normativo por parte de los funcionarios de las entidades del Estado en que recae la obligación del diseño y ejecución de las políticas públicas de los proyectos y programas alimenticios. Pues si bien se tienen criterios para la asignación de recursos y acciones puntuales, no dan cuenta de mecanismos de seguimiento y evaluación que faciliten la toma de decisiones pertinentes y eficaces sobre el derecho a la alimentación.

- Igualmente, en el 5.° Informe estatal se destaca el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PNAN- (1996-2005), por haber alcanzado las metas planeadas desde su inicio, sin tener en cuenta que existen cuestionamientos a la eficacia y la falta de implementación de una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional desde la perspectiva del derecho.[93] Lo anterior, por la discontinuidad del programa del derecho a la alimentación, así como, la vulneración de las disposiciones del PIDESC, entre estas las *¨...de adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, para la plena efectividad de los derechos"*. Esto equivale a demorar la toma de decisiones estructurales y determinantes que garanticen el verdadero cumplimiento del derecho a la alimentación.

- De otra parte, los esfuerzos para atacar la desnutrición no han sido suficientes ni eficaces, lo que significa que el país sigue con unas altas tasas de malnutrición, así lo demuestra la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia –ENSIN– del año 2005, según la cual el 40.8% de los hogares colombianos padece inseguridad alimentaria; el 20% de los niños menores de cinco años se encuentran desnutridos; el 63.7% de la población en general tiene deficiencias energéticas y el 36% proteínicas; el 33.2% de los menores de cinco años tiene anemia; hay deficiencia de vitamina C en

92 Defensoría del Pueblo. Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a la Alimentación. Bogotá, 2007. Sin publicar.

93 Defensoría del Pueblo. Op. cit., 2007.

un 22.6% de la población en general, de vitamina A en el 32%, de zinc en el 62.3% y de calcio en el 85.8%[94].

- Otro factor generador de falta de alimentos y que viene a repercutir en la malnutrición de las personas es la concentración de la propiedad de la tierra. La ausencia de una política pública agropecuaria hace nugatorio el derecho, especialmente, a la población pobre del campo, incluyendo a los desplazados y demás afectados por la violencia en el sector rural. Para el año 2002 se calculaba que apenas el 0.06% de los propietarios poseía el 53.5% del área predial rural. Circunstancia esta que repercute en la falta de disponibilidad interna de alimentos y la negación del acceso físico a los mismos, restringiéndose cada vez más la garantía del derecho a la alimentación[95].

- Durante el período comprendido entre los años 2000 a 2005, el tiempo de lactancia materna en el país fue de 14,9 meses; la recomendación internacional es de 24 meses. Ello viene a incidir en la malnutrición de los niños y niñas, siendo indispensable tomar decisiones en lineamientos que fortalezcan los programas de lactancia materna y alimentación complementaria, para alcanzar un estado nutricional óptimo y la supervivencia de los niños y niñas, lo que repercutiría en la baja de los índices de morbimortalidad por infecciones respiratorias y gastrointestinales, entre otras ventajas.

- Por último, vemos que mientras persistan las anteriores problemáticas, no podrán reducirse los altos índices de pobreza en el país; es decir, surge la necesidad de incorporar un enfoque de derechos humanos que permita: "la expansión de los activos y las capacidades de los pobres para participar e influir en instituciones que afectan sus vidas, negociar con ellas, controlarlas y tenerlas por responsables"[96], lo que amplía sus libertades de opción y de acción para estructurar sus propias vidas.

Se puede afirmar que el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas debe incluir un reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales, en particular el cumplimiento de los tratados que el Estado ha ratificado, por dos razones: la ratificación del tratado da al país el "sentido de propiedad" sobre las disposiciones pertinentes y un tratado ratificado es jurídicamente vinculante para todos los poderes del Estado, incluidos los compromisos contraídos durante recientes conferencias mundiales, en la medida en que atañen a los derechos humanos internacionales, entre ellas, la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria 1996, el Marco de Acción de Dakar aprobado en el Foro Mundial sobre Educación de 2000, así como los Objetivos de Desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000. Por lo tanto, los Estados tienen el deber de cumplir con las políticas y prácticas que implementen el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

De igual manera, se deben incluir herramientas de medición de los resultados y la responsabilidad por la actuación de los gobiernos. Según Mark Malloch Brown "La rendición de cuentas en el uso de los fondos y respecto de las necesidades de la gente también forman parte de la gestión de los asuntos públicos en beneficio de los

94 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF-. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN. 2005.

95 Defensoría del Pueblo. Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a la Alimentación. Op. cit.

96 D. Narayan (comp.). Empowerment and Poverty reduction. A sourcebook. Banco Mundial, Washington, 2002, p. XVIII.

pobres"[97]. Por su parte, Mary Robisson manifestó que: "El atributo determinante de los derechos humanos en el desarrollo es la idea de responsabilidad…Todos los actores en un proceso de desarrollo determinado –local, nacionales, regionales e internacionales– deben aceptar niveles superiores de responsabilidad"[98]. En otras palabras, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad, sopena de convertirse en simples declaraciones retóricas vacías de contenido. En consecuencia, el enfoque de derechos humanos en la eliminación de los índices de pobreza insiste en las obligaciones y exige que los Estados y las organizaciones gubernamentales sean responsables de su conducta en relación con los derechos humanos.

De ahí que el incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y realización del derecho a la alimentación exigen de manera urgente al Estado colombiano la toma de correctivos, mediante la expedición y puesta en marcha de medidas que generen las condiciones políticas, económicas, administrativas y sociales para la garantía de la realización del derecho a la alimentación, entre ellas, la de implementar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) definida en el documento Conpes Social N°113 de 2008[99].

3. Derecho a la educación

El derecho a la educación ha sido consagrado en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos como un derecho humano indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. La educación es capaz de ayudar a garantizar un mundo más seguro, más sano, más próspero, ambientalmente más puro y, al mismo tiempo, de contribuir al progreso social, económico, cultural y a la tolerancia. El derecho a la educación es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo personal y el mejoramiento social.

Acorde con el desarrollo de los instrumentos internacionales, el derecho a la educación ha sido consagrado en la Constitución Política como un derecho fundamental en el artículo 27, como de los derechos económicos, sociales y culturales a partir de los artículos 44 y 68 y como derecho prestacional en el artículo 67.

Como derecho fundamental exige identificar el contenido esencial del derecho a través de los elementos de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad. En esa vía, la Corte Constitucional en la Sentencia T-550 de 2005 estableció que cualquier intento de restricción a alguno de estos atributos básicos del derecho a la educación, sin obedecer a una justa causa, debidamente expuesta y probada, deriva en arbitrario y, por ende, procede en su contra la acción de tutela y los demás instrumentos jurídicos y administrativos procedentes para exigir del Estado o del particular respectivo el cese inmediato de la vulneración.

En cuanto a los logros en materia educativa que presentara el Gobierno colombiano en el 5° Informe ante el Comité de DESC, se destacan los esfuerzos realizados en la ampliación de la cobertura, mediante la generación de nuevos cupos en educación básica, media y

97 PNUD Informe sobre pobreza –Superar la pobreza humana–. 2000, Pág. 5.

98 ONU. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza; Nueva York y Ginebra, 2004. En: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionsp.pdf

99 DNDP. Bogotá, 31 de marzo de 2004. En: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/113.pdf

superior. Además el interés por incrementar el número de estudiantes matriculados año tras año, buscando la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo. También se menciona la implementación de programas de transporte escolar en zonas de difícil acceso, proyectos de infraestructura y de alimentación escolar que contribuyen a mejorar el rendimiento de los estudiantes y su permanencia en las aulas.

De otra parte, el 5° Informe resalta las acciones pertinentes del Estado orientadas a mejorar la calidad de la educación, entre otras, el fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas a través de planes de mejoramiento. Entre los años 2003 a 2006, 8.949 establecimientos educativos formularon e implementaron planes de mejoramiento en 77 entidades territoriales. A la par, se destaca el uso de metodologías flexibles y semi-presenciales para la atención preferencial de la población desplazada por la violencia, la población indígena y afrocolombiana, los niños y niñas en condición de discapacidad y la población de zonas rurales de baja densidad. Se hace especial mención de los programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada, con el fin de ampliar la capacidad de sus sistemas educativos para atender las necesidades adicionales generadas por el desplazamiento.

El antecedente se encuentra establecido desde la excepción del artículo 67 de la Constitución Política, el artículo 183 de la Ley 115 de 1994, el artículo 6 del Decreto 135 de 1996, el artículo 4 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 11 del Decreto 992 de 2002, que desarrolla, entre otros, el artículo 11 de la Ley 715 de 2001, al incorporar el cobro de cuotas que impiden a las familias con bajos recursos acceder a la educación pública. Hechos que son reconocidos por el mismo Estado colombiano en el informe, al señalar que las familias deben sufragar costos por la prestación del servicio educativo, entre ellos "...boletines de notas, carné, certificaciones y uso de equipos... costos que en total representan de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional entre el 5% y el 13% de la suma que el Estado asigna a la prestación del servicio educativo"[100]. Medidas que han sido controvertidas en los pronunciamientos del Comité de DESC, en las observaciones de los años 1995 y 2001, así como en la recomendación de la Relatora Especial (2004)[101], en el sentido de adoptar medidas explícitas que garanticen la obligación de brindar una educación gratuita, a través de subsidiar los costos de la canasta educativa para todos los niños y niñas en edad de escolarización.

Pese a los diferentes llamados de atención a las autoridades del sector educativo, aún persisten en la autorización de los cobros académicos y servicios complementarios, que en muchas ocasiones contribuyen al sostenimiento y funcionamiento de las instituciones educativas; para citar un caso, el departamento del Chocó depende de la transferencia oportuna de recursos que realizan las administraciones locales por concepto de calidad y matrículas.[102]

---

100 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *Así van los DESC. Insumos para la elaboración del informe alterno al Comité de DESC de Naciones Unidas*. Bogotá: Nueva Editorial, octubre de 2008, p. 25.

101 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial Katerina Tomasevski*; Adición, Misión a Colombia, 1 al 10 de octubre de 2003. 60. ° periodo de sesiones. Tema 10 del programa provisional, 2004.

102 Defensoría del Pueblo. *Seguimiento a las obligaciones de educación gratuita y adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de los centros educativos*. 2008. En edición.

Finalmente, en el 5° Informe se resaltan varias iniciativas legales, el desarrollo de programas formales de etnoeducación, el reconocimiento de la lengua propia dentro del contexto escolar y la organización de especializaciones y maestrías en varias universidades públicas.

1. El Estado colombiano debe asumir la obligación de disponer, de forma continua y permanente, el nombramiento de docentes idóneos y suficientes que atiendan la demanda educativa y adecuar la infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza, con el fin de no afectar la continuidad en la prestación del servicio educativo.
2. Asimismo, debe garantizar el derecho de acceso a la educación y la permanencia en el sistema educativo de todos los niños y niñas, evitando que las familias sufraguen implementos que son propios del funcionamiento de los establecimientos educativos, como el uso de equipos, transporte escolar, alimentación escolar, uniformes, entre otros, lo que impide en su totalidad la gratuidad de la educación pública.
3. En aras del principio de igualdad de las comunidades indígenas, el Estado colombiano debe garantizar la participación de sus representantes en la etnoeducación, en cumplimiento de la diversidad étnica y cultural, con el fin de no transgredir o amenazar los derechos fundamentales a la libertad, a la autonomía y al desarrollo de los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas.
4. En cuanto a la asignación y distribución de recursos por parte de la Nación a las entidades territoriales, se requieren acciones inmediatas y permanentes para la oportuna transferencia de los recursos, con el fin de contratar los docentes y permitir la continuidad en la prestación del servicio educativo a la población escolar.

4. Derecho a una vivienda digna y adecuada

El derecho humano a una vivienda digna y adecuada ha sido reconocido y protegido ampliamente en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, y en los documentos normativos de carácter interno de cada país firmante de los diversos tratados.

En Colombia, no obstante su inclusión en la Constitución Política de 1991, el contenido esencial del derecho a una vivienda digna y adecuada no ha sido desarrollado rigurosamente en la legislación nacional, de tal manera que se proteja esta garantía a toda la población sin ninguna forma de distinción por concepto de condiciones sociales o económicas.

- **Análisis del 5° Informe del Gobierno colombiano en materia de DESC: derecho a una vivienda adecuada**

Frente al derecho a una vivienda adecuada, el informe señala más avances que dificultades en la realización de esta garantía. Se presenta un despliegue normativo orientado a hacer efectivo este derecho a través de una política de subsidios a la demanda, y por esta misma vía la adquisición de vivienda propia, dándole un enfoque más dinamizador de la economía nacional que de la reactivación social.

Las políticas generales de vivienda implementadas por el Estado colombiano, y en particular por los entes territoriales, no están diseñadas para prevenir de raíz el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que viene persistiendo en todo el territorio nacional. Si bien las cifras del informe señalan que en los últimos años el déficit se ha

reducido, no ha sido suficiente para garantizar este derecho. Las estadísticas nacionales indican que 2.3 millones de hogares urbanos tienen déficit de vivienda, cifra que representa más del 30%, discriminados en un 19.70% de déficit cuantitativo y en un 11.5% de déficit cualitativo, del total de los hogares. Cada año se conforman en el país cerca de 200.000 hogares, de los cuales unos 65.000, aproximadamente, están vinculados a la economía informal, con ingresos inferiores a 2 SMLMV, aumentando la brecha de déficit habitacional.

Aunado a lo anterior, el 10,4% de la población habita viviendas inadecuadas[103] y el 7.4% habita en viviendas con servicios inadecuados[104] lo cual es un alto porcentaje indicativo de que el Estado colombiano debe dirigir todos sus esfuerzos económicos y políticos a reducir esta problemática que aqueja a un gran porcentaje de la población, a pesar de que en el tiempo esta cifra haya mejorado ostensiblemente.

En materia de vivienda, el Estado colombiano debe adoptar medidas rigurosas, avanzando en una política integral para la realización efectiva del derecho a una vivienda digna y adecuada en Colombia, toda vez que, gozar de este derecho a plenitud lleva consigo el disfrute de otros derechos fundamentales como son los derechos a la salud, a la educación, al trabajo, a la tranquilidad, entre otros. Asimismo, permite a los ocupantes de una vivienda poder vivir en paz y seguridad en el lugar que escojan para habitar, ya sea en sitio propio, arriendo o cualquier otra modalidad de tenencia.

- **Análisis de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada**

El primer informe del programa ProSeDHer, producto de la aplicación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de vivienda a la luz del derecho a una vivienda digna y adecuada[105], llama la atención sobre varios aspectos que se evidencian, tanto en el diseño como en la ejecución de la política pública de vivienda por parte del Estado colombiano y de los entes territoriales que deben contribuir a que este derecho se materialice plenamente.

A pesar de lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Observación General No. 7 del Comité del PIDESC[106] y la jurisprudencia nacional que la incorpora –por ejemplo, la Sentencia T-617 de 1995 en la que participó la Defensoría del Pueblo– se han establecido criterios claros para llevar a cabo desalojos forzosos[107]; a 2004, buena parte de los municipios del territorio nacional no cumplen con estos parámetros establecidos.

---

103 1973 (31.2%); 1985 (12.9%); 1993 (11.6%). 5 ° Informe del Gobierno Colombiano. Op. cit.

104 1973 (30.3%); 1985 (20.9%); 1993 (10.5%).Ibíd.

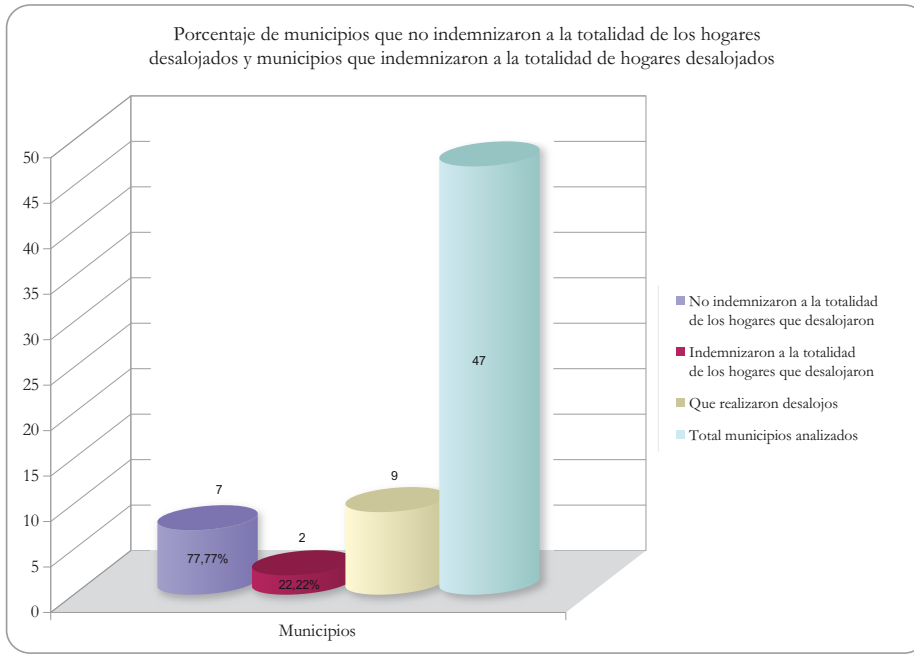
105 *Primera Evaluación de la Política Pública de Vivienda desde la Perspectiva de los Derechos Humanos.* El informe se estructura a partir de cuatro componentes del derecho agrupados por el programa ProSeDHer, con base en los elementos considerados en la Observación General Nos .4 y 7 del Comité de DESC.

106 www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr (05.09). Op. cit.

107 En la cita de la Observación General N.º7 el Comité de DESC define el *desalojo forzoso* como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos". No constituye un desalojo forzoso el que se realiza acorde con un procedimiento legal, permite el acceso a la defensa y recursos adecuados, es proporcional y cumple con las disposiciones de los instrumentos nacionales e internacionales.

Como se puede observar en el Gráfico N.°1, el informe señala que del total de municipios correspondiente a la muestra (47), nueve (9) realizaron desalojos, de los cuales, sólo dos (2) indemnizaron a los afectados, siete (7) no indemnizaron a los hogares víctimas de esta práctica y no adelantaron consulta previa, lo cual constituye una violación clara a sus derechos toda vez que, no solo se está dejando de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada de las personas desalojadas, sino también otros derechos sociales y civiles implícitos que pueden verse vulnerados frente a esta medida (ver).

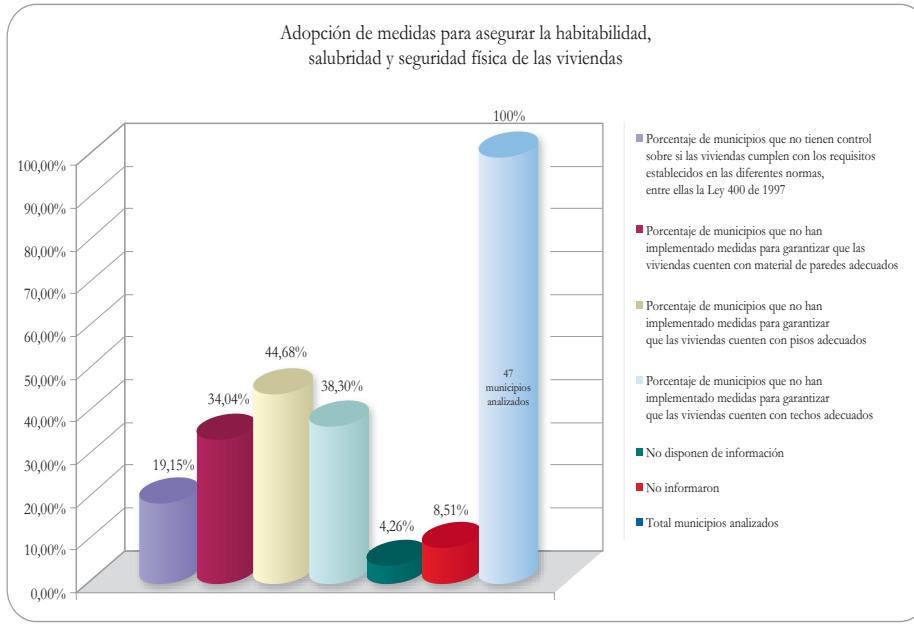
Gráfica N° 1



Fuente: Defensoría del Pueblo. 2007.

Así mismo, en el Grafico N.° 2, al considerar la obligación del Estado colombiano de adoptar medidas adecuadas para asegurar la habitabilidad, salubridad y seguridad física de las viviendas, se registra que el 19.15% de los municipios encuestados señalaron no tener control del cumplimiento de los requisitos establecidos en las diferentes normas, entre ellas la Ley 400 de 1997, sobre sismorresistencia. En igual sentido, los municipios no han implementado medidas para garantizar si las viviendas cuentan con materiales de paredes (34,04%), pisos (44,68%) y techos adecuados (38,30%). Sobre estos aspectos el 4.26% indicó no disponer de información y el 8.51% no la suministró (ver gráfica).

Gráfica N° 2



Fuente: Defensoría del Pueblo.2007.

También destaca el informe que más del 60% de los municipios no ha adoptado medidas en cuanto a la adecuación de espacios, pisos, accesos, servicios sanitarios, entre otras, para garantizar a las personas con discapacidad y a los adultos mayores viviendas adecuadas conforme a las necesidades de esta población vulnerable.

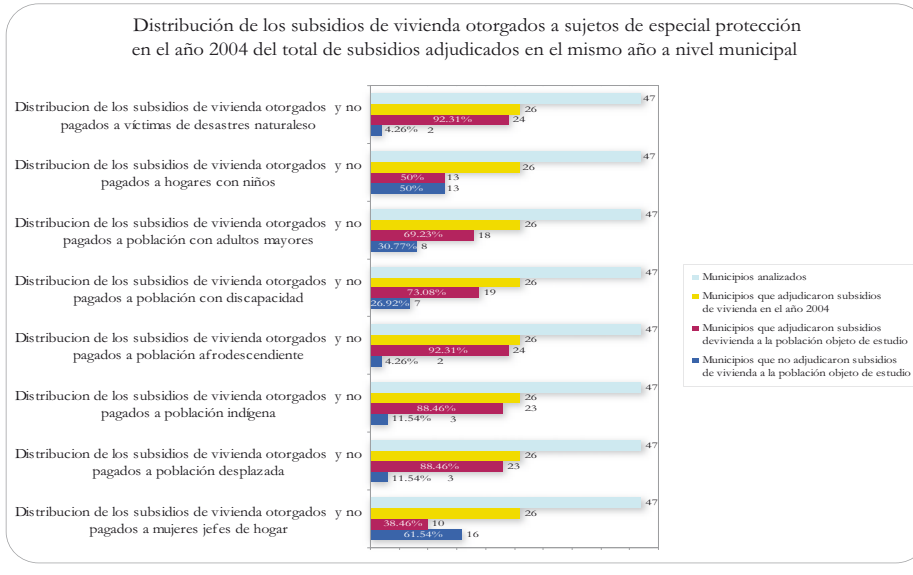
La política de vivienda se fundamenta básicamente en los subsidios a la demanda. Si bien se ha avanzado en el sentido de implementar disposiciones como el *leasing* habitacional, el microcrédito inmobiliario para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles y el incremento considerable del presupuesto[108], con el propósito de sanear el déficit cuantitativo y cualitativo que persiste en el país, esto no ha sido suficiente, porque no ha resuelto de manera estructural esta problemática.

Las estadísticas de la Defensoría del Pueblo señalan que, de los veintiséis municipios que adjudicaron subsidios de vivienda en el año 2004, el 61.54% no adjudicó subsidios de vivienda a mujeres jefes de hogar, el 88.46% no adjudicó a población desplazada, el 88.46% no adjudicó a población indígena, el 92.31% no adjudicó a población afrodescendiente, el 73.08% no adjudicó a hogares con personas con discapacidad, el 69.23% no adjudicó a hogares con adultos mayores, el 50% no adjudicó a hogares con niños y el 92.31% no adjudicó subsidios de vivienda a hogares víctimas de desastres naturales. Lo anterior lleva a preguntarse ¿qué está sucediendo con la política de subsidios, que no está llegando a

108 Ley 1114 de 2006.

quienes verdaderamente lo necesitan? ¿a dónde se están focalizando los recursos? (ver gráfica N.° 3).

Gráfica N.° 3



Fuente: Defensoría del Pueblo.2007

En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo, en audiencia defensorial realizada en mayo de 2007[109], puso en conocimiento público y en especial de las autoridades competentes la problemática habitacional que aqueja al país, en particular, que la población más vulnerable y que no puede acceder a los beneficios del mercado no estaba siendo beneficiada con los subsidios estatales, como uno de los requisitos indispensables para acceder a una vivienda en condiciones dignas y adecuadas. Asimismo, llamó la atención sobre innumerables proyectos de viviendas de interés social que se estaban construyendo en el territorio nacional.

En suma, los resultados obtenidos en este primer informe permiten concluir que, a nivel territorial, no se definen claramente las responsabilidades y la forma de complementarse entre los diferentes niveles (municipio, departamento y nación). Esta es una consideración fundamental que deben respetar las entidades territoriales en la formulación de sus políticas y acciones en torno a la obtención de una vivienda digna y adecuada para los colombianos; de lo contrario, se están duplicando esfuerzos y bloqueando posibles sinergias para garantizar este derecho.

El enfoque de las autoridades competentes tiene una base, en la mayoría de los casos, reactiva, esto es, que atienden la problemática no en forma estructural, sino meramente coyuntural; casi como consecuencia de un desastre, de un desplazamiento masivo de

109 Resolución Defensorial No. 049 de mayo de 2007.

población o como consecuencia de un brote de inconformidad social, con lo que siempre se presenta una carencia de recursos, una falta de planeación del desarrollo territorial y una ausencia de políticas integradas y coordinadas.

Con políticas meramente reactivas a situaciones anormales, la política pública de vivienda resulta insuficiente ante el déficit cuantitativo y cualitativo, hasta el extremo de que en la mayoría de los planes de desarrollo municipales se ignora el déficit real de vivienda, lo que conduce a una aplicación parcial de todos los instrumentos actualmente consagrados en las normas, por la falta de planes, programas, proyectos y actividades que en forma sistemática y real atiendan el problema y logren su disminución.

5. Derecho a la salud

En los instrumentos internacionales de derechos humanos, la salud es consagrada como un derecho humano fundamental[110], universal, interdependiente y que comporta tanto libertades como derechos. Varias normas constitucionales conforman el entramado de derechos y obligaciones del Estado para el ejercicio integral del derecho a la salud en Colombia. De manera particular, los artículos 48 y 49 definen el conjunto de principios que deben orientar la prestación de los servicios de salud, el marco de competencias y responsabilidades en el que se debe encuadrar la acción del Estado y de los particulares.

Sin embargo, el gran volumen de reclamaciones presentadas por las personas que consideraron vulnerado su derecho llevó a la Corte Constitucional a reiterar mediante Sentencia T-760 de 2008 que "la salud es un derecho fundamental". Como tal, este derecho, primero, tiene un núcleo esencial que debe ser garantizado a todas las personas; el cual comprende, entre otros, "el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad"; segundo, debe ser respetado por las entidades responsables de asegurar y prestar servicios de salud (IPS y EPS); y tercero, los órganos de regulación y vigilancia del sistema tienen el deber de adoptar las medidas para proteger tal derecho. Todo ello, con el propósito de que se asegure el goce efectivo del derecho a la salud para todas las personas.

Lo anterior, evidencia la necesidad de adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones definidas en los diferentes instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano, sino también las barreras que promueve el actual sistema de salud que contribuyen al empobrecimiento de las personas, la generación de iniquidades, la persistencia de la desigualdad, la precariedad en las condiciones de calidad de vida que abren la puerta a la vulneración del derecho.

- **Análisis del 5.° Informe del Gobierno colombiano en materia de DESC en el derecho a la salud**

En el anterior contexto, es relevante resaltar algunos aspectos atinentes al derecho a la salud presentados en el 5.° Informe periódico de Colombia al Comité de DESC y algunas consideraciones al respecto de la Defensoría del Pueblo como las siguientes:

Del informe resulta significativo resaltar que se enuncian esfuerzos desarrollados en el último quinquenio a través de la política social gubernamental orientada a dar respuesta a

110 Cfr. Observación General N.° 14 del Comité PIDESC-ONU.

los altos índices de pobreza, el deterioro de los indicadores sociales y la precariedad de los sistemas de protección social. Igualmente, se afirma que como resultado de este trabajo se ha logrado el mejoramiento de los indicadores, esencialmente, de salud en términos de oferta y cobertura.

Destaca un incremento del 26% en cobertura total del Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre los años 2002 y 2006; al mirar su evolución se evidencia que en el año 2003 se había incrementado la cobertura en 1,51% con respecto al año inmediatamente anterior, pero en los años 2004 y 2005 el incremento es significativo (25,07%), especialmente en el régimen subsidiado. Es de anotar que para el año 2004 se implementa el esquema de los subsidios parciales en salud, el cual está dirigido a la población del nivel 3 del Sisbén, no cubierta por el Sistema General de Seguridad Social en Salud y quienes solo acceden de un 36 a un 40% de la unidad de capitación subsidiada.

Con respecto a *la política nacional de salud sexual y reproductiva* orientada a promover el ejercicio de los derechos y mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva de toda la población, el informe destaca como logros el descenso en la tasa total de fecundidad de 2,6 a 2,4 hijos por mujer entre el 2000 y 2005; igualmente, en este período se incrementó el uso de métodos anticonceptivos en las mujeres en edad fértil de 76% a 78%; la atención prenatal pasó de 91% a 94% y el parto institucional de 86,4% a 92%; la cobertura de detección de cáncer de cuello uterino por citología alcanzó el 84%.

La fecundidad de las adolescentes ha venido en aumento en las últimas décadas, en el 2005 la tasa fue de 90 por mil. La proporción de adolescentes alguna vez embarazadas pasó de 19% a 21% en los últimos cinco años.

La epidemia de VIH en la mujer ha sido gradual y se está pasando al patrón de transmisión heterosexual; la razón hombre–mujer fue de 3:1 entre 1999-2003. Para el 2004 se estimó entre 4.000 y 8.000 niños infectados por VIH.

Frente al *tema de vacunación* se elaboró un plan estratégico para el fortalecimiento del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) a nivel nacional y territorial, con el fin de facilitar mejoras en la vacunación en términos de equidad. Para el año 2003 la cobertura en vacunación muestra avances significativos en relación con los dos años inmediatamente anteriores: Polio 93.1; DPT 91.8; BCG 96.6; Hepatitis B 91.8; HiB 92.6; Triple Viral 93.5.

En *mortalidad infantil* se reporta una tasa del 19 por 1.000 niños nacidos vivos en el período 2000-2005, por causas como infección respiratoria aguda, trastornos respiratorios, malformaciones congénitas, entre otras. Se resalta que se presentan diferencias marcadas por zonas urbanas y rurales, debido al difícil acceso a los servicios de salud en el área rural. La mortalidad en menores de 5 años pasó de 26 por 1.000 en 2000 a 21 por 1.000 en 2005. Las diferencias por zonas se mantienen. Las principales causas de mortalidad de este grupo continúan siendo la infección respiratoria aguda, la enfermad diarreica aguda, las deficiencias nutricionales.

En *mortalidad materna* la tasa fue de 83,3 por 100.000 niños nacidos vivos en el 2002: Se presentan diferencias por grupos de edad, por regiones, por condiciones de vida y por situación de vulnerabilidad. En mujeres menores de 20 años se incrementa la mortalidad; muchas de las jóvenes gestantes no reciben atención prenatal o recurren tardíamente a los servicios.

- **Análisis de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la salud**

De acuerdo con los datos del Primer Informe de Evaluación de la Política Pública de Salud[111], desde la perspectiva de los derechos humanos por parte de la Defensoría del Pueblo, se identifican dificultades en temas fundamentales como aseguramiento de la población, salud sexual y reproductiva, vacunación, mortalidad infantil y en desagregaciones específicas como grupos de especial protección, entre otros.

Teniendo en cuenta que se presentaron grandes limitantes de información en materia de datos específicos, se debe decir que no se cuenta con datos completos, fundamentales para orientar las acciones estatales hacia la garantía del derecho a la salud en todo el país.

El avance en coberturas de aseguramiento en el 2003 se reportó con muchas deficiencias en los órdenes departamental y municipal. Unido a ello, la falta de cobertura total, la diferenciación de planes y las restricciones del subsidio a la oferta generan dificultades al acceso integral a los servicios. El desconocimiento de las entidades territoriales de la población asegurada y la falta de control sobre las bases de datos crean problemas al buscar coberturas universales.

Las orientaciones del aseguramiento social en Colombia han establecido en diferentes normativas la priorización sobre los grupos más vulnerables (niños, mujeres cabeza de familia, adolescentes, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, población en condición de desplazamiento) para que accedan a la seguridad social, eje central de la protección en salud. En este sentido, es difícil que los municipios avancen con eficacia en esta vía, si no poseen información precisa sobre la composición de hombres y mujeres de su población con las respectivas desagregaciones en grupos etarios, étnicos, en condición de discapacidad, en condición de desplazamiento, entre otros.

La *salud sexual y reproductiva (SSR)* es un área central en el derecho a la salud. Se adelantan muchas acciones de información, educación y comunicación, que presentan avances, pero no hay un seguimiento que evalúe adecuadamente su efectividad en el marco de la salud pública y la política de SSR.

No en todas las entidades territoriales se han logrado coberturas de citología cervicouterina adecuadas y el uso de métodos anticonceptivos. El promedio de controles prenatales por mujer es muy bajo en la mayoría de los territorios; mejores resultados se reportan en la atención del parto por médico. Se encuentra, especialmente en el área rural, una proporción importante de territorios cuyas IPS no prestan servicios específicos de SSR.

En cuanto a la cobertura de mujeres con citología cervicouterina se observa que, para la cobertura total, sólo el 1,2% de los territorios ha alcanzado un rango de 95,1 a 100%. Un 17,4% se ubica por debajo de 10% de cobertura, un 16,3% entre 10 y 25%, un 10,5% entre 25 y 50%, un 8,1% entre 50 y 75% y un 5,8% entre 75 y 95%. La muerte por cáncer de cuello uterino sigue ocupando un lugar preponderante en las principales causas de muerte en mujeres, razón por la cual es un imperativo lograr una cobertura de citología

111 Defensoría del Pueblo. *Primer informe de la política pública de salud a la luz del derecho a la salud.* Bogotá, 2008.

vaginal mayor del 95%, además de avanzar en cumplir el esquema 1 – 1 – 3[112] definido en las normas técnicas relacionadas. Las coberturas reportadas muestran grandes diferencias territoriales.

Sin duda, en Colombia la fecundidad en adolescentes es un tema de especial relevancia. La Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2002 – 2006, planteó como meta del cuatrienio *"reducir el embarazo en adolescentes en un 26%. La fecundidad en adolescentes ha incrementado en los últimos años: para el año 2000 es de 19%"*[113]. En la población general de adolescentes, tanto en área urbana como rural, el uso de métodos anticonceptivos tiende más a ser de cero en hombres que en mujeres. En todos los rangos de cobertura predominan las entidades que informan mayores tasas en mujeres que en hombres. Al revisar los datos sobre el uso de métodos anticonceptivos en las desagregaciones relacionadas con mujeres adolescentes, en los grupos indígenas y en población en condición de desplazamiento, se observa que las tasas de uso de anticonceptivos tienen una importante proporción de respuesta en cero. Unido a este tema, los embarazos en adolescentes en relación con el total de embarazos, según la desagregación, llegan a un 30,2% en lo urbano, un 44,2% en lo rural, un 47,7% en indígenas y un 50% en la población en condición de desplazamiento.

En el tema de los controles prenatales, el promedio por mujer es muy bajo en la mayoría de los territorios. El 28,7% reportó un promedio de controles prenatales de 0,1 a 2 y un 25,3% de 2,1 a 5. En cuanto al porcentaje de partos atendidos por médico, aparece un importante número de entidades territoriales con atención médica del parto ubicado en el rango de 95 a 100%, especialmente en el área urbana.

En el contexto de la mortalidad infantil, en Colombia aún aparecen dos causas muy importantes sobre las cuales se debe actuar de manera prioritaria; la mortalidad por enfermedad diarreica aguda-EDA y la infección respiratoria aguda- IRA.

Las tasas de mortalidad infantil y materna (indicadores de desarrollo y protección) mostraron diferencias territoriales importantes según los datos suministrados. La tasa de mortalidad infantil en la zona urbana y rural fluctúa entre un 29,9% y un 33,3%, según la desagregación analizada). En el rango de tasa de mortalidad de 0,1 a 20 se encuentra el 27,6% de los territorios (hombres zona urbana), el 24,1% (mujeres zona urbana y hombres zona rural), 23% (mujeres zona rural). Un 1,1% de las entidades territoriales en todas las desagregaciones se ubicó en el rango de más de 1.000 muertes. Aunque ha venido en descenso la tasa de mortalidad infantil, aún se requiere de grandes esfuerzos para lograr tasas de cero por causas evitables.

En los casos de VIH Sida (Sidanal), de acuerdo con los datos rutinarios de la vigilancia epidemiológica, consolidados en la base nacional, en Colombia en el 2003 se reportó un total de 40.072 casos de VIH, lo que generó una incidencia acumulada de 10,9 casos por 10.000 habitantes[114]. Un incremento progresivo con respecto al 2002 cuya incidencia fue

112 Según la Resolución 412 de 2000 del Ministerio de Protección Social, esto significa que si el resultado de la primera citología es normal se realizará una segunda citología al año siguiente, con el objeto de eliminar los posibles falsos negativos; si la segunda citología es normal, se debe citar a la mujer para otra citología de control en tres años y mantener esta periodicidad, en tanto el resultado de la citología continue siendo negativa. En los casos que la última citología haya sido tomada hace más de tres años se debe reiniciar el esquema 1-1-3.

113 Ministerio de la Protección Social. Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2002 – 2006. Bogotá, 2003. P. 5.

114 Ministerio de la Protección Social. Instituto Nacional de Salud. Informe Epidemiológico Nacional Quinquenal. Veinte años del VIH en Colombia 1983 – 2003. Volumen 8, número 22. 30 de noviembre de 2003. Bogotá, D.C. Págs. 356-362.

de 10,62 por 100.000 habitantes, a su vez un incremento del 13% de casos notificados en relación con el 2001. Según el estudio de la Defensoría, para el año 2003, ha aumentado más el número de hombres que el de mujeres con VIH Sida; pero hay entidades territoriales en las que existe una situación crítica de predominio de mujeres. Sólo el 16,3% de las entidades territoriales reportaron el porcentaje de pacientes con Sida que reciben tratamiento antirretroviral: del 95 al 100%. Un 5,8% de los territorios no tiene ningún tratamiento.

Al revisar la cobertura de programas de promoción y prevención dirigidos a niños y adolescentes que suministran información adecuada y oportuna en relación con la prevención del VIH/sida, planificación familiar, prevención de accidentes y prácticas tradicionales peligrosas, se observa que en el rango de 0,1 a 20% de cobertura se ubica entre un 10,8 y un 12% en los territorios, según la desagregación analizada; en el de 95 a 100% se encuentra el 9,6%.

Conclusión general

La formulación de políticas sociales alejadas del marco normativo de los derechos humanos promueve desviaciones que contribuyen al empobrecimiento de las personas, la generación de iniquidad, la persistencia de la desigualdad, la precariedad en las condiciones de calidad de vida y la injusticia social, en consecuencia esto lleva a engrosar los altos índices de pobreza que aqueja al mundo.

Por otra parte, es necesario manifestar nuevamente que existe una seria limitante para evaluar el grado de cumplimiento de los derechos sociales: la falta de información desagregada por sujetos y grupos vulnerables. Esta carencia es aún más grave por no contar con información suficiente que oriente la intervención estatal hacia la garantía de los derechos sociales de toda la población colombiana.

E. EL ACCESO A LA JUSTICIA

E.1. LOS RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES. SITUACIÓN ESPECIAL DEL PRINCIPAL RECURSO DE PROTECCIÓN JUDICIAL

Los jueces constitucionales al omitir el fallo de fondo de la acción de tutela contra providencias judiciales, desnaturalizan el carácter de recurso efectivo y sencillo que debe ostentar tal garantía fundamental de protección de los derechos humanos, de conformidad con la normativa y jurisprudencia internacionales

Con esta observación la Defensoría, a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, se propone llamar la atención sobre un tema de especial relevancia para el desarrollo de la acción de tutela, por la negativa de algunos operadores judiciales de proferir sentencias en aquellas acciones en las que se atacan providencias judiciales.

Los derechos humanos se fundamentan en la dignidad de la persona y son considerados como las facultades, prerrogativas, libertades e igualdades fundamentales que tiene la persona por el simple hecho de serlo, sin los cuales no se puede vivir como tal. Por eso, todo ser humano sin importar su edad, religión, sexo o condición social o económica, goza universalmente de ellos. Los derechos humanos han sido reconocidos en las declaraciones, pactos y demás instrumentos jurídicos internacionales y en la mayoría de las constituciones políticas; todo lo cual obliga a los Estados Parte a introducir en sus sistemas jurídicos recursos efectivos que los protejan.

Conforme con el reiterado artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos[115] de las Naciones Unidas: *"Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley"*. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[116] en su artículo 2, ordinal 3, prevé el compromiso del Estado Parte, de consagrar en sus sistemas jurídicos, un recurso judicial "efectivo" para proteger los derechos o libertades reconocidos en dicho Instrumento[117].

115 Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

116 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

117 ***Artículo 2:***
3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;".

Los sistemas regionales, igualmente, han adoptado similares disposiciones. El Convenio Europeo de Derechos Humanos para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[118] consagra, en el artículo 13, el derecho a un recurso efectivo nacional, *"incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales".*

En el contexto regional, el Sistema Interamericano ha consagrado el derecho a un recurso judicial efectivo. En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[119], en el Artículo XVIII prescribe: *"Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente".*

Igualmente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José[120], el artículo 25 establece lo siguiente:

Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Los tribunales internacionales han definido, a través de su jurisprudencia, las condiciones en las cuales se debe poner a disposición un recurso efectivo en el sistema legal interno, así como el contenido del derecho a un recurso interno efectivo. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, también denominado Tribunal de Estrasburgo y Corte Europea de Derechos Humanos, considera que un recurso interno efectivo debe permitir a la autoridad competente tratar tanto el fondo de la petición como el otorgar una reparación apropiada.

La posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 13 sobre el recurso efectivo, ha sido planteada adecuadamente en el caso *Keenan* contra Reino Unido[121], de la siguiente manera:

118 Adoptado por los gobiernos miembros del Consejo de Europa, en Roma el 4 de noviembre de 1950.

119 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

120 Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.

121 *Keenan contra Reino Unido*, Sentencia de 3 de abril de 2001, Demanda N°. 27229/95, párr. 122. En el mismo sentido, *Chahal contra el Reino Unido,* 15 de noviembre de 1996, Demanda N°. 22414/93; *Klass contra Alemania,* 6 de septiembre de 1978, Demanda N°. 5029/71.

(…) el artículo 13 del Convenio garantiza la disponibilidad de un recurso a nivel nacional para hacer respetar lo sustantivo de los derechos y libertades consagrados en el Convenio, sin importar la forma en que se encuentran garantizados en el derecho interno.

De esta manera, el efecto del artículo 13 consiste en exigir la existencia de un recurso interno que conozca del aspecto sustantivo de una "petición defendible" de conformidad con el Convenio Europeo y que otorgue la reparación necesaria, aunque los Estados contratantes tienen cierta discreción en la manera en que cumplen con los requerimientos de la Convención de conformidad con este artículo.

El alcance de la obligación del artículo 13 varía dependiendo de la naturaleza de la petición del demandante. Sin embargo, el recurso exigido por el artículo 13 debe ser "efectivo" en la práctica, así como en la ley. En particular, su ejercicio no debe ser obstaculizado injustificadamente por actos u omisiones de las autoridades del Estado demandado.

Por su parte, la Corte Interamericana en su jurisprudencia se ha referido al recurso efectivo, en el sentido de que el recurso no solamente debe estar disponible en teoría a nivel nacional, sino que además en la práctica debe ser realmente idóneo:

(…) no basta con la existencia formal de los recursos sino que estos deben ser eficaces, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención. Este Tribunal ha señalado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el órgano jurisdiccional carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión[122].

Esta tendencia universal de consagrar mecanismos de protección de derechos se abrió paso con el constituyente de 1991 que consagró diversos mecanismos de protección de derechos. Dentro de estos instrumentos, encontramos la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales que *actualmente constituye el mecanismo de protección más utilizado por los ciudadanos*[123].

El artículo 86 de la Constitución Política, que consagra normativamente a la acción de tutela, va en consonancia con la normativa y jurisprudencia internacionales, pues ha sido concebida como un recurso sencillo y efectivo para la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Dicha acción puede ser ejercida por cualquier persona ante la autoridad judicial competente que siempre deberá resolver de fondo la queja constitucional. En el mismo sentido el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de

122 Caso Las Palmeras. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 58; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, supra nota 2, párrs. 111-113; y Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 89, 90 y 93.

123 De conformidad con la estadística recogida por la Defensoría del Pueblo en el año 2008, el total global de peticiones relacionadas con mecanismos de protección fue de 24.304. Dentro de esta cifra se recibieron, en su orden, 19.753 peticiones relacionadas con acciones de tutela, 4.232 con acciones populares, 107 con acciones de grupo, 104 con acciones de cumplimiento, 62 con acciones de nulidad y 46 con hábeas corpus. Porcentualmente, la acción de tutela tiene un 81.27%, seguida de la acción popular, cuyo porcentaje de participación es del 17.41%.

la acción de tutela, cuerpo normativo con rango y fuerza de ley estatutaria, reiteró en su artículo 1°, los presupuestos de procedencia de la acción de tutela, ratificando que la misma es viable contra cualquier autoridad pública.

La jurisprudencia constitucional, pese a haber declarado inexequible la normativa que permitía la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales[124], afirmó que esta era viable contra actuaciones de hecho de los funcionarios judiciales. Fue así como inicialmente surgió la tesis de las "vías de hecho" judiciales, constituida por una conducta vulneratoria que afecta principalmente los derechos al debido proceso y acceso a la justicia.

Ratificando tal presupuesto de procedencia, el Presidente de la República expidió el Decreto 1382 de 2000. Así, en sus artículos 1° y 4° reguló detalladamente lo relacionado con la competencia para el conocimiento de las acciones de tutela interpuestas contra corporaciones y funcionarios judiciales, incluyendo a las corporaciones nacionales. En efecto, en el ordinal 2° del artículo 1° se establece que *"[l]o accionado contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, sección o subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4° del presente decreto"*.

Con el transcurso del tiempo, la nueva enunciación de la doctrina constitucional llevó a redefinir el concepto de vía de hecho en conformidad con la formulación sistematizada y racional de los criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Actualmente, aquellos constituyen una nueva base teórica general de la acción de tutela contra actuaciones jurisdiccionales.

En efecto, esa Alta Corporación ha entendido que la tutela contra providencias judiciales solo procede si se cumplen ciertos requisitos de procedibilidad[125]. Dentro de estos pueden distinguirse unos de carácter general que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo.

Los requisitos de procedibilidad de carácter general de la tutela contra providencias judiciales son: i) que el asunto materia de discusión resulte de evidente relevancia constitucional; ii) que la persona afectada hubiese agotado todos los medios de defensa judicial a su alcance; iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

En cuanto a *los requisitos específicos o causales especiales de procedibilidad*, además de los requisitos generales para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial, es necesario demostrar plenamente, al menos uno de los siguientes vicios o defectos:

a) *defecto orgánico*, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello;

b) *defecto procedimental absoluto*, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido;

124 La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-543 de 1992, declaró inexequibles los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que permitían la procedencia de la acción de tutela contra las providencias expedidas por las autoridades judiciales

125 Una aproximación al estudio de esta renovada línea jurisprudencial de la Corte Constitucional se puede encontrar en las Sentencias T-949 de 2003 y C-590 de 2005

c) *defecto fáctico*, surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión;

d) *defecto material o sustantivo*, como en los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

A la par de la sistematización de los criterios o causales a partir de los cuales es posible justificar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra una decisión judicial, la Corte Constitucional ha venido insistiendo sobre la obligación del juez de tutela de respetar los precedentes sobre la materia.

No obstante, en diversas ocasiones, las corporaciones judiciales nacionales, al avocar el conocimiento de una acción de tutela contra providencias judiciales, han hecho caso omiso de la doctrina constitucional señalada y han rechazado de plano su trámite, sin proferir una sentencia que falle de fondo el caso propuesto. En Sentencia T-677 de 2003, la Corte Constitucional expresó:

> *El juez constitucional de tutela no puede negar el estudio de fondo de las acciones de tutela cuando hay mérito, ni negarse a remitir las decisiones judiciales adoptadas a la Corte Constitucional para su eventual revisión.* Igualmente, en el mismo pronunciamiento, la Corte *exhorta a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, para que en cumplimiento de la Constitución y la ley, se abstenga de rechazar las solicitudes de tutela que se presenten ante esa Corporación, por el motivo alegado en la presente acción de tutela, puesto que esa actuación constituye una vía de hecho.*

Diversas peticiones llegaron a la Defensoría del Pueblo, indicando que las distintas salas de casación de la Corte Suprema de Justicia resolvieron no admitir a trámite las peticiones de tutela que ante ellas se presentaron contra ellas mismas y omitieron enviar la correspondiente actuación a la Corte Constitucional para decidir sobre su eventual revisión, aduciendo que se trataba de una revisión no consagrada constitucional ni legalmente[126].

Inicialmente, la Corte Constitucional en Sala Plena profirió el Auto 004 de febrero 3 de 2004, según el cual, en aquellos casos en los que las personas persiguen la protección de un derecho fundamental considerado amenazado o violado con la actuación de una sala de casación de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, podrían acudir en tutela ante cualquier juez, incluyendo una corporación de jerarquía nacional. Adicionalmente, en cuanto a los efectos del fallo, advirtió que los mismos se extendían para otros casos en los que exista idéntica situación de vulneración del derecho de acceso a la justicia. La decisión de la Corte Constitucional fue una primera solución ante la negativa reiterada de ciertas corporaciones judiciales a dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias y al precedente jurisprudencial.

Sin embargo, la práctica judicial de rechazar las acciones de tutela contra providencias judiciales se siguió extendiendo en despachos judiciales distintos a las corporaciones judiciales de nivel nacional. Fue así como, en un nuevo pronunciamiento la Corte Constitucional, mediante *Auto 100 de 2008*, reiteró la procedencia de la acción de tutela

126 Frente a tal situación, la Defensoría del Pueblo coadyuvó diversas peticiones elevadas por los afectados ante la Corte Constitucional, a fin de que esa Alta Corporación solicitara los respectivos expedientes a la Corte Suprema de Justicia, y se surtiera el trámite de revisión eventual.

contra cualquier providencia judicial, con ocasión de la situación planteada ante dicha Corporación, con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de acceso a la justicia que le fue conculcado a una persona[127] por varios despachos judiciales, los cuales se negaron sucesivamente a conocer y proferir una decisión de fondo acerca de la acción de tutela que instauró contra la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal y cuyo recorrido entre los despachos judiciales fue de aproximadamente 19 meses, en consecutivos rechazos de plano o *in limine*.

Para remediar dicha situación, en el mencionado auto, la Corte expresó que, en adelante, cuando se presente una situación semejante, el tutelante tendrá las siguientes opciones:

> *(i)interponer otra acción de tutela ante cualquier juez de la República (Auto 004 del 3 de febrero de 2004); o,*
> *(ii) radicar ante la Secretaría General de la Corte Constitucional la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia, con el fin de que se surta el proceso de selección.*

Las pautas estipuladas en los Autos 004 de 2004 y 100 de 2008, por sí mismos no tienen la virtualidad de remediar, en todos los casos, el perjuicio jurídico fundamental ocasionado por la posición de resistencia de algunos jueces a resolver de fondo la tutela interpuesta contra autoridad judicial.A juicio de la Defensoría del Pueblo, dicha conducta omisiva vulnera gravemente el derecho de acceso a la administración de justicia y va en contra del espíritu garantista del artículo 86 de la Constitución Política, del Decreto 2591 de 1991, del Decreto 182 de 2000 y de la doctrina constitucional que, a través de sentencias de constitucionalidad y de tutela, había admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones de las autoridades judiciales.

La Defensoría del Pueblo considera que la inadmisión o el rechazo *in limine* de las acciones de tutela promovidas contra providencias judiciales, en lugar de fortalecer la figura constitucional de la tutela como debe corresponder, desnaturaliza el carácter de recurso efectivo y sencillo que debe ostentar como garantía exigida en los instrumentos y en las jurisprudencias internacionales. Por lo anterior, la Defensoría considera necesario llamar la atención de los operadores judiciales para que en calidad de jueces de tutela, asuman íntegramente su papel de garantes de los derechos fundamentales y no se obstaculice el acceso a la administración de justicia.

127 La Defensoría del Pueblo dirigió un escrito a la Corte Constitucional en el que expresó su total desacuerdo con el rechazo de plano de las acciones de tutela promovidas contra las salas de la Corte Suprema de Justicia y solicitó a esa Alta Corporación adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia del actor.

E.2. LA DEFENSORÍA PÚBLICA EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO

Desde la adopción del Sistema Penal Acusatorio y las medidas de fortalecimiento de la defensa pública para garantizar el acceso oportuno, técnico, real y efectivo a la administración de justicia de las personas más vulnerables, se puede afirmar que aunque el Sistema Nacional de Defensoría Pública se consolidó de manera eficaz y oportuna, aglutinar los esfuerzos para mejorar la calidad del servicio debe ser una preocupación constante en el futuro.

El posicionamiento obtenido, con la decidida contribución y capacitación de los operadores del servicio, con el valioso aporte y acompañamiento de la cooperación internacional, permitió avanzar en la dinámica de un proceso de formación a nivel de especialización, en la gestión de las Oficinas Especiales de Apoyo, la dotación de Centros Regionales de Capacitación y el montaje de Centros de Prueba Forense.

Debido a las limitaciones presupuestales que afectan los compromisos que ha tenido la Defensoría del Pueblo desde su creación y las nuevas obligaciones impuestas por el legislador, al adoptar las normas relativas al menor adolescente y la representación de las víctimas en el marco del proceso de justicia y paz, hemos podido atender solo parcialmente la demanda de los usuarios del servicio.

En cuanto a los procesos de justicia y paz, con la adopción de nuevas políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos y garantías constitucionales de las víctimas del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Pública, ha desplegado toda una serie de acciones destinadas a lograr el acceso -oportuno, técnico y eficaz- de la población afectada a la administración de justicia.

Esta labor ha resultado difícil, por la falta de una partida presupuestal específica para contar con un número suficiente de operadores para su debida atención, ya que las víctimas del conflicto se encuentran dispersas en todo el territorio nacional y distantes de las autoridades judiciales competentes, lo que no ha permitido siempre el necesario y oportuno contacto con los representantes judiciales.

Otro factor limitante de la gestión de los operadores del servicio, en materia de representación de las víctimas, es la lenta dinámica del proceso instaurado por la ley.

En cuanto a los menores adolescentes, corresponde a la Defensoría del Pueblo, por mandato legal, tanto la representación penal del adolescente infractor, como la representación judicial del menor víctima. No obstante, para cumplir con esta nueva obligación, tampoco se han asignado los recursos necesarios.

Lo anterior pone de presente la necesidad de destinar las partidas presupuestales necesarias para la debida prestación del servicio en estos programas y en cualquiera otro que establezca la ley.

F. FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA PEDAGÓGICA PARA LA EDUCACIÓN, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Cumple la Defensoría del Pueblo dieciséis años continuos de formación y promoción de los derechos humanos en desarrollo del mandato constitucional del artículo 282 de la Carta Política y de la Ley 24 de 1992. A lo largo de ese periodo han sido numerosos los eventos de capacitación, formación y sensibilización en los más diversos temas referidos a las libertades y derechos fundamentales. Los sucesivos informes de la Entidad, muestran cómo la capacitación ha estado dirigida a servidores públicos -particularmente a miembros de la fuerza pública, a personeros municipales e integrantes del sector educativo-, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, niños y niñas, jóvenes, hombres y mujeres, personas de la tercera edad, comunidades étnicas, personas en situación de vulnerabilidad, en fin, a un amplio espectro de personas, grupos, organizaciones tanto del Estado como de la sociedad civil.

Este esfuerzo de capacitación y promoción de una cultura de respeto de los derechos humanos se está sistematizando por parte de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, tarea que se inició en el año 2007. El propósito consiste en estructurar y orientar una propuesta pedagógica que permita articular las distintas actividades de formación y promoción de todas y cada una de las dependencias de la Defensoría del Pueblo, de modo que sea posible la identificación de un método y de unos contenidos que la caractericen en forma particular.

La construcción de dicha propuesta se soporta en una serie de lineamientos teóricos y pedagógicos, como respuesta específica a las exigencias propias que demanda la educación *en y para* los derechos humanos, en las recomendaciones y observaciones que la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos Oacnudh en Colombia le ha hecho al Estado, y en las reflexiones que la propia Defensoría se hace acerca de su práctica educativa.

En este sentido, es de interés primordial estimular una nueva pedagogía para los derechos humanos, como factor que permita animar procesos consistentes para la paz y la democracia. Allí reside, quizás, una de las posibilidades más importantes ante las crisis recurrentes de los Estados para ofrecer soluciones efectivas a necesidades primordiales de la sociedad por la aplicación de políticas sin enfoque de derechos, el ejercicio de la violencia social y política, la discriminación, la depredación del ecosistema y la falta de oportunidades y condiciones favorables para amplias capas de la población.

Un proceso de esta naturaleza está íntimamente ligado a la formación de culturas democráticas fundadas en el respeto de los derechos humanos, y al establecimiento de bases para la participación democrática. Este desafío hace pertinente adoptar una

pedagogía renovadora en el ámbito de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, que estimule el pensamiento, el diálogo y el protagonismo ciudadano.

1. El proyecto pedagógico

De allí que la tarea de formular un proyecto pedagógico, particularmente en la educación *en y para* los derechos humanos, consiste en facilitar el desarrollo de las personas como seres humanos que se respetan a sí mismos y a los demás con conciencia social, ecológica y solidaria, de modo que puedan actuar con responsabilidad y libertad en la comunidad a la que pertenecen.

Siguiendo a Maturana,[128] la responsabilidad y la libertad solo son posibles desde el respeto por sí mismo que permite escoger con autonomía y no movido por presiones externas; en una educación como proceso constante y permanente de transformaciones en la convivencia, en el que se vive de manera coherente con los otros, mutación que ocurre tanto en las dimensiones conscientes e inconscientes.

En medio de la crisis humanitaria que afecta a toda la nación, es necesario asumir la convivencia democrática como proyecto político-educativo, inscrito dentro de una perspectiva de pensamiento, según la cual se precisa la refundación de lo social, para que cada persona tenga la posibilidad de interactuar en libertad, que acepte la diversidad y la responsabilidad de lo que implica construirse dentro de ella. En una cultura democrática en la que lo individual se constituye con lo social, como la apropiación de las necesidades e intereses comunes que se abordan constantemente en la construcción permanente del mundo deseado y compartido.

Por lo tanto, lo democrático debe considerar, sobre todo, el bien común o los intereses colectivos, no como un discurso de delegación del ejercicio político, sino como una vivencia que muestre esa coherencia y lleve a una convivencia auténtica en el respeto de lo diverso y de la opinión de la comunidad, por cuanto la democracia no está en la elección periódica y condicionada de los representantes. La democracia tiene su esencia en una convivencia en la cual todos los ciudadanos tienen acceso a la cosa pública. Y la cosa pública son los temas que interesan a todos los ciudadanos como participantes de una colectividad dinámica y actuante, como corresponde a la formación humanística y humanitaria que debe impartirse en la educación en y para los derechos humanos.

Por ello, la construcción de una propuesta educativa y pedagógica que busque dar vida a los planteamientos anteriores debe estar pensada y diseñada para brindar espacios donde el respeto a la persona, la autonomía y la convivencia en la diversidad estén presentes, como vivencia que requiere ser reflexionada y convertida en una manera de actuar cotidianamente que hace posible el enaltecimiento de la dignidad humana. Aquí la pedagogía social entra a jugar un papel fundamental y a ello debe atender el modelo pedagógico institucional de la Defensoría.

A su vez, la educación *en y para* los derechos humanos desempeña actualmente una función especializada en las sociedades que aspiran a salir de un conflicto, concentrando su interés alrededor de problemas y temas de los derechos humanos en el plano comunitario. La educación en derechos humanos implica una combinación de análisis interno y externo.

128 Humberto Maturana, *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile: Hachette, 1991.

El aprendizaje de los derechos humanos se centraliza necesariamente en el individuo, el conocimiento, los valores y las habilidades pertinentes a la aplicación del sistema de valores de los derechos humanos en las relaciones interpersonales con la familia y los miembros de la comunidad. En este sentido, los programas de educación en derechos humanos comprometen, por tanto, la responsabilidad de los pedagogos y los defensores de los derechos y las libertades humanas, quienes deben actualizar y desarrollar una visión transformadora y crítica acerca de la forma en que las estrategias de educación y capacitación pueden contribuir a los cambios sociales.

Lo anterior quiere decir que la educación en y para los derechos humanos tiene que ser observada dependiendo del contexto en el cual se esté trabajando, pues aquella adquiere sus características específicas de acuerdo con el lugar en donde se desarrolle el proceso educativo, dado que: "… para que la educación en derechos humanos constituya una contribución duradera a las actitudes de derechos humanos en nuestros respectivos países, es necesario que comprendamos realmente los distintos modelos de la educación en derechos humanos que se encuentran en práctica y aclaremos su vínculo con las estrategias de cambio social. En cuanto a generar cambio social, la educación en derechos humanos necesitaría estar estratégicamente diseñada para atraer y dar apoyo a los individuos y a los grupos que pueden trabajar por tales metas…"[129].

En este contexto, las condiciones en las cuales se desenvuelve la dinámica social, política y económica del país, así como la crisis humanitaria que lo afecta, requieren, a partir de la educación en y para los derechos humanos:

- Incidir en la cultura social para la práctica vivencial de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Que la educación en derechos humanos y derecho internacional humanitario adquiera un espacio propio de legalidad y legitimidad.
- Comprometer a todos los actores y sectores sociales e institucionales con la educación sistemática, libre y abierta de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Por ello, la elaboración de programas de educación en y para derechos humanos implica un enfoque educacional interactivo. El lenguaje de este tipo de educación en derechos humanos habla de su relación con la vida diaria y el empleo de metodologías que involucran a los participantes en el desarrollo de actitudes y conocimientos. Se considera que el enfoque participativo motiva, humaniza y es, en definitiva, práctico, ya que esta forma de aprendizaje está más fuertemente vinculada con el cambio de actitud o de conducta, que con un enfoque de pura exposición teórica.

Progresivamente se abre espacio la exposición de modelos de educación en derechos humanos como herramienta para clasificar los programas de educación, clarificar los grupos elegidos como objetivo, y establecer los requerimientos que se consideran necesarios para su vínculo con la meta general del desarrollo humano y el cambio social. Así, los programas de educación en derechos humanos responden a modelos pedagógicos encaminados a facultar al individuo para que ejerza la capacidad de reconocer los abusos contra los

129 Felisa Tibbitts, *Educación en derechos humanos*. Bogotá: Embajada de los EE. UU., 2002, y p.2.

derechos humanos, asumir el compromiso de prevenirlos y emplear adecuadamente los recursos para su tutela, protección y denuncia.

Tales modelos son vías por las cuales los pedagogos, en el campo de los derechos humanos, pueden tomar medidas para impulsar la elaboración de programas y hacer que esta labor educativa pueda llegar a ser una materia de estudio real y universal. En el desarrollo discursivo de los diferentes modelos se inscriben tópicos puntuales que indagan por la conexión entre conocimiento y poder, las formas de producción, los sujetos en el marco de las instituciones formales, la democracia, la construcción de la paz, las responsabilidades del Estado, la pobreza, las relaciones humanas, las políticas públicas con enfoque de derechos y criterio diferencial, entre otros aspectos. Ello significa que los campos disciplinares desde los que se abordan tópicos como los antes enunciados están conformados por estudios en filosofía, sociología, lingüística e historia, que encuentran intersecciones con lo político, lo social, lo económico, etc.

Para Paulo Freire, por ejemplo, la educación es praxis, reflexión y acción del ser humano en el mundo para transformarlo. En esta perspectiva, la educación ha de ser emancipadora para liberarlo de creencias acientíficas e irracionales, debe servir para transformar, renovar y reconstruir lo social.[130] Pese a que la educación no compensa las desigualdades, ni integra las clases sociales, como tampoco es posible atribuirle la capacidad de alcanzar el pleno desarrollo individual, la educación y la producción cultural aparecen como creación llena de significado y de conocimientos alternativos, como creatividad y actividad de los grupos marginados, considerados desde una relación dialéctica respecto de las estructuras de la sociedad y del poder.

Con la educación en y para los derechos humanos, se persigue la transformación de los modelos pedagógicos tradicionales, verticales, autoritarios y jerárquicos, como imprescindible de la formación de sujetos con autonomía y libertad. Como respuesta a aquel tipo de pedagogía, Freire propone la educación liberadora como una práctica que permite que los sectores en situación de vulnerabilidad, a partir de su concientización, se constituyan en sujetos promotores del cambio *de y en* su sociedad. Los siguientes son los rasgos fundamentales de esta pedagogía:[131]

- Hace una lectura crítica del carácter injusto de las sociedades latinoamericanas y del papel de la educación dentro de estas frente a la exclusión, la marginación y la desigualdad reproducidas y fortalecidas por sectores hegemónicos. La educación debe potenciar la capacidad crítica de los sujetos y formarlos no para perpetuar las relaciones asimétricas dentro de su sociedad sino para transformarla para que sea más justa.
- Tiene una intencionalidad explícita de cambio profundo y democrático de las estructuras sociales, institucionales y políticas.
- La educación debe favorecer una mirada crítica de la realidad y conciencia de la necesidad de cambio que exige comprender el escenario educativo como resultado de múltiples fuerzas políticas, económicas y culturales. Así mismo, como espacio

130 Paulo Freire. *La educación como práctica de la libertad*. 35ª edición: Siglo XXI Editores, 1986.

131 Alfonso Torres y otros. *Discursos, prácticas y actores de la educación popular en Colombia durante de la década de los 80*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional UPN, 1996, p. 24.

de construcción de representaciones sociales a través del fortalecimiento de una conciencia crítica.

- Propone el uso de metodologías pedagógicas activas y dialógicas: la argumentación y el diálogo son la base de una metodología en la que prevalece el interés por el intercambio de saberes y la construcción colectiva de conocimientos, es decir, que el aprendizaje se hace a partir de la interacción con los otros y de los consecuentes desequilibrios argumentativos que ese intercambio provoca, lo cual finalmente conduce a la reestructuración de los saberes y las ideas individuales.
- La pedagogía crítica y la educación en derechos humanos están muy interesadas en observar las estructuras de poder dentro y fuera del sistema educativo. La pedagogía crítica está sobre todo interesada en examinar cómo la estructura educativa y el currículo interactúan y dan forma al conocimiento. La educación en derechos humanos se preocupa esencialmente de cómo la estructura educativa y el currículo moldean el sujeto de derechos.

2. Formación de sujetos de derechos

La educación *en y para* derechos humanos, por definición, debe proporcionar a los estudiantes poder y control sobre su propio aprendizaje. Desde esta perspectiva, la educación en derechos humanos adopta distintas iniciativas pedagógicas que han sido usadas en la enseñanza, como, por ejemplo, el aprendizaje autorregulado, la elección de temas por parte del estudiante, el diseño del aprendizaje orientado por los propios alumnos, el trabajo en pequeños grupos para promover el estudio igualitario y autosuficiente (grupos de trabajo y de discusión, de concientización e investigación comunitaria). Según la pedagogía crítica, la educación en derechos humanos está centrada en la acción dialogada, conjuga el poder del saber, reconoce el conflicto y se inspira en la dignidad humana.

La clave del proceso de educación en y para los derechos humanos está en formar sujetos de derechos. La cualidad de la expresión *sujeto de derechos* constituye una categoría polisémica, en la que no es posible identificar concepciones unívocas, homogéneas, por cuanto comprende relaciones dialécticas con disciplinas como la sociología, el derecho, la filosofía, etc. En la doctrina de los derechos humanos, la expresión "sujeto" está íntimamente emparentada con la de "persona", concepto que se aproxima al término "ser humano", que tiene que ver con el «mundo civilizado» o, si se prefiere, con la constelación de los valores morales, éticos, jurídicos y culturales propios de la realidad presente.

Ser sujeto de derechos no solo se configura como una contención a los abusos de poder, en especial del poder político, sino que a la vez precisa de condiciones sociales y políticas adecuadas para su realización, esto es, requiere de la integración, no meramente formal sino sustancial, del Estado social y democrático de derecho. Este esquema general de las relaciones entre el derecho, la moral y la ética es el que podemos aplicar para dar cuenta de las relaciones entre los derechos humanos como normas jurídicas y a la vez como normas éticas y morales, conjugándose así los tres elementos de los derechos humanos: el ético, el jurídico y el político.

Por otra parte, este proceso de afirmación del sujeto de derechos estaría incompleto si no se hiciera alusión, también, a los deberes o responsabilidades que se derivan de dicha condición. Como se ha expuesto, el sujeto de derechos posee una capacidad de acción, con

la cual, a su vez, se legitima. Acciones que se enmarcan en lo que el tratadista Alejandro Llano denomina "humanismo cívico".[132]

El humanismo cívico se caracteriza por la actitud que fomenta la participación y la responsabilidad de las personas y de las comunidades ciudadanas en la orientación y desarrollo de la vida política, con el objeto de potenciar las virtudes sociales como referente cualitativo y cuestionador de la dinámica y gestión públicas. Para el propósito de este planteamiento se mencionan únicamente tres de sus principales postulados.

- El primero está referido al protagonismo de las personas humanas reales y concretas, que toman conciencia de su condición de ser miembros activos y responsables de la sociedad, y procuran participar eficazmente en su configuración política, como derecho-deber.
- El segundo, a la consideración de las comunidades humanas (en sus diferentes niveles) como ámbitos imprescindibles y decisivos para el pleno desarrollo de las mujeres y los hombres que las componen, las cuales superan las formas individualistas, para actuar como ciudadanos dotados de derechos intocables y de deberes irrenunciables.
- El tercero, a la concesión de un alto valor a la esfera de lo público, como un escenario de despliegue de las libertades sociales y como instancia de garantía para que las comunidades incidan en el diseño e implementación de lo público.

Si esta idea de ciudadanía adquiere los rasgos de humanista, será por la libre iniciativa de los ciudadanos, lo cual representa un correlato de su dignidad como personas. Cuando se alude a la acción ciudadana se hace referencia a personas actuantes no pasivas o meramente expectantes u observadoras. De ahí la insistencia de que la educación *en y para* los derechos humanos revitalice la interpelación ciudadana.

3. Pedagogía para la educación de los derechos humanos

Lo anteriormente expuesto será una realidad posible con una adecuada pedagogía de los derechos humanos, que, como se ha expresado, debe constituir ciudadanos empoderados de los derechos que tienen, creando un impacto en la sociedad en su conjunto y también, como componente integral del fenómeno cultural y social, en la educación y en el currículo. En otras palabras, se puede sostener que ante el proceso de globalización, la sociedad del conocimiento y la necesidad de hacer sociedades más democráticas, influye de manera esencial la construcción de una pedagogía de la educación *en y para* los derechos humanos.

Por eso, cuando se vincula el concepto de ciudadanía con la enseñanza de los derechos humanos se está necesariamente haciendo referencia a la ciudadanía activa, para contraponerla a la ciudadanía pasiva, la ciudadanía de espectadores y espectadoras. Esto es así, ya que un ciudadano activo por definición es aquel que empoderado tiene la capacidad de exigir sus derechos y el de los demás. Como ciudadano activo asume la función ética de "defensor ciudadano" de los derechos propios y de los otros, hace propuestas de políticas públicas conducentes y hace valer los intereses y aspiraciones del colectivo local, regional y nacional.

132 Alejandro Llano. *Humanismo Cívico*: Barcelona: Ariel Filosofía, 1999, p. 15.

En la medida en que la estructura organizativa se oriente hacia la toma de decisiones y el seguimiento de las reglas y de los compromisos como asunto de todos, desaparecerá la alteridad poderosa y castigadora, y empezará a aplicarse el control social como corresponsabilidad común.

Por lo anterior, entre las finalidades de la educación *en y para* los derechos humanos, como ya se ha explicado, está la necesidad de avanzar en la democratización de la sociedad que haga posible el diálogo de saberes y, como lo plantea Magendzo, reafirmar que "… el sentido último de la educación en derechos humanos es la formación de un 'sujeto de derecho' que podemos adscribir a la 'educación para el empoderamiento' para el cambio personal y social"[133].

Desde esta perspectiva, son principios rectores de este tipo de educación en derechos humanos y derecho internacional humanitario:

- Promover entre los colombianos la formación, el respeto, la protección y la práctica de los derechos humanos.
- Fomentar la interdependencia, indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos.
- Incluir la multiculturalidad, la diversidad étnica y el respeto por la diversidad.
- Generar prácticas de respeto y reconocimiento de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del Estado Social y Democrático de Derecho.
- Reconocer el papel de prevención que tienen los derechos humanos.
- Impulsar el diseño y la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos, en la que la participación sea real, con énfasis en los sujetos de especial protección y con criterios diferenciales.

El conjunto de los planteamientos antes expuestos guarda coherencia y correspondencia con los lineamientos consignados en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos Planedh. En resumen, la educación en derechos humanos persigue:

- Identidad de las personas. Un primer fin de la educación en derechos humanos es la identidad de las personas, en la que cuenta adquirir la conciencia de la responsabilidad individual y colectiva mediante el estímulo a la iniciativa y al criterio de cada persona. Así los sujetos aumentan su conciencia, su capacidad de discernimiento y su conocimiento de la vida a nivel local, nacional e internacional, de manera que sus actuaciones lleguen a ser libres y deliberadas.
- Participación en las decisiones. Un segundo fin es el relativo a la formación para actuar y participar en las decisiones. En este sentido, la educación en derechos humanos proporciona las bases para una sociedad justa y equitativa, en la cual la participación de los sujetos en las determinaciones es fundamental para incidir efectivamente en el futuro.
- Desarrollar conciencia crítica, emancipadora y solidaria. La educación en derechos humanos se encarga de hacer conciencia en las personas acerca de estos derechos,

133 Abraham Magendzo, *Derechos Humanos y currículo escolar*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002.

con lo cual proporciona bases sólidas para la conformación de estructuras sociales democráticas. De esta forma, también se vuelve preventiva de violaciones, ya que el conocimiento de la realidad se desarrolla en el plano de los valores y las actitudes.

- Concepción de ser humano y de dignidad humana. Concepción de "ser humano" como ser libre y solidario que busca trascender sus limitaciones con conciencia de justicia y de reciprocidad. Este concepto de educación busca que las personas crean en la vida y en que las cosas pueden ser distintas, en organizarse para defender la paz (entendida como justicia social). Tiene a su vez, como fin, que los sujetos generen normas que contribuyan a la convivencia y profesen el respeto a los derechos humanos como una forma de vida que evalúa ética y críticamente la realidad social.

Desde el estudio de las visiones anteriores, la Defensoría del Pueblo ha empezado su tarea de estructurar su modelo pedagógico, que esté en plena correspondencia con lo que será el Planedh y el desarrollo de las metas educativas propuestas por la ONU. Como resultado de este esfuerzo, la Defensoría realiza día a día actividades de promoción y divulgación de los derechos humanos con el principal propósito de empoderar a la ciudadanía en la materia.

justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.

Decimosexto Informe
del Defensor del Pueblo al
Congreso de la República

XVI

Con las víctimas

¿En qué andamos y en dónde estamos?

Segunda parte

Informe de Gestión

SEGUNDA PARTE

En desarrollo de las normas constitucionales, el artículo 9 ordinal 7 de la Ley 24 de 1992 establece que el Defensor tiene la atribución de "presentar anualmente al Congreso un informe sobre sus actividades, en el que se incluirá una relación del tipo y número de las quejas recibidas, de las medidas tomadas para su atención y trámite, de la mención expresa de los funcionarios renuentes o de los particulares comprometidos y de las recomendaciones de carácter administrativo y legislativo que considere necesarias"[1].

1 Presentación Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.

INFORME DE GESTIÓN

El Informe de Gestión es la segunda parte del informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. se refiere en términos generales, al soporte de lo planteado en la primera parte del informe y a la respuesta de los requerimientos que la Constitución Política y las leyes le han impuesto a la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de sus funciones en el periodo 2008. Comprende: A) El informe central, (la atención a las víctimas en el marco de la ley de justicia y paz); B) Los informes anuales especiales, (el desplazamiento forzado, el sistema de aletas tempranas, los derechos de la niñez, la juventud y la mujer, los derechos de los grupos étnicos, los derechos colectivos y del ambiente); C) Los informes anuales generales, (la atención y el trámite de las peticiones); D) Los informes anuales de ley, (la política criminal, y la incidencia en la política pública); E) El acceso a la justicia, (los recursos y acciones judiciales, y la defensoría pública); F) La educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos y G) La divulgación de los derechos humanos a través de los medios de comunicación.

En este acápite se reportan las actividades, proyectos y programas realizados por las diferentes dependencias de la sede central y de las defensorías regionales, las cuales contribuyeron a alcanzar la misión y visión de la entidad, soportadas en el Plan Estratégico Institucional, el cual está fundamentado en el desarrollo de las líneas de visión de: 1. El Ejercicio de la Magistratura Moral, 2. La Incidencia en la Formulación, Desarrollo y Ejecución de Políticas Públicas, 3. La Atención Defensorial y el Acceso a la Justicia. 4. La Educación para la Apropiación, Ejercicio y Defensa de los Derechos Humanos y 5. El Fortalecimiento Institucional.

Los anexos que acompañan algunos de los temas se presentan al final de cada capítulo.

LA GESTIÓN DEFENSORIAL*

LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ

Las víctimas del conflicto armado son sujetos de derechos y, en esa condición, la Defensoría del Pueblo impulsa la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

* El informe de Gestión se desarrolla según los ordinales y títulos establecidos en el Informe Central de la primera parte. Nota de edición.

A. LA GESTIÓN DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La orientación y asistencia a las víctimas adelantada por la Defensoría del Pueblo en los últimos dos años ha evidenciado que las víctimas se encuentran afectadas por varios asuntos que ponen en riesgo el derecho a ser reparadas de manera integral:

- Agravamiento de sus condiciones de vulnerabilidad por dificultades de acceso a servicios básicos.
- Limitaciones de acceso a información clara y viable sobre trámites y procedimientos para reclamar derechos a la verdad, justicia y reparación.
- Necesidades de movilizarse para la consecución de recursos económicos que antes no se requerían (trámites y manutención familiar).
- Conflicto vigente que incide en panorama jurídico de víctimas y victimarios.
- Alcances y dificultades en el proceso (expectativas).
- Falta de recepción amable y de ser escuchados con atención.
- Indiferencia frente a los padecimientos físicos o psicológicos.
- Circunstancias de riesgo y prioridad para su protección.

Ante esta situación, la Defensoría busca que la víctima sea considerada como sujeto de protección y defensa y no como objeto de litigio; que tenga mayor acercamiento y presencia institucional del Estado, en concordancia con avances en la aplicación de las leyes e independiente de las situación política y con acciones que restituyan su dignidad; se promueva un modelo de atención integral de carácter interinstitucional; se establezca una estrategia de asistencia legal más acorde con las exigencias de orientación jurídica de las víctimas y se dé mayor estímulo a su participación efectiva.

Por tanto, la Entidad se propuso consolidar modelos de atención a las víctimas siguiendo metodologías apropiadas encaminadas a facilitar los procedimientos de orientación y asesoría a las víctimas, desplegando una serie de actuaciones que permitan brindar una asistencia integral ajustada a las particularidades de cada persona asistida, proporcionando la información referente a la ruta de acción pertinente a su situación, y brindando apoyo para disminuir el riesgo durante la experiencia de su participación en el proceso penal, en su calidad de sujeto receptor de garantía de la reparación de sus derechos.

1. LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DE JUSTICIA Y PAZ

En desarrollo de sus mandatos constitucionales y legales, la Defensoría participa en escenarios interinstitucionales desde los cuales tiene injerencia en la formulación de las políticas públicas que tienen relación con el marco de la Ley de Justicia y Paz, enfatizando en la observancia de la relación que guardan los planes de formulación e implementación con los derechos de las víctimas, el enfoque diferencial y la perspectiva de género.

1.1. Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz

Dentro del escenario del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, coordinado por el Ministerio del Interior y de Justicia, se conformaron varios subcomités encaminados a organizar la gestión estatal en materia de víctimas, desde los procesos de atención integral y protección de las víctimas hasta los Sistemas de Información Interinstitucional.

En cuanto al escenario del Subcomité de Atención Interinstitucional del cual la Defensoría del Pueblo hace parte, en el año 2008 se logró consolidar el Modelo de Atención Interinstitucional, que pone en marcha una estrategia de atención interinstitucional a las víctimas para satisfacer sus demandas y requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación, el cual pueda lograr la articulación interinstitucional adecuada para desarrollar la asesoría y asistencia integral a las víctimas en el ámbito nacional y regional. Este modelo ha iniciado su proceso metodológico de apropiación en las ciudades de Medellín, Valledupar, Bucaramanga y Santa Marta, y se espera que en el 2009 se encuentre en operación.

Con respecto al Subcomité de Protección a Víctimas y Testigos, en el año 2008 se apoyó la elaboración del protocolo de protección de víctimas y testigos, el cual fue difundido en las regiones del país a través de capacitaciones realizadas a los funcionarios y víctimas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Así mismo, contribuimos a la actualización de las variables del mapa de riesgo. Además, la entidad como parte del subcomité de segunda instancia de las decisiones adoptadas por el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo, ayudó a resolver los recursos de apelación interpuestos por las víctimas no conformes con las decisiones sobre las medidas y medios protectivos. Finalmente, se participó en el rediseño del programa de protección, de acuerdo con las disposiciones señaladas en la Sentencia T-496 del 2008 de la Corte Constitucional.

Sobre la ejecución del Sistema de Información Interinstitucional cabe resaltar el trabajo realizado para la consolidación de un sistema de información unificado sobre el tema de justicia y paz, para ser aplicado por las instituciones definidas en la Ley de Justicia y Paz en torno a los procesos de atención integral, administración de bienes y el proceso judicial.

1.2. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR

En el escenario de esta instancia mixta conformada por instituciones del Gobierno nacional, el Ministerio Público y representantes de la sociedad civil, la Defensoría como parte de la misma participó en diversos temas y asuntos relacionados con el desarrollo de

los mandatos conferidos a este organismo. En particular, en aquellos temas estratégicos con presencia importante por parte de la Unidad de Atención a Víctimas.

1.2.1. Programa de Restitución de Bienes- Comité Técnico Especializado

La Defensoría del Pueblo, a través de la Unidad de Atención a Víctimas, ha participado en las sesiones del Comité Técnico Especializado, órgano creado en virtud del artículo 6 del Decreto No. 176 de 2008, cuya tarea principal es la de apoyar técnicamente a la CNRR para identificar física y jurídicamente los inmuebles objeto de despojo.

Si bien es cierto que de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del decreto antes mencionado, la Defensoría del Pueblo no hace parte del referido comité, la presencia y participación constante de nuestra entidad en los diversos escenarios referidos al tema de despojo y bienes patrimoniales y la frecuente preocupación por el tema desde el seno de la CNRR motivó la invitación de la Defensoría como miembro permanente del Comité. Aunado a lo anterior, la entidad desarrolló una consultoría apoyada por USAID-MSD, mediante la cual se obtuvo una propuesta de ruta defensorial en el proceso de asesoría para la reclamación de bienes patrimoniales, y recomendaciones en torno al alcance del derecho a la restitución de tierras y bienes patrimoniales.

La contribución más significativa del trabajo realizado por el Comité a la CNRR sobre el tema de bienes tiene que ver con la elaboración y puesta a consideración de la plenaria de la CNRR del documento: "Aporte para la estructura y componentes del Programa de Restitución de Bienes a las Víctimas de la Violencia en Colombia".

Este documento elaborado por el Comité como uno de los insumos indispensables para la ejecución de las tareas que desempeñaran las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, contiene y sugiere la estructura general y los componentes del Programa de Restitución de Bienes.

Dentro de la estructura del documento se desarrollaron trece componentes que describen los principales requerimientos considerados indispensables dentro del proceso de reparación integral a las víctimas; para que dicha reparación sea contemplada no solo desde el ámbito de la restitución de bienes, como la principal medida de reparación respecto del despojo de bienes, sino desde otras medidas como la indemnización.

En la etapa preparatoria del documento, la Defensoría del Pueblo contribuyó con las observaciones jurídicas que consideró pertinentes en aras de salvaguardar el derecho a la reparación integral de las víctimas. Algunas de estas fueron acogidas total o parcialmente, pero se insiste en algunos temas fundamentales que aún no han sido tomados en cuenta para la aplicación efectiva del programa y la eficacia de la reparación de las víctimas de despojo, como son: la definición de las instituciones encargadas de ejecutar cada componente del programa, la entidad coordinadora, y el proceso de articulación territorial; la necesidad de asegurar la coherencia del programa propuesto con el artículo 72 de la enmienda al Proyecto de Ley 044 de 2008, para garantizar a las víctimas la recuperación y restitución o compensación de sus bienes despojados; mayor énfasis en los procesos de participación social, como mecanismo que valide la información brindada por las víctimas sobre qué quieren, y cómo quieren ser reparadas; unificación de estándares, métodos y técnicas en el manejo de la información relativa a los bienes. Finalmente, la Defensoría del Pueblo

considera que para evitar contradicciones entre la legislación existente y la futura como el texto definitivo del Proyecto de Ley 044 de 2008, que se discute en el Congreso de la República, se tengan en cuenta los componentes definidos en el programa en materia de restitución de bienes y tierras.

1.2.2. Programa de Reparación Vía Administrativa - Comité de Reparaciones Administrativas

Mediante el Decreto N° 1290 de 2008, el Gobierno Nacional estableció el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, con el fin de otorgar una serie de medidas de reparación individual a favor de las personas que hayan sufrido violación en sus derechos fundamentales, en concordancia con lo señalado en el ordinal 2° del artículo 1° de la Ley 975 de 2005.

La Defensoría del Pueblo, en virtud del artículo 34 de la Ley 975, brinda asistencia legal a las víctimas en torno a los beneficios y procedimientos de acceso a este programa. Para tal efecto, *la Gestión Defensorial para el acceso al Programa de Reparación Individual Vía Administrativa* ha consistido en: orientar legalmente sobre el alcance del programa en relación con los derechos de las víctimas enunciados en el Decreto N° 1290 de 2008; apoyar el diligenciamiento del formulario elaborado para tal efecto, y revisarlo y enviarlo a Acción Social, y darle seguimiento al proceso. Desde la fecha en que se puso en marcha el programa, la entidad ha orientado a 26.251 víctimas.

Además, la institución, como parte del Comité de Reparaciones, ha venido interviniendo en las sesiones adelantadas, entre otras tareas, para aprobar el formulario de solicitud de reparación administrativa y establecer los criterios de gradualidad para las reparaciones.

1.2.3. Programa de Reparaciones Colectivas

La Defensoría del Pueblo participó en un Comité Ad-hoc sobre reparaciones colectivas, coordinado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el cual identificó diez casos, a título de plan piloto, de reparaciones colectivas, cuyas observaciones al proceso se resumen en las siguientes:

1. Proceso cuidadoso y respetuoso para abordar a las comunidades del plan piloto de reparaciones colectivas, entendiéndose este por fases, la primera exploratoria y la segunda de negociación y búsqueda de acuerdos. Finalizada la primera fase, se desarrollará el proceso de diagnóstico.
2. Determinar los tiempos teniendo en cuenta que puedan generar rupturas innecesarias de los procesos y, en consecuencia, costos políticos.
3. Definición de los roles y competencias para la determinación de asuntos políticos y administrativos.
4. La seguridad sigue siendo un tema que merece la debida atención para evitar o, al menos disminuir la repetición de hechos de violencia.

5. Clarificación del proceso, los roles de las instituciones del Estado, la inversión de recursos en el marco de sus funciones orientadas a la reparación.

1.3. Proyecto de Ley de Víctimas (157 Senado y 044 Cámara) en trámite en el Congreso de la República

La Defensoría del Pueblo, como garante de los derechos humanos de la población vulnerable, en especial de las víctimas del conflicto colombiano, participó en los debates realizados en el Congreso de la República en los cuales se discutió el Proyecto de Ley 157 de 2007, "por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley". Así mismo, acompañó al ente legislativo a las audiencias de socialización de este proyecto celebradas con las víctimas en diferentes regiones del país.

En este orden de ideas, la institución elaboró un documento sobre las observaciones que se consideraron necesarias para el efectivo goce de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, teniendo en cuenta los estándares internacionales sobre la reparación integral de las víctimas, tales como *el principio de la buena fe, el derecho a la reparación, la definición de víctimas, el subsidio familiar de vivienda, la asistencia en materia tributaria, la concurrencia de violaciones y medidas de satisfacción*.

1.4. La atención defensorial especializada y el acceso a la justicia de las víctimas

La Unidad Especializada de Atención a Víctimas de la Defensoría del Pueblo, en su tarea de fortalecer la estrategia psicojurídica implementada para la atención integral a las víctimas del conflicto colombiano como se expresó anteriormente, ha continuado con la orientación, asesoría y asistencia a las víctimas, mejorando sus procesos operativos.

Para ello, a partir de una evaluación sobre el avance, logros y efectos de la aplicación de la estrategia de orientación psicojurídica, se produjeron cambios en la guía y en los procedimientos realizados, para adecuarlos a las condiciones reales en que se inserta la intervención y a las necesidades y participación de la población objetivo. La ruta actualizada consigna las consideraciones acerca del trabajo con la persona víctima y el papel de los funcionarios en el proceso de orientación.

Durante el año 2008, la institución amplió la cobertura con el propósito de lograr el fortalecimiento de la estrategia, incrementando los equipos de atención psicojurídica en las Defensorías Regionales y Seccionales de Antioquia, Urabá, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Guajira, Sucre, Córdoba, Cesar, Santander, Magdalena Medio, Norte de Santander, Meta, Caquetá, Nariño y Bogotá. En estas ciudades los equipos fueron entrenados y capacitados en la metodología de la ruta psicojurídica, mediante eventos de inducción, actualización y seguimiento. Adicionalmente, los equipos se desplazaron fuera de las ciudades capitales para realizar actividades de carácter grupal mediante talleres psicojurídicos como se describe más adelante. Es de anotar que en aquellas defensorías en donde no se cuenta

con las duplas especializadas para este proceso de intervención, los funcionarios han sido capacitados para tal efecto.

El resultado cuantitativo de la implementación de la estrategia psicojurídica para el año 2008, con datos aproximados en la orientación individualizada, arroja que más de 38.360 víctimas, directas e indirectas, han recibido de la entidad información y asesoría jurídica en torno a la reclamación de sus derechos a la verdad, justicia y reparación.

De otro lado, la enorme concurrencia de personas que demandan los servicios de esta entidad demostró la necesidad de ampliar y mejorar la aplicación de la estrategia psicojurídica. Por ello, con el apoyo de la Embajada Real de los Países bajos y de la Vicepresidencia de la República, a través del Programa de Lucha contra la Impunidad, desde el mes de junio de 2008 se logró la incorporación al equipo de la Unidad de Atención a Víctimas, un grupo de 11 profesionales entre abogados y psicólogos para adelantar la implementación de la estrategia psicojurídica las Regionales de Nariño, Meta, Urabá, Atlántico, Cesar y Magdalena.

Mediante este apoyo, se avanzó en la cualificación de los procesos y orientación jurídica y psicosocial dirigidos a las víctimas de violaciones a los DD.HH. y al DIH, se ajustaron las herramientas, la metodología, se profundizaron los conceptos en que está basada la estrategia psicojurídica y se brindó la respectiva capacitación a los profesionales que operan la estrategia para que la apliquen introduciendo los ajustes correspondientes.

El Cuadro No. 1 describe el resultado del proyecto en estas seis (6) regiones del país.

Cuadro 1
Aplicación de la estrategia psicojurídica
en 6 Regionales de junio a diciembre de 2008

DESCRIPCIÓN	TOTAL
Número de personas atendidas en el período de manera individual	8.296
Número de personas atendidas en el período de manera grupal	9.167
Total de personas atendidas en el período	17.463
Número de casos identificados que requieren de especial atención	224
Número de visitas domiciliarias realizadas	163
Número de jornadas psicojurídicas realizadas en el período	160
Número de personas vinculadas a grupos de apoyo	763
Número de grupos de apoyo conformados por tipo de población	106

Fuente: Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención a Víctimas. 2008.

1.5. Orientación y asesoría sobre el proceso de justicia y paz

1.5.1. Acciones de orientación y asesoría individual

Asesoría jurídica: Este tipo de asesoría se centra en el apoyo a las víctimas en los siguientes aspectos:

- Información sobre trámites y procedimientos para reclamar derechos a la verdad, justicia y reparación.
- Información y apoyo para la recopilación de la documentación requerida para probar las afectaciones por haber sido víctima directa o probar el parentesco o afinidad con otras víctimas directas.
- Alcances y dificultades en los procesos judicial y administrativo.
- Facilitar registro en la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación para la vía judicial y en Acción Social en casos de reparación por vía administrativa, mediante el diligenciamiento y la remisión de los formularios respectivos.
- Identificación de las opciones de reparación y su contraste con las pretensiones de las víctimas.
- Diligenciamiento de la ficha socioeconómica, el acta de deberes y obligaciones y el poder necesarios para posibilitar la asignación de un representante judicial.
- Evaluación de riesgo y prioridad para su protección personal.
- Orientación sobre el proceso de reclamación en materia de bienes patrimoniales; entre otros.

Orientación psicosocial

El abordaje psicosocial pretende cualificar el proceso de orientación en atención a dos necesidades esenciales: acompañar el trabajo del abogado en la información y trámites correspondientes y contener reacciones emocionales adversas, facilitar las expresiones de dolor, angustia, desesperación, tristeza e impotencia y empoderar a la víctima de sus potencialidades en los procesos de exigibilidad de sus derechos.

En tal sentido el trabajo del psicólogo se centra en las siguientes actividades:

- La entrevista en profundidad para explorar las afectaciones y posibles opciones de reparación (compartida con el abogado). Acompañada de las técnicas de entrevista que facilitan los relatos y expresión de necesidades.
- Las recomendaciones pertinentes dependiendo de las afectaciones sufridas por las victimas y el estado de vulnerabilidad particular para afrontar los procedimientos por venir.
- Las diferentes rutas y la normativa que cobija a los diferentes grupos vulnerables en el acceso a sus derechos.
- El apoyo a la víctima en la comprensión de trámites y procedimientos que el abogado explicite.
- La información y remisión sobre entidades que pueden apoyar la restitución de sus derechos.
- La intervención en crisis, en caso de ser necesaria, ante alguna eventualidad en desarrollo del proceso de orientación.

1.6. Logros del proceso de asistencia, asesoría y orientación defensorial

El desarrollo de la estrategia psicojurídica en el último año ha permitido a la Defensoría del Pueblo posicionarse en ciertos temas y espacios que validan la importancia de la implementación de un modelo novedoso de orientación que marca importantes avances con respecto al derecho que las víctimas tienen de participar tanto en el proceso judicial como en el de reparación por vía administrativa; en la generación de confianza, orientación cualificada, percepción reparadora del proceso de orientación, coordinación interinstitucional, atención sobre condiciones particulares de vulnerabilidad, abordaje de las víctimas como sujetos activos de su proceso y acciones de acompañamiento especial.

a. **Generación de confianza:** Las víctimas han demostrado mayor confianza en la atención defensorial; acuden sin temor a expresar lo sucedido, con la esperanza de sentirse acompañados en sus intereses por una institución que consideran ágil, flexible y oportuna.

   Perciben como positivo e importante el que en la atención psicojurídica sean recibidos y atendidos por un psicólogo y un abogado, en tanto que evidencian que para la entidad es fundamental dejar de presente para su representación judicial y su participación por vía administrativa todos los daños materiales e inmateriales (psicológicos y emocionales) que han padecido por causa de las acciones delictivas de los grupos armados organizados al margen de la ley. A lo que puede sumarse un puente legítimo y confiable frente a sus pretensiones y derechos, creando el ambiente apropiado de respaldo en la exigencia de sus derechos.

b. **Orientación Cualificada:** El concurso de profesionales en derecho y psicología hace que el proceso de orientación sea percibido por las víctimas como especial, en tanto que sus conocimientos, experiencia y sensibilidad particular contribuyen a facilitar los relatos de las víctimas, evidenciar los daños ocasionados a ellas y a empoderarlas de sus derechos.

c. **Percepción reparadora del proceso de orientación:** Para la Defensoría ha sido muy importante comprobar la satisfacción de las víctimas orientadas en razón al trato digno y humano que se garantiza mediante la intervención de las duplas psicólogo – abogado, quienes han sido capacitados y sensibilizados sobre cómo procurar a los usuarios el acompañamiento a sus necesidades e intereses, facilitando un proceso que se perciba como reparador desde sus inicios y dejando de presente la responsabilidad de la entidad en los procesos de reparación integral que se adelanten.

   Este proceso de orientación se ha desarrollado con base en lineamientos específicos que, tanto en contenido como en forma, garantizan hoy la atención más adecuada para las necesidades expresadas por las víctimas y la estimulación a la participación en el proceso judicial en el que los derechos a la verdad y a la justicia son parte fundamental entre las necesidades que expresan las víctimas.

d. **Coordinación interinstitucional:** En conjunto con otras entidades y organizaciones como la CNRR, la MAPP-OEA, la Fiscalía (CTI), ACNUR, Acción Social-UAO, ONG, organizaciones de víctimas, las redes de atención a víctimas,

universidades, personerías municipales, Policía Nacional, entre otras; la Defensoría del Pueblo ha establecido agendas de trabajo conjunto en municipios, veredas y corregimientos para desarrollar diferentes objetivos:

- Jornadas con víctimas para la explicación de sus derechos y de las rutas procedimentales tanto judiciales como administrativas.
- Facilitación de espacios de encuentro entre las víctimas y sus representantes judiciales y la respectiva recolección documental.
- Reuniones de reconocimiento de las competencias institucionales, entre ellas las funciones de las duplas de orientación y de los defensores públicos (como los talleres y charlas sobre el papel del defensor público en departamentos como Córdoba y Bolívar).
- Coordinación para la intervención en programas radiales de difusión de los derechos de las víctimas y las rutas de acceso a los procesos judicial y administrativo.
- Coordinación para remisiones en casos de requerir servicios especializados.
- Jornadas de capacitación a funcionarios públicos sobre la aplicación de la ruta de Justicia y Paz, la ruta de Protección a Víctimas y Testigos y otras rutas relacionadas.
- Jornada de sensibilización sobre la orientación de víctimas y aproximación a ellas con diferentes entidades.
- Brigadas jurídicas en acompañamiento con la Fiscalía General de la Nación a la entrega de tierras.
- Asistencia y acompañamiento a las víctimas en audiencias de versión libre.

e. **Atención sobre condiciones particulares de vulnerabilidad:** Mediante la estrategia psicojurídica, también ha sido posible alcanzar grupos de población vulnerable como son las mujeres madres cabeza de hogar que en su mayoría constituyen el conjunto de víctimas de la violencia sociopolítica en Colombia, ya sea por acciones directas como indirectas. Para estas mujeres el sentir que hoy en día la Defensoría del Pueblo concentra su atención en ellas, las hace sentirse importantes y empoderadas para participar en estos procesos y exigir sus derechos y los de sus familias.

Otro aspecto fundamental ha resultado la orientación comprensible y ajustada al nivel de escolaridad de la población. Así, ha sido posible que personas analfabetas o con baja escolaridad puedan acceder al proceso de orientación con la seguridad de que se les garantice la información más completa posible y cuantas veces sea necesario proveerla. En esta labor ha sido esencial el uso de los medios informativos impresos que la entidad ha producido en los últimos años.

En consideración a la condición de discapacidad de algunos usuarios, los profesionales que orientan ajustan sus procesos en lugares de fácil acceso, ya sea en las primeras plantas de los edificios ó a través de visitas domiciliarias en

consideración a la imposibilidad de traslado de algunas víctimas a la entidad por razones de salud física o mental.

Las jornadas grupales en diferentes municipios del país a través de jornadas de recolección de documentación, talleres de orientación psicojurídica o visitas domiciliarias han facilitado a más personas acceder a los procesos judiciales y administrativos que procurar su reparación integral. Así, personas que no cuentan con los recursos económicos para trasladarse, encuentran en estas actividades oportunidades importantes de ser informadas y registradas.

f. **Abordaje de las víctimas como sujetos activos de su proceso:** Mediante la dirección hacia el empoderamiento y la proactividad, la orientación de las víctimas ha tenido como un principio rector fomentar sus derechos, intentando siempre crear conciencia para que la persona asesorada sea un sujeto proactivo que no sólo conozca sus derechos sino que los ejerza y reclame.

g. **Remisión a centros de atención psicológica:** Cuando ha sido necesario, los psicólogos de las distintas sedes del país han remitido a algunas víctimas orientadas en la Defensoría del Pueblo para ser atendidas psicológicamente por afectaciones considerables que deben trascender en intervenciones terapéuticas psicológicas o médicas a instituciones como Médicos sin fronteras (Sucre), AVRE (Bogotá), Hospitales Santa Clara y Engativá (Bogotá) y Asociación Afecto (Bogotá), etc.

1.7. Acciones de orientación especializada grupal en el marco de justicia y paz

Talleres de orientación psicojurídica

En el marco de la promoción de los derechos de las víctimas, la entidad puso en marcha acciones encaminadas a lograr la vinculación activa de las víctimas a partir del conocimiento preciso de los beneficios y limitaciones de la ley, uso de recursos y medios disponibles, de modo que a través de esta participación puedan empoderarse como sujetos de derecho, y hacer visible su verdad.

La orientación psicojurídica es desarrollada en las sedes regionales y seccionales de la entidad en numerosos departamentos del país; no obstante, son muchos los casos en los cuales las víctimas no tienen la posibilidad de acercarse a las instalaciones de la Defensoría en la capital de departamento; así, la estrategia psicojurídica se ha extendido en su desarrollo a algunos municipios mediante talleres de orientación.

Estos talleres se desarrollaron durante el 2008 en aquellos municipios, veredas y corregimientos que más necesidades evidencian por presentar un número significativo de víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. En el 2008, se adelantaron 203 talleres en 81 municipios de 12 departamentos, a los cuales estuvieron vinculadas 11.627 personas en su condición de víctimas.

Las temáticas jurídicas adelantadas en esta metodología variaron, dependiendo del estado de avance de los casos denunciados por las víctimas en los diferentes procesos y

oscilaron entre metodologías de abordaje desde el conocimiento de los derechos, las rutas judiciales y administrativas, hasta la orientación sobre las diferentes etapas procesales y requerimientos documentales.

El abordaje psicosocial en el desarrollo de los talleres, independientemente del grado de avance de cada caso, se centró en la promoción del reconocimiento por parte de las víctimas de afectaciones que pueden ser objeto de reparación; la identificación de recursos propios de afrontamiento psicosocial ante posibles nuevas afectaciones ocasionadas en el marco de los procesos judiciales y administrativos; recomendaciones de abordaje de las afectaciones psicosociales ocasionadas por el hecho violento, con énfasis en los niños y las mujeres; la promoción de la recuperación de los proyectos vitales que permitan la superación de los efectos de la violencia, etc.

Además de lo anterior, la entidad implementó una estrategia novedosa, encaminada a conformar grupos de apoyo, los cuales se constituyen teniendo en cuenta las características y condiciones comunes de las personas participantes y en donde se desarrollan temáticas también comunes, que generan un ambiente acogedor para que dentro del grupo se gestionen los recursos de los miembros con el objeto de afrontar las situaciones que se sienten amenazantes o que los afectan.

La pertenencia a estos grupos proporciona nuevos lazos y relaciones sociales a sus miembros, de manera tal que contribuyen a compensar sus deficiencias en provisiones psicosociales mediante la interacción con personas que tienen problemas, carencias y/o experiencias comunes.

Los encuentros de víctimas, es decir, aquellas reuniones a las que asiste un gran número de víctimas inmersas en el proceso de justicia y paz, en la que exponen sus inquietudes ante representantes de diversas entidades locales, regionales y nacionales para lograr una respuesta o solución a sus demandas, fue otra metodología dirigida a acercar la entidad a las víctimas para promover la participación efectiva de las mismas en los procesos judiciales o administrativos que permitan la realización de sus derechos vulnerados.

Finalmente, con las organizaciones de víctimas, la Defensoría del Pueblo también logró procesos de acercamiento y orientación a asociaciones como ASOVICON[2], Asociación de Montes de María, Asociación de Mujeres Tejedoras de Paz y Asociación de Desplazados de Corozal de los departamentos de Bolívar y Sucre.

1.7.1. Asesoría y asistencia jurídica sobre el programa de reparación individual por vía administrativa

A partir de la expedición del Decreto 1290 de 2008 sobre el acceso de las víctimas al Programa Individual de Reparación por Vía Administrativa, a la entidad se le asignaron nuevos roles en cuanto a la orientación y asesoría a las víctimas (artículo 34), para lo cual se introdujo un nuevo componente en la estrategia, que facilitara la gestión defensorial para el acceso al programa de reparación por esta vía, lo cual permitió realizar la orientación y atención personalizada a 26.251 individuos en el periodo comprendido entre agosto y diciembre del 2008. Ver cuadro No. 2.

2 Asociación de víctimas del conflicto armado en Magangué.

Cuadro No. 2

Información de orientación y atención brindada por Defensorías Regionales. Decreto 1290 de 2008 (Reparación individual por vía administrativa).

Regional/Seccional	Número de orientadas	Número de diligenciadas
Antioquia	13.185	13.185
Atlántico	1.576	1.576
Arauca	294	294
Bogotá	1.042	1.042
Bolívar	218	218
Boyacá	14	14
Caldas	28	28
Cesar	1.634	1.400
Caquetá	706	697
Córdoba	290	290
Cauca	100	99
Casanare	42	42
Chocó	460	460
Cundinamarca	55	55
Guajira	116	116
Guainía	27	27
Huila	54	42
Magdalena	2.149	2.132
Magdalena Medio	1.036	1.036
Meta	347	283
Nariño	270	133
Norte de Santander	247	247
Putumayo	28	28
Quindío	107	107
Risaralda	45	37
Santander	149	149
Sucre	1.052	1.036
Urabá	690	451
Tolima	208	208
Valle del Cauca	82	82
Vichada	0	0
TOTAL	26.251	25.514

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación de Justicia y Paz. 2008.

Así mismo, se realizaron en los municipios diferentes jornadas de capacitación y apoyo en el diligenciamiento del formulario con acompañamiento de la CNRR, Procuraduría,

Personería, Acción Social y Defensoría del Pueblo en casos de Putumayo, Magdalena, Atlántico y Nariño.

También se adelantaron reuniones de coordinación interinstitucional en las regiones para dar una mejor orientación y atención a las víctimas y se fijaron horarios de atención ante el gran volumen de víctimas que acudió a las instalaciones de las instituciones encargadas de adelantar el trámite.

Con el propósito de fortalecer la capacidad de los personeros municipales sobre el tema de reparación por vía administrativa, se han venido adelantando capacitaciones al respecto.

No obstante, el trabajo de articulación institucional que se viene realizando, se han presentado dificultades en Acción Social respecto de la información del número de radicación del formato de reparación por vía administrativa, por cuanto el acceso al proceso se basa en la radicación cronológica de la documentación respectiva, aún no es claro el procedimiento de entrega de la indemnización solidaria, las víctimas desconocen cómo se van a reconocer las otras medidas de reparación de la población desplazada enunciadas en el Decreto N° 1290 del 2008, y finalmente, no se saben los criterios de gradualidad para la entrega de las medidas de reparación enunciadas en el decreto.

1.7.2. Proceso de sustanciación y acompañamiento psicológico en el ámbito judicial

Como un complemento a la estrategia psicojurídica, con el apoyo del Programa de Lucha contra la Impunidad, y la cooperación financiera de los Países Bajos, la entidad ha puesto en marcha un componente adicional a los anteriormente mencionados, consistente en adecuar la acción de acopio y sustanciación documental como apoyo al procedimiento de representación judicial, para lo cual, en las regionales donde operan los tribunales de justicia y paz, existen abogados entrenados para apoyar la estructuración documental de los casos en perspectiva de las pretensiones de reparación que se van a presentar en la etapa del juicio cuando tenga lugar el incidente de reparación.

Con el proceso de sustanciación, se busca articular la fase de orientación psicojurídica y el proceso de representación judicial, facilitar la oportuna acreditación sumaria a las víctimas dentro del proceso de justicia y paz, optimizar el proceso de representación judicial mediante el soporte documental de los daños materiales y/o sicológicos por los cuales se considera la víctima, y apoyar la búsqueda y consecución de documentos que sirvan de soporte en la reclamación de la reparación. El resultado de esta nueva acción es un protocolo de sustanciación que facilite la construcción jurídica del caso, para establecer las circunstancias o situaciones que inducen al solicitante a plantear su condición de víctima, determinar las conductas victimizantes, identificar los derechos vulnerados y las condiciones de vulnerabilidad de la víctima y contribuir a la identificación del daño por reparar.

De otro lado, dado las afectaciones emocionales que viven las víctimas cuando participan de manera directa en los procesos de justicia y paz, se ha impulsado también una estrategia encaminada a acompañar psicosocialmente a las víctimas en el ámbito judicial, para lo cual se está diseñando un protocolo que indica los pasos que se debe seguir en los

procesos de versión y trasmisión de la etapa procesal, que en este momento se centran en las versiones libres.

El acompañamiento psicológico que se adelantará antes de la realización de las audiencias previas, permitirá espacios para facilitar a las víctimas la expresión de emociones y sentimientos relacionados con la proximidad de las mismas con el fin que estas pueda entenderlos y manejarlos. Igualmente, durante la audiencia se busca acompañar emocionalmente a las víctimas, prestando atención a cualquier situación de ansiedad, temor o nerviosismo, favoreciendo su verbalización. Después de la audiencia, se les brindará apoyo para la contención de su estado emocional personal, luego de la asistencia a la audiencia pública, ofreciéndoles un espacio, mediante entrevistas planificadas de seguimiento, para "elaborar" lo ocurrido.

En desarrollo de este propósito, que se inició desde la segunda quincena del mes de noviembre de 2008, se cuenta con un equipo de seis abogados sustanciadores ubicados en Bucaramanga y Barranquilla, y dos sicólogos móviles.

INFORMES ANUALES ESPECIALES

B. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

El Defensor del Pueblo, como gestor de la política pública en materia de derechos humanos, con su autoridad, prestancia e influencia, orienta el ejercicio efectivo de los derechos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior y sus organizaciones.

Sus pronunciamientos se orientan a generar confianza, credibilidad, legitimidad en la comunidad en general, las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, fijando directrices y promoviendo la acción de los distintos agentes involucrados en la defensa de los derechos humanos[3].

3 Resolución N°. 306 de 2005. Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2005 a 2010.

B.1. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

1.1. La magistratura moral y la gestión defensorial en materia de atención al desplazamiento forzado

La atención al desplazamiento forzado se ha adelantado con base en las líneas de visión previstas en la Resolución Defensorial 306 de 2005.

Se ha implementado la *magistratura moral* a través de diferentes pronunciamientos y espacios buscando la guarda, protección, realización y restablecimiento de derechos y, al tiempo, fortalecer a las instituciones del Estado colombiano. *La incidencia en la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas* se ha desarrollado a través de la participación en los diferentes escenarios de formulación de la política pública de atención al desplazamiento forzado; esto es, a través de las Mesas de Prevención y Protección, Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia, Mesa de Estabilización y Mesa de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada, tanto en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada como en los comités municipales y departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada. *La atención defensorial y el acceso a la administración de Justicia* se realizó mediante la atención a las víctimas en las sedes, el acompañamiento a las comunidades en riesgo, las misiones humanitarias, las visitas a las comunidades, las misiones de observación y verificación, el seguimiento a las medidas ordenadas o solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de las Organización de las Naciones Unidas. Sobre *la educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos* se desarrollaron talleres de formación orientados a la población y también a los funcionarios. Finalmente, sobre fortalecimiento institucional se ha buscado ampliar el equipo de trabajo para apoyar a las defensorías regionales y seccionales en su gestión. A lo largo del presente informe, en los acápites correspondientes, se desarrollará cada una de las líneas mencionadas.

1.2. El desplazamiento forzado

En el año 2008 se produjo la consolidación de la gestión defensorial frente al grave problema de riesgo, expulsión, asentamiento y atención de víctimas de la migración forzada.

Este proceso ha sido liderado por la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Como parte de la gestión defensorial se encuentran la caracterización y diferenciación de campos de intervención, la identificación de ámbitos de coordinación y articulación entre las diferentes Defensorías Delegadas, Direcciones Nacionales, Unidades de Coordinación, Defensorías Regionales, Defensorías Seccionales y equipos en terreno para atender las dinámicas del desplazamiento; reestructuración de esquemas de organización del trabajo, regiones geográficas y procesos de intervención así como refocalización de zonas y comunidades beneficiarias.

La atención al desplazamiento forzado ha supuesto el desarrollo de acciones de prevención de eventos desplazadores; acciones de atención a las comunidades en riesgo y afectadas, que involucran acompañamiento, formación, asesoría, orientación y recepción de quejas y peticiones; participación en espacios de formulación e implementación de políticas públicas de atención al desplazamiento forzado; mediación entre comunidades e instituciones respecto de medidas de prevención y protección; como también la formulación de informes, expedición de resoluciones, elaboración de comunicados de prensa y la realización de audiencias defensoriales en las que se promueven mediaciones o se hacen pronunciamientos sobre la protección o realización de derechos.

El desplazamiento forzado ha estado afectando la niñez, la juventud, las mujeres, los adultos mayores, las comunidades indígenas, los afrodescendientes, los mestizos, los pobladores urbanos, los campesinos, funcionarios públicos, líderes, personas y comunidades que se encuentran en zonas de riesgo de vulneración de derechos, lo que ha demandado el diseño de estrategias de atención que permitan la visibilización de necesidades y efectos diferenciales. El fundamento de la gestión defensorial frente al desplazamiento forzado se desprende de la obligación de protección prevista en la Constitución Política, que además de orientarse a la población, busca contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática del Estado Social de Derecho.

Dado que el desplazamiento forzado es un crimen, la gestión defensorial se adelanta con víctimas, quienes llegan cargando en sus cuerpos y en sus almas las acciones poco piadosas y vulneradoras de los victimarios, que tan solo ven en las primeras un medio para sus fines. Es de resaltar que la gestión defensorial se adelanta en contextos de violencia generalizada, donde imperan la fuerza y las acciones de confrontación armada, que en muchas ocasiones no solo ponen en riesgo los derechos de la población que habita en dichos lugares, sino que las acciones de fuerza se orientan explícitamente a vulnerar derechos y, de paso, desestabilizar instituciones.

En este sentido, se puede señalar claramente que son zonas o contextos donde impera un *estado de cosas inconstitucional*, dado que falta o se presenta una débil gobernabilidad, no hay infraestructura institucional estatal para la realización de derechos, los recursos fiscales son insuficientes y en muchas ocasiones, hay presencia de grupos armados al margen de la ley que determinan la vida social y económica de las comunidades. Aunque, el acceso, la comunicación y la conectividad con muchos de estos contextos es difícil y se requieren medios de movilidad, comunicación y conectividad con los que no cuenta la Defensoría del Pueblo, las condiciones y situaciones de vulneración y puesta en riesgo de derechos, también se presenta en lugares poblados y grandes ciudades, incluidas las capitales, lo que permite, en estos casos, un mayor acercamiento.

El Defensor del Pueblo ha advertido que el ejercicio, realización, protección, garantía de protección, e incluso la restitución de los derechos, requieren acciones de acompañamiento y fortalecimiento de largo aliento, que permitan fortalecer o reconstruir el tejido social en los escenarios sociales y políticos afectados por el prolongado conflicto armado.

Así las cosas, la gestión defensorial respecto de la atención al desplazamiento forzado se ha venido adelantando con participación de la Defensoría del Pueblo en su conjunto, empezando por el Defensor del Pueblo, quien asiste como integrante a las sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), atiende llamados e invitaciones del Congreso de la República, presenta informes a la Corte Constitucional y orienta las posiciones institucionales respecto del desplazamiento forzado que se van a promover en las diferentes mesas de trabajo y en pronunciamientos públicos. Los defensores regionales y seccionales participan de los Comités Departamentales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada (CD/MAIPD), organizan la atención en la sede, lideran los equipos de terreno en coordinación con el equipo nacional de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado y llevan la posición institucional a los diferentes espacios regionales y locales. Entre tanto, la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado en coordinación con las defensorías delegadas y direcciones nacionales orientan la atención y operación institucional, así como contribuyen a la fijación de posiciones institucionales, construcción de metodologías, gestión de recursos y sistematización de la información.

Las defensorías regionales y seccionales atendieron a la población víctimizada a través de servidores públicos (funcionarios, contratistas, defensores públicos), y en algunos casos con pasantes, en la toma de declaraciones, agotamiento de vías gubernativas, asesoría en la elaboración de derechos de petición, interposición de recursos y acciones judiciales y atención de peticiones y trámite de quejas. Igualmente, participaron en los diferentes espacios de formulación e implementación de políticas públicas de prevención y atención, al desplazamiento forzado y de protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada. También, implementaron actividades de formación y capacitación de la población, y en algunos casos de funcionarios públicos, respecto de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

En las oficinas regionales y/o seccionales de Arauca, Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca (incluido Soacha), Chocó, Guajira, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima, Urabá y Valle del Cauca, la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado ubicó a uno o varios profesionales, dependiendo de la gravedad de la situación tanto por la presencia de comunidades en riesgo de desplazamiento, especialmente indígenas y afrodescendientes, como por ser centro de recepción de comunidades o zona de cruce de fronteras.

Por su parte, la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado se integró con un Coordinador Nacional, que dirigió la unidad, y cinco coordinadores regionales y de proyectos, quienes se encargaron de apoyar a los equipos en terreno. Igualmente, con un profesional administrativo, tres asistentes y dos asesores de seguimiento y evaluación de planes y proyectos. El equipo de terreno se integró con 12 asesores regionales de atención al

desplazamiento forzado, 30 defensores comunitarios, cinco defensores comunitarios en zona de frontera, una coordinadora de la Casa de los Derechos en Altos de Cazucá, en Soacha.

El equipo de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, tanto el nacional, como el de terreno, fueron financiados con recursos de cooperación internacional aportados por la Cooperación Sueca (ASDI), el Reino Unido, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, en el caso de los asesores regionales de atención al desplazamiento, con recursos de inversión provenientes del presupuesto nacional. Los recursos de cooperación internacional se administraron bajo la dirección de la Secretaría General y la Subdirección Administrativa y Financiera de la Defensoría del Pueblo con la cooperación técnica de la agencia internacional Convenio Andrés Bello.

Finalmente, la atención al desplazamiento forzado se ha complementado a través de una estrategia de intervención sobre comunidades en condiciones de vulnerabilidad o en riesgo de vulneración de derechos, implementada por la Defensoría del Pueblo con la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, a través del programa regionalizado que desarrolla su gestión a través de procesos de atención y formación en derechos humanos y en el derecho a la participación.

1.3. El ejercicio de la magistratura moral en materia de desplazamiento forzado

La situación de desplazamiento forzado demanda constantemente el pronunciamiento del Defensor del Pueblo. Las complejidades articuladas alrededor de los eventos de desplazamiento forzado, el uso posterior de los territorios abandonados, la situación de las comunidades, la falta de acción institucional y la falta de superación del mismo problema, llevan, constantemente a que el Defensor del Pueblo tenga que pronunciarse, impulsar campañas dejar saldos pedagógicos o llamar la atención sobre algunas situaciones, entre otras medidas. Dado que esta potestad se materializa a través de resoluciones defensoriales, audiencias defensoriales, informes, e incluso intervenciones públicas, en materia de desplazamiento forzado, se resaltan las siguientes:

1.3.1. Resoluciones defensoriales

En el año 2008 se apoyó el seguimiento a las resoluciones defensoriales Nº 039 de 2005 sobre "violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó, Chocó; Nº 051 de diciembre de 2007 sobre "derechos humanos en las subregiones del Bajo Atrato y del Darién, departamento del Chocó; y Nº 053 de 2007 sobre la situación de las comunidades del pueblo Awa en el departamento de Nariño. Las acciones de seguimiento que se impulsaron, consistieron en reuniones con miembros de las comunidades, visitas a las comunidades y sus territorios, y reuniones y requerimientos con funcionarios públicos, a quienes se les solicitó la adopción de medidas para el cumplimiento de las recomendaciones sugeridas en las resoluciones defensoriales.

1.3.2. Audiencias defensoriales

Se realizaron audiencias defensoriales sobre la situación de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de las comunidades indígenas del municipio de

Riosucio, Caldas, sobre desplazamiento forzado y la situación de derechos humanos de las comunidades de la etnia Embera Chamí. Se hizo seguimiento, mediante audiencia, a las recomendaciones arrojadas en la audiencia defensorial realizada en Neiva en el año 2007 y; se adelantaron acciones de preparación de audiencias de seguimiento a las medidas de atención a la población víctima del desplazamiento forzado en el Noroccidente Antioqueño, en Dabeiba, Peque y Uramita; y en el Bajo y Medio Atrato chocoano en Riosucio, Carmen del Darién, Murindó, Vigía del Fuerte y Bojayá.

Igualmente, se coadyuvó la campaña *No más niñez ni adolescencia reclutada* en Soacha, Cundinamarca. En comunicados de prensa, el Defensor del Pueblo señaló que se ha comprobado que niños y niñas han sido reclutados y utilizados ilícitamente por grupos armados ilegales en 27 de los 32 departamentos en Colombia, y que dicho reclutamiento se efectuó cuando tenían entre cinco y 17 años de edad, siendo la edad promedio de reclutamiento de 12,8 años.

1.3.2.1. Objetivos específicos de las audiencias

El desarrollo de las audiencias defensoriales se orientó a analizar y a adoptar medidas con base en la participación de comunidades e instituciones frente a situaciones de necesidad de realización y/o protección de derechos, y de riesgo o vulneración de los mismos, buscando dejar saldos pedagógicos, tanto en las comunidades como en las instituciones.

En los procesos de preparación de las audiencias defensoriales se adelantaron actividades orientadas a compilar información primaria a partir de reuniones y talleres con las comunidades y organizaciones de base y el desarrollo de misiones humanitarias, de observación y verificación. Con las instituciones se realizaron gestiones para documentar la respuesta gubernamental, talleres de capacitación y ejercicios de fortalecimiento institucional.

Como objetivos de las audiencias defensoriales desarrolladas estaban la promoción del respeto y la protección de los derechos y el restablecimiento de los mismos con enfoque diferencial para la población desplazada y en especial para las comunidades indígenas y/o afrodescendientes; el seguimiento a los avances, estancamientos o retrocesos de la atención a población desplazada por parte de las instituciones del SNAIPD; la generación de espacios para la construcción de lo público entre las autoridades y las comunidades, a través del establecimiento de compromisos concretos que logren superar las causas y efectos del desplazamiento; y la generación de mecanismos de prevención y protección de derechos, en especial de la niñez y la adolescencia, frente a los riesgos de reclutamiento forzado y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.

1.3.2.2. Lugares donde se realizaron las audiencias defensoriales durante el año 2008

La relativa al desplazamiento forzado y la situación de derechos humanos de las comunidades de la etnia Embera Chamí se realizó el 28 de marzo de 2008 en Riosucio, Caldas.

La que tuvo como objeto el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta se llevó a cabo en el mes de junio de 2008 en la ciudad de Santa Marta.

La jornada de seguimiento a la implementación de las recomendaciones surgidas de la Audiencia Defensorial sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en el Departamento del Huila, realizada en el año 2007, se efectuó en la ciudad de Neiva el 14 de octubre de 2008.

El lanzamiento de la campaña *No más niñez ni adolescencia reclutada* se realizó en Soacha, Cundinamarca, el 29 de octubre de 2008.

1.3.2.3. Participantes en las audiencias defensoriales locales

En Riosucio, Caldas, participaron gobernadores y autoridades tradicionales de las comunidades indígenas pertenecientes a cinco resguardos, las directivas del CRIDEC, la Secretaria de Gobierno departamental, la Directora de la Oficina de Derechos Humanos, el Secretario de Desarrollo e Integración Social, el Secretario de Asuntos Indígenas de la gobernación, la Secretaria de Educación del departamento, la Procuraduría Regional de Caldas, el personero de Río Sucio, el comandante de policía de Río Sucio, el fiscal seccional, el director local del DAS, el director local del CTI, la Defensoría del Pueblo Regional de Caldas y la defensora comunitaria de la zona.

En Santa Marta participaron representantes de los ministerios del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de Protección Social, de Agricultura y de Minas y Energía, de las superintendencias de Servicios Públicos y de Notariado y Registro, de la Comisión de Regulación para Agua Potable y Saneamiento Básico, de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la Nación, de la Dirección de Parques Nacionales Naturales, del Programa Presidencia de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, de Acción Social, del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, de las gobernaciones de La Guajira, Magdalena y Cesar, de las alcaldías municipales de Dibulla, Santa Marta y Riohacha, de las organizaciones de la sociedad civil (Codhes, Comisión Colombiana de Juristas, Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo") y de los organismos internacionales ACNUR y el Consejo Noruego para refugiados, además de las defensorías regionales de Magdalena, Guajira y Cesar.

A la jornada de Neiva asistieron representantes de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), de la Procuraduría Provincial de Neiva, del Incoder, de la Secretaría de Salud Municipal de Neiva, del ICBF, de la Policía Nacional, del Sena, de la Alcaldía de Neiva, del Hospital de Neiva de la Fundación del Alto Magdalena, de la Universidad Surcolombiana; de los organismos internacionales, del Programa Mundial de Alimentos, de la sociedad civil del Huila (Covolhuila) y por parte de la comunidad, las organizaciones Palante, Paz y Vida, Red de Solidaridad Población Desplazada, ARCAUAHF, FUNE, APODEPAZ, Mesa Departamental de Fortalecimiento, de OPD, de la Corporación Colombiana de Desplazados que asocia a víctimas del desplazamiento forzado de los departamentos del Valle del Cauca, Santander y Bogotá, de la Asociación de Desplazados del Sur (ANDAS), la defensora del pueblo regional y la Asesora de Desplazamiento Forzado.

En la campaña *No más niñez ni adolescencia reclutada* participaron la Alcaldía Municipal de Soacha, la Personería Municipal de Soacha, el Consejo Noruego para Refugiados y

la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, con el apoyo cultural de grupos musicales locales y la banda Dr. Krápula. En las artes gráficas, se contó con el apoyo de la artista "Era La Grafitera".

1.4. Informes de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

En desarrollo de las actividades de seguimiento implementadas por la Defensoría del Pueblo respecto de las medidas adoptadas por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) frente a la declaratoria de *estado de cosas inconstitucional* por la Corte Constitucional mediante sentencia T – 025 de 2004 y para efectos de cumplir con las órdenes dadas, se presentaron algunos informes y se expusieron opiniones en sesiones y audiencias convocadas por la Corte.

El proceso de seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional se fue reestructurando durante el año 2008, buscando el involucramiento de defensorías delegadas como las de Evaluación del Riesgo para la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, de las Comunidades Indígenas y las Minorías Étnicas, de los Derechos de la Mujer, la Niñez y la Juventud, de la Delegada de Políticas Públicas, de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación y de la Unidad de Coordinación de Atención a Víctimas junto al trabajo que desarrolla la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado.

Con esta participación se ha buscado hacer un seguimiento técnico y coordinado a las medidas de prevención, atención y protección adoptadas frente a los derechos de las mujeres, la niñez, la adolescencia, las personas en condición de discapacidad, las comunidades indígenas y afrodescendientes, las comunidades en riesgo y las víctimas del desplazamiento forzado.

El seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional se realiza a través de actividades que involucran la participación de servidores públicos de la Defensoría del Pueblo en diferentes espacios del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (mesas de trabajo e instancias de políticas públicas de los niveles nacional, departamental y municipal), comunicación con las comunidades, recepción de quejas y peticiones, visitas a terreno, y reuniones con comunidades, incluídas las audiencias defensoriales.

Dada la complejidad y extensión de temas que deben ser tenidos en cuenta en la construcción de estos informes especializados, durante el año 2008 se priorizó la elaboración de informes escritos sobre las mujeres, la tierra, la protección de bienes, y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Se expusieron opiniones y solicitaron medidas en las audiencias y sesiones técnicas citadas sobre discapacidad, comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes, niñez, indicadores de goce efectivo de derechos, responsabilidad de autoridades territoriales, prevención del desplazamiento forzado, participación de la población desplazada en la formulación y seguimiento de políticas públicas y reparación de víctimas del desplazamiento forzado.

1.5. Participación y asistencia a las audiencias de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional convocó a sesiones y/o audiencias por lo menos una vez al mes para hacer seguimiento a las medidas adoptadas por el Gobierno frente a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado. De estas sesiones participó por lo menos un integrante de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado y en algunas ocasiones se contó con el apoyo y presencia de un delegado de las defensorías delegadas de Mujeres, Niñez y Adolescencia, de Comunidades Indígenas y Minorías Étnicas y de Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado.

En las sesiones convocadas se analizaron aspectos vinculados a la discapacidad de la población desplazada, comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes, niñez, mujeres, tierras y bienes abandonados, indicadores de goce efectivo de derechos, responsabilidad de autoridades territoriales, prevención del desplazamiento forzado, participación de la población desplazada en la formulación y seguimiento de políticas públicas, reparación de víctimas del desplazamiento forzado, atención humanitaria de emergencia, consolidación y estabilización socioeconómica, retornos y reubicación.

Vale la pena resaltar que la solicitud de protección a comunidades confinadas y en riesgo por efecto de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), por parte de la Defensoría del Pueblo, condujo a la promulgación del Auto 093 de 2008, mediante el cual la Corte Constitucional ordenó la adopción de medidas de prevención y protección para las comunidades en riesgo, teniendo como propósito la garantía de derechos, en especial, de la vida, integridad, libertad y seguridad de tales personas, aunque las entidades de gobierno tengan que dejar de aplicar marcos normativos que impidan el desarrollo de acciones de protección.

1.6. La atención defensorial y el acceso a la justicia en materia de desplazamiento forzado

La atención defensorial respecto del desplazamiento forzado se ha organizado teniendo en cuenta:

1.6.1. Atención en las oficinas regionales y seccionales

En las 35 oficinas, incluida la Defensoría Seccional de San Andrés y Providencia, se dio atención a la población víctima del desplazamiento forzado que así lo solicitó, aunque solo en 34 se las atendió con regularidad, con un promedio de 12 casos al día por oficina, para un poco más de 400 casos diarios en el país.

1.6.2. Atención en las zonas de monitoreo o de residencia y/o asentamiento de las comunidades

Los defensores comunitarios y asesores de atención al desplazamiento forzado, en desarrollo de actividades en los municipios, corregimientos, veredas y comunidades

focalizadas, realizaron tomas de declaraciones, elaboraron recursos de agotamiento de la vía gubernativa y derechos de petición, hicieron gestiones directas ante las entidades concernidas y adoptaron medidas de protección a líderes y comunidades. Estas actividades se desarrollaron en cerca de 150 municipios, con veredas y comunidades específicas.

1.6.3. Atención de acuerdo con la situación concreta de las comunidades o personas en riesgo o víctimas del desplazamiento que requieren del servicio

La atención se brindó con base en el género, la edad, la condición de discapacidad, la étnia, el momento en que se encontraba la persona, el riesgo, el desplazamiento –reconocimiento, atención humanitaria de emergencia, prórroga de la AHE, consolidación, retorno, reubicación– y el derecho o asunto involucrado, además de tener en cuenta si se trataba de un caso individual o de la comunidad. Con esta información, se gestionó o se requirió de la autoridad competente y concernida la respuesta concreta. A modo de ilustración se enuncian dos experiencias que involucraron la articulación y coordinación interna, teniendo en cuenta a la comunidad y el asunto por atender:

- Impulso al Grupo de Atención Defensorial de Atención a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Urabá. El grupo se conformó en seguimiento de la T-1025 de 2007, las medidas provisionales de la CIDH de la OEA y la T-327 de 2004. En el marco de este espacio, llevamos la Secretaría Técnica.
- Participación en la comisión de reconocimiento físico del predio colectivo de Curvaradó, Carmen del Darién, Chocó, sustentado en las resoluciones emitidas por el Incoder en el año 2007, en el marco del proceso de restitución material de los territorios colectivos. De igual manera, se brindó acompañamiento y participación activa en el censo de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó, coordinado por el Ministerio del Interior, con el objeto de determinar los titulares del derecho al territorio de estas cuencas luego de haber sido víctimas de desplazamiento forzado desde 1996.

1.6.4. Asesoramiento de acuerdo con la fase de atención en la que se encuentran

Se busca identificar y diferenciar claramente el momento en que el peticionario se encuentra respecto de la atención estatal, es decir, si está en riesgo de desplazamiento forzado o de cruce de fronteras o si ya fue víctima de un evento desplazador, en cuyo caso, es preciso distinguir entre el momento del reconocimiento de la condición de víctima, el momento de la atención humanitaria de emergencia, o el momento de la consolidación y estabilización socio económica, con el fin de establecer la ruta interna de atención.

1.6.4.1. Toma de declaraciones

Fueron recibidas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2008 en 34 oficinas del país cerca de 17.000 declaraciones de personas y sus núcleos familiares que alegaron encontrarse en desplazamiento forzado.

Estas declaraciones se recibieron con el apoyo de al menos un servidor público (funcionario, contratista, pasante) en cada una de las oficinas de la Defensoría del Pueblo de acuerdo con los lineamientos trazados por Acción Social. Aunque el Ministerio Público ha promovido el acuerdo de brindar atención por turnos diarios en la semana a la población desplazada, con el objeto de que se puedan atender otros asuntos de interés de la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo ha tenido que mantener la atención a diario. No obstante, en algunas ciudades ha sido preciso organizar un listado de turnos de declarantes, dada la altísima demanda, y aun así, en algunas partes hay un acumulado difícil de resolver con la limitada capacidad institucional que se tiene.

Los Defensores Comunitarios de Zonas de Frontera y los Asesores Regionales de Atención al Desplazamiento Forzado tomaron 1.842 declaraciones de población en situación de desplazamiento forzado.

De acuerdo con la tasa de reconocimiento de Acción Social, reportada en su página oficial, fue incluido el 68% de las declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo, pero el 32% restante no lo fue.

1.6.4.2. Situaciones vinculadas con el registro único de población desplazada (RUPD)

La inclusión o el registro en el sistema, así como el sistema de Información en sí mismo considerado, depende de Acción Social. Con base en la figuración dentro del registro, las víctimas del desplazamiento forzado pueden acceder a los diferentes programas de atención a la población desplazada. Quien no se encuentra en dicha lista, así haya sido víctima del desplazamiento forzado, no tiene posibilidad alguna de acceso a bienes y servicios como desplazado. Tanto los parámetros legales y reglamentarios del registro como la organización del esquema de atención son establecidos por Acción Social. Fundamentada en ellos, la declaración recibida por el Ministerio Público es valorada por Acción Social. Dicha declaración, en lo formal y luego en lo valorativo, es orientada por Acción Social.

Dado que la declaración no da paso inmediato al registro, sino que es Acción Social quien determina si la persona y su grupo familiar se encuentran dentro de los parámetros de inclusión en el registro, en caso de no ser así los rechaza, y la persona que rindió la declaración tiene el derecho de controvertir el acto administrativo mediante el cual se le negó el acceso, pues tal controversia es parte del derecho fundamental de petición. El Ministerio Público en general y la Defensoría del Pueblo en particular, como institución garante de los derechos fundamentales de todos, deben contribuir a que estas personas puedan ejercerlos y brindarles el apoyo necesario, no solo para el agotamiento de la vía gubernativa sino también para el acceso a la administración de justicia.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo intervino en la asesoría, orientación o elaboración de al menos 5.000 recursos de agotamiento de vía gubernativa y cerca de 1.000 acciones de tutela.

De acuerdo con las peticiones recogidas y tramitadas a la población desplazada, se han identificado las siguientes causas de no inclusión en el RUPD:

a. Extemporaneidad. Un porcentaje alto de las resoluciones emitidas por Acción Social invocaron el Decreto 2569 de 2000 que señalaba que transcurrido un año entre la ocurrencia del hecho y la declaración juramentada debía negarse la inscripción en el RUPD, por ser una declaración extemporánea. El 12 de junio del año 2008 el Consejo de Estado declaró la nulidad de las normas que daban sustento a esta restricción y a partir de ese momento se identificaron dos nuevos argumentos de no inclusión:

El primero: no reconocer inscripciones en el RUPD sobre la base de que como el ciudadano en situación de desplazamiento llevaba años en esa condición, se presumía que ya era una persona estabilizada y que por tanto no necesitaba de la ayuda humanitaria de emergencia AHE;

El segundo: manifestar que según exhaustivas averiguaciones ante las autoridades civiles, militares y de policía, se había podido constatar que en la zona no había ocurrido nada y que los hechos por los cuales se alegaba el desplazamiento nunca ocurrieron y, por tanto, que la víctima estaba faltando a la verdad.

En ninguno de los dos casos, Acción Social aportó pruebas que desvirtuaran el principio de la presunción de buena fe.

b. Cultivos ilícitos y concentraciones campesinas. En los eventos de concentraciones campesinas obligadas por erradicación de cultivos se tomó la decisión de no incluir a estas personas como desplazadas, a pesar de las demandas y manifestaciones de algunas de ellas, contraviniendo los mandatos de la Corte Constitucional de incluir precisamente a aquellos que llegan de zonas donde se han presentado problemas de orden público por causa de la "fumigación" o aspersión aérea con glifosato y a la erradicación de cultivos de uso ilícito.

c. Casos de desplazamiento por "bandas criminales emergentes". Acción Social negó la inscripción en el RUPD , manifestando que los grupos que se autodenominan, Organización Nueva Generación, Rastrojos, Águilas Negras, Pisas, Banda de los Triana y Banda de Sebastián, no son grupos paramilitares ni están vinculados al conflicto armado interno y que las autodefensas ya se desmovilizaron. Por lo tanto, la situación alegada no aplicaría a las circunstancias previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

d. Desplazamientos intraurbanos. Acción Social ha negado el reconocimiento bajo la consideración de que la movilidad es fruto de acciones de delincuencia común que en nada se enmarcan dentro de lo estipulado en el artículo primero de la Ley 387 de 1997.

e. Figuración en bases de datos. Son numerosos los casos en que Acción Social no inscribe en el RUPD a los ciudadanos que aparecen en registros del SISBEN, de alguna EPS o en el registro del censo electoral; bajo el argumento de que la persona que figura en uno de esos registros en municipio diferente al de la zona de expulsión falta a la verdad.

1.6.4.3. Asesoría sobre acceso a derechos

Los defensores comunitarios en zonas de alto riesgo de desplazamiento, los defensores comunitarios de zonas de frontera y los asesores regionales de atención al desplazamiento forzado recibieron 2.190 quejas y peticiones de población en situación de desplazamiento forzado. Las quejas y asesorías se relacionaron con los derechos a:

- Atención humanitaria de emergencia.
- Inclusión y reconocimiento en el Registro Único de Población Desplazada.
- Salud.
- Educación.
- Vivienda.
- Estabilización socioeconómica.

1.6.5. Presencia permanente en zonas de alto riesgo de desplazamiento forzado a través de la figura de los defensores comunitarios.

Los defensores comunitarios y asesores de atención al desplazamiento forzado hicieron presencia en los departamentos, municipios y comunidades así:

Bogotá, D. C., y Soacha (Cundinamarca); Barranquilla, Malambo y Soledad, Atlántico; Quibdó, Baudó, Bahía Solano, Juradó y Alto Atrato, Chocó; Apartadó, Carepa, Mutatá, Turbo, Necoclí, Belén de Bajirá, Carmen del Darién, Unguía, Acandí y Riosucio, Urabá; Bucaramanga y área metropolitana, Santander; Barrancabermeja, Aguachica, Yondó y Morales, Magdalena Medio; Cartagena y Carmen de Bolívar, Bolívar; Ibagué, Tolima; Medellín, Bello, El Bagre, Nechí, Caucasia, Cáceres y Zaragoza, Antioquia; Caquetá; Meta; Guaviare; Cesar; Huila; Caldas; Córdoba; Sucre; Magdalena y municipios de frontera en los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Putumayo y Nariño.

1.6.6. Informes que recogen de manera analítica y descriptiva, la situación de derechos humanos y la dinámica del desplazamiento forzado

- Informe sobre desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta presentado en audiencia defensorial en junio de 2008 en la ciudad de Santa Marta.
- Emisión de informes coyunturales sobre la situación de derechos de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas de las zonas focalizadas. Se cuenta con un documento preliminar sobre desplazamiento forzado y cultivos de uso ilícito en la zona del Bajo Cauca Antioqueño y del Putumayo.
- Proyección de comunicados de prensa, tales como: comunicado Nº 1288 del 14 enero de 2008 sobre la difícil situación de orden público en Chocó y Arauca; comunicado Nº 1291 del 7 de febrero de 2008, en el que la Defensoría denuncia desplazamientos en Antioquia y Nariño; comunicado Nº 1300 de 19 marzo de 2008, sobre desplazamientos masivos en Cauca, Antioquia y Meta; comunicado Nº 1318 del 2 julio de 2008, en el cual el Defensor condena el asesinato de un líder social en Buenaventura; comunicado Nº 1340 del 3 de septiembre de 2008, que habla del incremento del desplazamiento forzado en la costa pacífica caucana; comunicado Nº 1342 del 12 de septiembre de 2008 que menciona cómo la Defensoría encuentra grave la situación en DH de las comunidades indígenas del Chocó; comunicado Nº 1343 del 12 de septiembre de 2008, que menciona la manera como incrementa el

desplazamiento forzado en Chocó; comunicado N° 1344 del 15 de septiembre de 2008, sobre el riesgo de crisis humanitaria en Anorí (Antioquia); y comunicado Nº 1349 del 16 de octubre de 2008, que señala que la población de Urabá se encuentra en riesgo ante amenazas de un nuevo grupo al margen de la ley.

1.6.6.1. Informes de actividades y análisis de monitoreo sobre las situaciones que pueden generar desplazamiento forzado o cruce de fronteras

En el 2008, los informes de monitoreo involucraron la participación de los equipos de terreno. Uno de estos informes se realiza a partir de una primera recolección de información sobre las situaciones que pueden generar desplazamiento forzado o cruces de frontera, se hacen visitas defensoriales por solicitud de la comunidad, misiones humanitaria de trabajo interinstitucional y contacto permanente con las comunidades, personerías municipales y organizaciones no gubernamentales que hacen presencia en las zonas focalizadas.

Las misiones contribuyen con información para la proyección de informes de riesgo, informes de inminencia, informes de alcance intermedio y notas de seguimiento elaboradas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo frente a la situación de desplazamientos en los siguientes departamentos:

1. Departamento de Arauca

Municipio de **Tame:** comunidades residentes en las veredas de *Filipinas* y *Galaxias*. Municipio de **Saravena**: vereda de *Puerto Contreras*. Municipio de **Arauca:** comunidades ubicadas en la zona de *La Conquista* y *Bocas del Ele*.

2. Departamento de Chocó

Municipio de **Carmen de Atrato:** asentamientos de comunidades indígenas y afro colombianas. Municipio de **Lloró:** comunidades indígenas y afrocolombianas. Municipio de **Bagadó:** acompañamiento y seguimiento a las comunidades afrocolombianas e indígenas. Municipio de **Quibdó:** condiciones de recepción y expulsión de comunidades rurales en riesgo de ser nuevamente víctimas del desplazamiento forzado. **Bajo Baudó** en límites con el municipio de Istmina: comunidades de la Unión Pitalito, Guachal, Ordó, Puerto Piña, Vista Buena, Playa Linda, Puerto Galve, Puerto Chichiliano, Playa Bonita, Bajo Grande y Santa Rosa. Igualmente, algunas comunidades afectadas por la falta de abastecimiento de alimentos y restricciones a su movilidad, dentro de las que se encuentran Orupa, Belén de Docampadó, Villa María y Usaragá.

3. Departamento de Nariño

Municipio de **Ricaurte:** riesgo de desplazamiento en los resguardos de Maguí, Cuchilla del Palmar, Vegas, Cuascuabí y Nulpes. Municipio de **Ipiales:** riesgo de desplazamiento en el corregimiento de La Victoria, conformado por las veredas El Salado, San Antonio, La Palma, San José Alto y Bajo, San Jorge, El Azuay, Estrella, Esfloria, Arrayanes, Pénjamo, Teliz, El Cultun, Villa Moreno, Viña Flor y la vereda Santa Rosa, con asentamiento Indígena del pueblo Kofán. Municipio de **Cumbal:** resguardo de Mayasquer, que tiene territorio en zona de frontera y en cuya línea fronteriza existen poblaciones como Tallambi, Tiuquer, San Felipe, Numbi, Limones, La Unión, Alto Tallambi y San Juan.

4. Departamento de Putumayo

Municipio de **Puerto Asís:** resguardos indígenas Piñuña Blanco y Buena Vista entre las veredas Camios, Angosturas, La Rosa, Jerusalén, Chorro Largo y Peneya. Municipio de **Orito:** riesgo de desplazamiento de los habitantes de la vereda Agua Blanca.

5. Departamento de Antioquia

Municipio de **Nechí:** zona en riesgo de desplazamiento y a la vez receptora de víctimas desplazadas; con 63 veredas, cinco corregimientos, y 25.000 habitantes ubicados mitad y mitad en el casco urbano y en la zona rural. Municipio de **Cáceres:** predio La Porcelana. Municipio de **Turbo:** corregimientos de Nueva Antioquia y Currulao.

6. Departamento de Bolívar

Municipio de **Carmen de Bolívar:** corregimiento de El Salado. Municipio de **San Jacinto:** comunidad de La Paz. Municipio de **María La Baja:** zonas de Mampujancito, Santa Fe de Hicotea, El SENA, Majagua y Playón. Municipio **San Juan de Nepomuceno:** comunidad de Nueva Esperanza.

7. Departamento de Santander

Municipio de **Bucaramanga:** comunas 1, 2, 3, 4, 7, 9 y 14 de la zona norte. Municipio de **Floridablanca:** Caracolí, Gonzáles Chaparro, La Cumbre, Zapamanga, Campanazo, Trinidad, Luz de Salvación, Cristales, Bucarica, El Reposo, Alares, Oasis, Villaluz y El Carmen. Municipio de **Girón:** Rincón de Girón, Convivir, zona industrial de Chimitá, asentamiento Quebrada de La Iglesia, Arenales, Nueva España, asentamiento Brisas del Prado, asentamiento El Gallineral. Municipio de **Piedecuesta:** asentamiento de población desplazada de Guatiguará y vereda Sevilla. Municipio **El Peñón** zona rural.

8. Región de Magdalena Medio

Municipio de **Cantagallo**, Sur de Bolívar: veredas Lejanías, Diamante, Muribá, Chaparral, La Victoria, Yanacué, San Lorenzo, El Paraguas, Trasmayo y alrededores del casco urbano. Municipio de **Yondó:** zona del valle del río Cimitarra, San Luis Beltrán, San Francisco, Cooperativa Ité, San Miguel del Tigre, La Represa, Yondó Nuevo, Caño Negro, El Bagre, Laguna del Miedo, Peñas Blancas, Rompederos, Bocas de Barbacoa, La Ganadera, Santa Clara, Barbacoa, San Juan del Ité, Ye de la Virgen, Patio Bonito, Sardinata Baja, Sardinata Alta, Caño Bodegas, La Congoja, El Porvenir, La Unión, Las Lomas, El Descanso, El Totumo, Caño Blanco, La Paz, La Raya, La Soledad, la Represa, Yondó Viejo, Puerto Tomás, Puerto Casabe, La Rompía, La Felicidad, Campo Bijao, El Dique, Ciénega Grande, y zona urbana. Municipio de **Simití**: comunidades del corregimiento El Garzal y las veredas de El Triángulo, Las Colinas, Brisas del Bosque, Humaredas Alta, Media y Baja, El Paraíso, El Filo, Río Amarillo, El Tigui Alto y Bajo.

9. Departamento de Cundinamarca

Municipio de **Soacha:** barrios La Isla, La esperanza, Ciudadela Sucre y San Mateo.

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

La oficina de atención al desplazamiento forzado a través de los defensores comunitarios y asesores de desplazamiento forzado apoyan a las otras dependencias de la Defensoría en el seguimiento a las medidas decretadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto de víctimas en las regiones focalizadas.

Como parte de esta labor de seguimiento se desarrollan las siguientes acciones: Requerimientos a las instituciones nacionales y departamentales responsable del cumplimiento de las medidas; atención y acompañamiento a las comunidades con medidas; se asiste a las reuniones y espacios donde se monitorea el cumplimiento de las medidas con las entidades y las comunidades y se participa en la concertación de planes, programas y proyectos para la superación de la problemática.

La Defensoría del Pueblo constató que la respuesta del Gobierno frente al cumplimiento de los compromisos asumidos para dar respuesta a las medidas sigue siendo insuficiente.

Las comunidades y pueblos indígenas con medidas decretadas y a las que se les hizo acompañamiento son:

1.6.7.1. Con medidas cautelares

1. Comunidad desplazada y ubicada en el coliseo de Turbo y Bocas del Atrato, cuenca del río Cacarica, región del bajo Atrato, departamento del Chocó, con medidas otorgadas el 17/12/1997.

2. Comunidad de Vida y Trabajo La Balsita, región del noroccidente antioqueño, con medidas otorgadas el 11/01/2002.

3. Miembros de la Asociación Caucana de Desplazados del Naya, región de la costa pacífica vallecaucana, con medidas otorgadas el 14/10/2004.

4. Comunidad Indígena Embera Katío de Tierralta, en la región del Alto Sinú en el departamento de Córdoba; con medidas otorgadas el 4/06/2001.

5. Comunidades Embera Chamí de la región del occidente de Caldas; con medidas otorgadas el 15/03/2002.

6. 35 familias desplazadas y asentadas en Villavicencio (barrios La Reliquia, La Nohora, Ciudad Porfía, Antonio Pinilla, El Rodeo y Playa Rica) provenientes de la región del Ariari, departamento del Meta, con medidas otorgadas el 17/08/2004.

7. Miembros del pueblo indígena WIWA de la región de la Sierra Nevada de Cesar y La Guajira, con medidas otorgadas el 4/02/2005.

1.6.7.2. Con medidas provisionales

1. Comunidad de Paz de San José de Apartadó, corregimiento de San José de Apartadó, departamento de Antioquia, con medidas otorgadas el 24/11/2000.

2. Miembros del Consejo Comunitario de la cuenca del Jiguamiandó y familias del Curvaradó, región del bajo Atrato, Carmen del Darién, departamento del Chocó, con medidas otorgadas el 3/03/2003.

3. Comunidades del Carmen del Darién, Chocó; y el pueblo indígena Kankuamo, en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta de Cesar y Guajira, con medidas otorgadas el 5/06/2004.

1.6.8. Misiones humanitarias para la verificación de la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario

1.6.8.1. Misiones humanitarias en caso de ocurrencia de eventos de desplazamiento masivo

Se desarrollaron misiones humanitarias de verificación de casos de desplazamientos masivos y de monitoreo a poblaciones que se han desplazado en los 32 departamentos, divididos en cuatro regiones así: Región Caribe, Región Pacífica, Región Andes y Región Frontera Orinoquía.

Objeto de las misiones: Verificar la situación de las comunidades y requerir a las autoridades para que atiendan de manera integral y diferencial a la población en riesgo de desplazamiento o víctima de desplazamiento forzado[4].

1.6.8.2. Actividades de monitoreo en zona de frontera

En el 2008 las actividades de monitoreo en zonas de frontera se focalizaron en los departamentos de Guainía, Guajira, Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Chocó y Antioquia.

Estas misiones tienen como propósitos los siguientes:

- Identificación de zonas de cruce fronterizo.
- Valoración de actividades institucionales sobre zonas de frontera.
- Difusión y Promoción de normas regulatorias de las zonas de frontera y migración fronteriza.

4 Algunas de estas misiones se realizaron en los siguientes departamentos: a. **Departamento de Arauca.** Diez misiones en el año, en Tame, Saravena, Arauquita, Fortul, Arauca y Cubará, Boyacá. b. **Departamento de La Guajira.** Nueve misiones en el año, en Dibulla, Fonseca, Villanueva, Maicao, La Jagua del Pilar, El Molino, Barrancas, San Juan del Cesar y Urumita. c. **Departamento del Chocó** Trece misiones en el año, en Istmina, Pizarro, Quibdó, Bahía Solano, Juradó, Tadó, Carmen de Atrato y Pie de Pató. d. **Departamento de Norte de Santander**. Tres misiones en el año, en: El Tarra, Teorama y La Playa. e. **Departamento de Putumayo**. Siete misiones en el año, en zona de frontera del río Putumayo, Puerto Asís, San Miguel, Orito y Puerto Leguízamo. f. **Departamento de Nariño**. Veinticinco misiones en el año, en Cumbal, Ipiales, Tumaco, Ricaurte, Córdoba, Policarpa, Barbacoas, Mosquera, La Fama, San José y Carmelo, Ecuador. g. **Departamento de Antioquia y Región de Urabá**. Diez misiones en el año, en Unguía, Acandí, Turbo, Carepa, Apartadó, Riosucio, Cáceres y Nechí. h. **Departamento de Bolívar**. Siete misiones en el año, en Carmen de Bolívar, barrios Nelson Mandela y el Pozón de Cartagena, María la Baja, Arjona, Turbaco y San Juan Nepomuceno. i. **Zona del Magdalena Medio**. Diecisiete misiones en el año, en Landázuri, Barrancabermeja, Simití, Santa Rosa del Sur, San Pablo, Yondó y Aguachica. j. **Casa de los Derechos de Soacha**. Seis misiones en el año, en los barrios de Villa Juliana, Camilo Torres, San Mateo, La María II sector, Cien Familias y Terreros.

- Monitoreo de las deportaciones y solicitudes de asilo de extranjeros ante el gobierno en zona de frontera.

1.6.8.3. Departamentos objeto de monitoreo

a. DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

1. Municipio monitoreado: INÍRIDA. Inspecciones de Raudal de La Mapiripana y Barranco Minas

Objetivo: 1) Realizar (una) misión de observación y atención defensoríal a las comunidades que habitan sobre el río Guaviare entre el municipio de Inírida y la inspección Raudal de La Mapiripana en límites con el departamento del Guaviare; 2) Evaluar la pertinencia y relevancia de la ubicación de (un) defensor comunitario en la inspección de Barrancominas, Guainía; 3) Adelantar reuniones con las autoridades locales sobre la situación de las comunidades y las medidas de protección adelantadas, y 4) Evaluar la situación y posteriormente valorar la pertinencia de la difusión pública de las conclusiones de la misión. **Balance:** Como resultados obtenidos se pueden señalar la visita a más de diez comunidades indígenas, la reunión con comunidades de colonos que están en la zona, el impulso a la labor estatal de protección y realización de los derechos de quienes allí habitan, la identificación de problemáticas sensibles para la realización de los derechos fundamentales de las personas y comunidades, una caracterización básica de problemas por atender defensorialmente; el establecimiento de contactos con miembros de juntas de acción comunal, autoridades locales, docentes, líderes y miembros de las comunidades a quienes se les suministró información sobre el rol de la Defensoría del Pueblo y datos de contacto para mantener informada a la Defensoría sobre su situación.

b. DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

1. Municipio monitoreado: URUMITA

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas asentadas en el municipio. **Balance:** De la información obtenida por administración municipal hay 12 familias desplazadas, en este municipio no hay organizaciones de población desplazada legalmente constituidas y como balance general el CMAIPD es inoperante.

2. Municipio monitoreado: FONSECA

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas asentadas en el municipio. **Balance:** Se determinó que en el municipio hay 447 familias desplazadas que no reciben ayuda inmediata por parte del municipio y que la administración no cuenta con asignaciones presupuestales para atender a las personas asentadas. Se elaboran los requerimientos pertinentes a las autoridades.

3. Municipio monitoreado: VILLANUEVA

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas asentadas en el municipio. **Balance:** Se encuentran 1.382 personas desplazadas en el municipio, que en su mayoría provienen de Cocorná (Antioquia). La administración no cuenta con proyectos para la ayuda inmediata y el CMAIPD es deficiente en su funcionamiento pues sólo se ha

convocado una vez en el año. En esta misión se requirió al alcalde municipal para reactivar el CMAIPD, impulsar la construcción del PIU, organizar y asignar recursos en materia de ayudas inmediatas y diseñar proyectos de generación de ingresos.

4. Municipio monitoreado: MAICAO

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas asentadas en el municipio y determinar si por ser zona de frontera se presentan cruces fronterizos. **Balance:** En el municipio hay 648 familias conformadas por 3.310 personas. En la fecha de la misión están incluidas 280 familias en el SIPOD. En el momento se estaba conformando el CMAIPD y se dio inicio a la elaboración del PIU municipal. En materia de programas dirigidos a las personas desplazadas existe la ayuda inmediata a las personas desplazadas, la cual se brinda por medio de una casa de paso en convenio con la alcaldía municipal. Desde la Secretaría de Salud se ampliaron 2.863 cupos con CAPRECOM SENA por medio de proyectos de capacitación. Se observó que las personas asentadas en Maicao tienen dificultades en la entrega de los componentes de la AHE, y faltan programas de vivienda y de generación de ingresos. Del cruce de frontera la administración municipal conoce el caso de dos familias que han migrado a Venezuela.

5. Municipio monitoreado: LA JAGUA DEL PILAR

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas y asentadas en el municipio y determinar si por ser zona de frontera se presentan casos de cruces fronterizos. **Balance:** Hubo reunión con las familias desplazadas y con autoridades municipales, Policía y Ejército. Se observaron los siguientes problemas: no existen programas o proyectos para la atención y estabilización de las familias desplazadas, hay desinformación sobre la operatividad del CMAIPD y del PIU y desinformación de las personas desplazadas sobre si fueron o no incluidos en el SIPOD. Igualmente, es notoria la dificultad de acceso al municipio. Por ser la primera visita no se pudo identificar si hay casos de cruce fronterizo.

6. Municipio monitoreado: EL MOLINO

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas que están asentadas en el municipio y determinar si por ser zona de frontera hay casos de cruces fronterizos. **Balance:** El municipio de El Molino tiene 676 personas desplazadas. Se encontraron programas para la AHE, pero no son suficientes para quienes se encuentran allí asentados. Es importante señalar que 17 grupos familiares son indígenas Wiwa. Se considera pertinente adelantar acciones de sensibilización a los funcionarios de la administración municipal sobre la violación sistemática de los derechos de la población desplazada. Se observó que en este municipio no hay casos de cruce de frontera.

7. Municipio monitoreado: DIBULLA

Objetivo: Visita a las autoridades del municipio con el fin de recolectar información sobre la atención a la población desplazada. **Balance:** Se solicitó al alcalde que convoque al CMAIPD y que se priorice en la agenda la desatención de la comunidad indígena de Wepiappa y las familias campesinas desplazadas y reubicadas en el predio Campana de las Vegas.

8. Municipio monitoreado: BARRANCAS

Objetivo: Identificar la atención que reciben las personas desplazadas asentadas en el municipio y determinar si por ser zona de frontera se presentan casos de cruces fronterizos. **Balance:** En el municipio hay 725 personas desplazadas y las autoridades municipales se encuentran elaborando el PIU.

9. Municipio monitoreado: SAN JUAN DEL CESAR

Objetivo: Observación de la situación actual de la población desplazada e inicio de recolección de información según la línea de base. **Balance:** En el municipio se llevan procesos de acompañamiento a los Wiwa desplazados asentados en el municipio ni de fortalecimiento a los funcionarios públicos para mejorar la atención a la población desplazada.

10. Municipios monitoreados: FONSECA, URUMITA, BARRANCA Y MAICAO

Objetivo: Determinar el goce efectivo de derechos y el nivel de gobernabilidad en el municipio. **Balance:** Entrega a las autoridades de los esquemas para levantar la línea de base.

c. DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

1. Municipio monitoreado: CÚCUTA

Objetivo: Conocer la situación de las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento forzado y que están asentadas en la capital del Norte de Santander. **Balance:** Estas personas y comunidades presentan una grave situación de vulneración de sus derechos, inadecuada e incluso falta de atención por parte de las autoridades locales y departamentales, lo cual ha agravado la situación de las mujeres, los niños, niñas y adultos mayores.

2. Municipio monitoreado: EL TARRA

Objetivo: Por solicitud del personero municipal, verificar las condiciones de las comunidades a causa de hostigamientos realizados en el municipio. **Balance:** Hubo reunión con el alcalde, el personero, la Comisaría de Familia y líderes de la población. La comunidad que vive cerca de la estación de policía manifiesta temores por sus vidas y la protección de los bienes ante los hostigamientos. Hay personas que han manifestado su intención de desplazarse del municipio.

d. DEPARTAMENTO DE ARAUCA

1. Municipio monitoreado: SARAVENA (vereda de Puerto Contreras)

Objetivo: Misión interinstitucional con el fin de prevenir el desplazamiento de esta comunidad. **Balance:** Se trabajaron varios campos en salud, orientación jurídica y atención a madres y niños por parte del ICBF. El balance general de la misión es el de que la comunidad no desea desplazarse y solicitan a las instituciones que realicen con mayor periodicidad visitas en donde puedan ofrecer sus servicios.

2. Municipio monitoreado: TAME

Objetivo: Realizar seguimiento a la situación de las comunidades que habitan las veredas de Filipinas, Galaxias y Pueblo Nuevo. **Balance:** Las confrontaciones entre actores armados y la falta de garantías para proteger a las comunidades campesinas está obligando a que las personas se desplacen hacia los cascos urbanos.

3. Municipios monitoreados: ARAUCA, ARAUQUITA Y SARAVENA

Objetivo: Analizar la situación de desplazamiento forzado y cruce de fronteras de colombianos y colombianas con ocasión de la situación que vive el país y el departamento de Arauca, y monitorear la situación de las comunidades colombianas que se encuentran en la zona de frontera en el Estado del Alto Apure en Venezuela. **Balance:** La zona de frontera es un escenario de cruce permanente y de asentamiento de numerosas personas y comunidades colombianas que se ubican en Venezuela y mantienen contacto con Colombia. Muchas de estas personas se asentaron en el vecino país por motivos de persecución, razón por la cual algunas han buscado protección internacional como refugiados, otras se han nacionalizado como venezolanas y otras han buscado reconocimiento como desplazados en Colombia pero ubicándose en Venezuela.

4. Municipio monitoreado: TAME

Objetivo: Realizar visita a las comunidades indígenas Iguanitos, La Esperanza y Caño Claro para monitorear la situación. **Balance:** Se observó que las comunidades tienen problemas de seguridad alimentaria y de territorio, pues las tres comparten un mismo espacio.

5. Municipios monitoreados: CUBARÁ (Boyacá) Y SARAVENA

Objetivo: Realizar visitas a los municipios focalizados. **Balance:** En Cubará, se observó una disposición de la administración para tratar el tema del desplazamiento forzado. En Saravena, el Secretario de Gobierno solicito asesoría técnica a la Defensoría del Pueblo para corregir el decreto que modifica la conformación del CMAIPD.

6. Municipio monitoreado: ARAUQUITA

Objetivo: Observar la situación de las comunidades y apoyar a Pastoral Social en los procesos de formación. **Balance:** Las comunidades de la zona rural de Arauquita solo tienen el apoyo de los docentes; por lo tanto, es importante que ellos adquieran conocimientos sobre derecho humanos para que sean multiplicadores entre los habitantes y los alumnos.

7. Municipio monitoreado: ARAUCA

Objetivo: Acompañamiento en la jornada de cedulación, expedición de tarjetas y registro civil. **Balance:** Se atendieron a 350 personas a quienes se les entregó su contraseña para la cédula o tarjeta de identidad y el registro civil.

8. Municipios monitoreados: TAME Y FORTUL.

Objetivo: Visita de observación y seguimiento a las veredas de Filipinas, Malvinas, Beyotes, Puerto Nidia y Palmarito. **Balance:** Vereda de Filipinas: la comunidad manifiesta

su zozobra por lo combates que se pueden generar y que la afectada sea la población civil. Vereda Malvinas: además de la presencia de actores armados ilegales en la zona, se verificaron problemáticas de la comunidad como desnutrición de los niños y niñas, el hecho de que el centro de salud no cuente con la dotación adecuada, y la inexistencia de servicios y programas estatales. Vereda de Beyotes: la principal problemática es la situación de las comunidades indígenas desplazadas y ubicadas en el resguardo de Parreros, esto ocasiona conflictos entre la comunidad original y la recién llegada. Veredas de Puerto Nidia y Palmarito (municipio de Fortul): la comunidad menciona que pese a la presencia de actores armados ilegales las personas permanecen en sus fincas y casas, pero el temor es una constante.

9. Municipio monitoreado: TAME

Objetivo: Hacer seguimiento a la comunidad indígena de Caño Claro y a las comunidades de la vereda El Pesebre. **Balance:** En la visita al resguardo quedó claro que de 34 familias 22 han retornado sin acompañamiento institucional a su territorio. En la vereda El Pesebre hace tres años se presentan casos de retorno sin acompañamiento institucional, lo que hace necesario impulsar procesos de acompañamiento y de estabilización en esta comunidad.

e. DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA (Región de Urabá)

1. Municipio monitoreado: UNGUÍA

Objetivo: Realizar un balance sobre la situación de las personas desplazadas y asentadas en ese municipio. **Balance:** Hubo reunión con los líderes de PAZDUS y ASODEU, los que manifiestan dificultades con la entrega de los componentes de AHE y con la escasez de programas de estabilización socioeconómica para las personas desplazadas. La comunidad también menciona la continua violación de los derechos por la manera como algunos funcionarios públicos atienden a los desplazados, que siguen en circunstancias indignas, sus viviendas no cuentan con condiciones de habitabilidad y es necesaria la constitución de una comisión para verificar la situación de las personas asentadas en el barrio San Cayetano. Se trataron también las dificultades y los compromisos incumplidos por Acción Social con las familias retornadas a la vereda Tigre Medio.

2. Municipio monitoreado: ACANDÍ

Objetivo: Hacer un balance de la situación de las personas desplazadas y asentadas en ese municipio. **Balance:** Se observa la inconformidad en cuanto a la construcción de las viviendas rurales, al igual el hecho de que se requiere mayor apoyo por parte de las instituciones para impulsar los proyectos de estabilización socioeconómica.

f. DEPARTAMENTO DE CHOCÓ

1. Municipio monitoreado: QUIBDÓ (veredas Calahorra, Guinandó y Altagracias)

Objetivo: Observar la situación de las comunidades que habitan la cuenca del río Munguidó. **Balance:** Los representantes de las comunidades manifestaron la situaciones en las que han expuesto su vida, seguridad e integridad, se realizó un censo y se realizaron las recomendaciones pertinentes a las autoridades.

2. Municipio monitoreado: ISTMINA

Objetivo: Determinar la situación de las comunidades. **Balance:** El municipio es receptor de población desplazada, pero no tiene alberges o espacios adecuados para atender cerca de 500 personas. Dada la situación de violencia que vive la zona rural del municipio es importante impulsar procesos que aporten a la superación de la crisis.

3. Municipios monitoreados: BAHÍA SOLANO Y JURADÓ

Objetivo: Dar cuenta de la situación de las comunidades. **Balance:** Se hizo un diagnóstico de la situación de los desplazados, repatriados y comunidades indígenas en riesgo.

4. Municipio monitoreado: BAHÍA SOLANO

Objetivo: Observar la situación de las comunidades. **Balance:** Se pudo conocer la situación de la PD en el municipio y establecer acuerdos para una intervención con el apoyo de la defensoría regional y el ACNUR.

5. Municipio monitoreado: JURADÓ

Objetivo: Determinar la situación de las comunidades. **Balance:** Se conoció la situación de la PD en el municipio. Se acordó estar en comunicación permanente para adelantar acciones de registro y de repatriación de miembros de las comunidades desplazados en Panamá y que han manifestado su deseo de regresar. Una vez explicada la situación de los repatriados por parte de uno de los afectados, se propusieron algunas acciones necesarias para el logro de beneficios en el marco de lo establecido en la ley.

6. Municipio monitoreado: TADÓ

Objetivo: Comprender la situación de las comunidades. **Balance:** Se logró recolectar información de Tadó y de la comunidad de Manungará sobre el estado de protección de los predios abandonados por causa de la violencia.

7. Municipio monitoreado: CARMEN DE ATRATO

Objetivo: Verificar la situación de las comunidades en riesgo y desplazadas. **Balance:** Se recibieron y tramitaron denuncias y solicitudes debido a la situación que atraviesan las comunidades del resguardo del río La Playa.

8. Municipio monitoreado: PIE DE PATO, ALTO BAUDÓ

Objetivo: Acompañamiento y verificación de la situación de la comunidad de Playita. **Balance:** En salud, la comunidad manifestó su preocupación por los incumplimientos en la realización de las brigadas por parte de las EPS y ESE, en especial la situación sanitaria de las comunidades indígenas desplazadas y asentadas en Miácora. En seguridad, la población expresó su temor por las operaciones militares entre la Armada Nacional y los grupos armado al margen de la ley. Los grupos ilegales acusan a los gobernadores indígenas de ser quienes llevaron el Ejército a la zona, por tal razón han sido amenazados y declarados objetivo militar. El alcalde le solicitó a la Defensoría del Pueblo adelantar requerimientos a la Secretaría de Educación para que sean asignados docentes al municipio.

g. DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO

1. Región monitoreada: ZONA DE FRONTERA DE LOS RÍOS PUTUMAYO Y SAN MIGUEL

Objetivo: Verificar la situación de las comunidades que habitan en la zona, en razón a las consecuencias sobrevivientes a la muerte Raúl Reyes. **Balance:** Se recibieron las peticiones presentadas por las comunidades de La Juvenil, Jardines de Sucumbíos. Piñuña Negra, Puerto Colombia y la Nueva Unión. Se recomendó contribuir al mejoramiento de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, promoviendo los derechos humanos tanto en las dimensiones de derechos como en la de obligaciones.

2. Municipio monitoreado: SAN MIGUEL (veredas El Afilador, San Francisco, San Carlos, San Antonio del Comboy, El Sábalo, Puerto El Sol y La Dorada).

Objetivo: Realizar el seguimiento a los retornos de San Antonio del Comboy y a la situación de las personas que habitan la zona, se encuentran en riesgo o han sido desplazadas. **Balance:** En la vereda de San Antonio del Comboy se verificó que se han cumplido algunos compromisos de las instituciones, la Defensoría del Pueblo recogió la información de lo que no se ha hecho, con el objeto de presentar los requerimientos correspondientes. Se evidencia la deficiente presencia e inversión del Estado en materia de salud, educación, vías de acceso, saneamiento básico y seguridad, además de las consecuencias de las fumigaciones y erradicaciones, que generan crisis en los derechos humanos de los habitantes.

h. DEPARTAMENTO DE NARIÑO

1. Municipios monitoreados: CUMBAL, IPIALES, TUMACO Y RICAURTE

Objetivo: Se hizo monitoreo en prevención de desplazamientos masivos en Cumbal, Ipiales (corregimiento de La Victoria), Tumaco y Ricaurte.

2. Municipios monitoreados: TUMACO, BARBACOAS Y RICAURTE EN ZONA DE FRONTERA

Objetivo: Averiguación de la situación del pueblo Awa. **Balance:** La población indígena Awá se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad, manifestado en cifras como un 93% de NBI y un 72% de analfabetismo en menores de 15 años, además de la escasa o nula atención en infraestructura, salud, vivienda y desarrollo organizativo que por parte de las administraciones municipales y departamentales ha sido histórica. Los Awá no son atendidos por los municipios de Barbacoas y Tumaco, primero porque habitan en zonas donde la mayoría son comunidades afrodescendientes y sus gobiernos locales no han contemplado una política de atención coherente y articulada; segundo, porque los resguardos están retirados de los centros administrativos; y tercero, porque habitan en zonas de difícil acceso que hace mucho más "costosa" su atención (entendido esto último desde la visión economicista y de relación costo-beneficio que establecen perversamente las administraciones locales y regionales). Las comunidades indígenas son constantemente hostigadas por los grupos armados ilegales, señaladas de colaboradoras de uno u otro bando y sometidas a ajusticiamientos y asesinatos selectivos.

3. Municipio monitoreado: CUMBAL

Objetivo: Determinar la situación del pueblo indígena Pasto. **Balance:** Mediante información obtenida por la Defensoría del Pueblo se tiene conocimiento de la constante zozobra que viven los pobladores de las comunidades del lado colombiano debido a la continua presencia de grupos armados ilegales y sentirse aislados de las autoridades locales, regionales y departamentales.

B.2. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO – SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SAT)

De conformidad con el fundamento normativo constitucional y la normatividad internacional[5] sobre el respeto a la dignidad humana, es una obligación prioritaria del Estado colombiano proteger de posibles violaciones los derechos fundamentales a la vida, a la libertad e integridad personal. La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos, en el marco del Estado social de derecho y, en este sentido, le corresponde promover la vigencia y respeto de estos; especialmente, prevenir sus violaciones masivas así como las infracciones al derecho internacional humanitario, con el fin de que el Estado brinde una atención integral a la población civil, parte de lo cual realiza a través del SAT.

La misión institucional del SAT es monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado interno, con el propósito de identificar y advertir posibles violaciones de los derechos humanos contra la población civil e infracciones al derecho internacional humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado.

En marzo de 2001, la Defensoría del Pueblo implementó el proyecto Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. 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.

En materia de riesgo, el SAT tiene la capacidad de identificar tres tipos: los inminentes, los coyunturales y los estructurales. Ante cada tipo de riesgo se debe generar una respuesta adecuada y oportuna, que promueva la efectividad de la respuesta institucional que corresponde al Estado y, por ello, se han establecido respectivamente los siguientes

5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Interamericana de Derechos Humanos.

informes: 1) De riesgo de inminencia[6], 2) De riesgo coyuntural (que puede ser focalizado[7] o de alcance intermedio[8]) y 3) Estructural[9]. El Informe de riesgo es el documento técnico e institucional[10] de la Defensoría del Pueblo que contiene información cualificada y valorada sobre la probabilidad de la ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH.

Los informes siguen una estructura y parámetros básicos que hacen referencia a la localización geográfica del riesgo, la identificación de la población en situación de riesgo, la descripción del riesgo, la valoración del riesgo y finalmente incluye una serie de requerimientos o recomendaciones que considera la Defensoría podrían ser tenidas en cuenta para la superación del riesgo advertido.

La localización geográfica del riesgo: tiene que ver con la unidad territorial (departamento municipio, cabecera municipal, corregimiento, vereda, resguardo, territorio colectivo) en el cual es posible que se presente un evento de violación masiva de derechos humanos e infracciones al DIH.

La identificación de la población en riesgo: se establece de manera cuantitativa y cualitativa el grupo social que está en riesgo y se señalan los grupos o sectores en condición de vulnerabilidad (indígenas, afrodescendientes, jóvenes, niños, niñas y mujeres, entre otros).

La descripción del riesgo: en este campo, se contextualiza y caracteriza el riesgo, precisando cuál es el sentido de la disputa; qué intereses motivan a los actores armados en ella; cuál es el actor armado desencadenante del riesgo y cuáles son las posibles acciones que desarrollarían los grupos armados que pueden afectar a la población civil.

La valoración del riesgo: el sistema dispone de un diseño teórico y metodológico para la estimación del riesgo de ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH en el contexto del conflicto armado interno.

Recomendaciones: en este aspecto del informe se recomienda a las diferentes instituciones estatales, de acuerdo con sus mandatos, competencias y funciones, 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.

6 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 tramitan 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 CIAT para su conocimiento.

7 Cuando el ámbito de la situación advertida en un informe de riesgo, poblacional y territorialmente no trasciende la jurisdicción de un municipio.

8 Cuando el ámbito de la situación advertido en un informe de riesgo involucra población y territorio de dos o más municipios.

9 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 región o subregión del país.

10 Tomado de Revista Población Civil Nº 4. Defensoría del Pueblo. Febrero de 2006.

2.1. Gestión en monitoreo

En el presente capítulo se relacionan las actividades desarrolladas por la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil, a través del Sistema de Alertas Tempranas, en materia de monitoreo, advertencia, elaboración de informes estructurales y proyección social e interinstitucional, tales como las mesas de trabajo en prevención humanitaria implementadas por la Defensoría, y otros.

Visita a los municipios de San José del Guaviare y Calamar, departamento del Guaviare, en febrero de 2008. En el mes de febrero se visitaron los municipios de San José del Guaviare y Calamar, con el acompañamiento de un representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El objetivo de la misión era monitorear la dinámica del conflicto armado en estos municipios y las posibles afectaciones que sobre la población civil podrían derivar de las acciones de los grupos armados ilegales, así como hacer seguimiento al riesgo advertido a través del Informe de Riesgo Nº 027-07.

Se estableció que las FARC, al pretender contener los operativos militares de la fuerza pública, mantienen las acciones violentas contra la población civil en las zonas rurales, expresadas en amenazas, reclutamientos forzados, asesinatos selectivos y siembra indiscriminada de minas antipersonales, entre otras.

Así mismo, se observó el afianzamiento de las estructuras paramilitares al mando de alias "Cuchillo", concretamente el grupo autodenominado "Ejército Revolucionario del Pueblo Antiterrorista de Colombia (ERPAC)", cuya presencia se ha ampliado a los municipios de El Retorno y Calamar, en el Guaviare, hecho que constituye una amenaza para la población civil por los posibles hechos violentos que cometa.

Preocupa que las autoridades civiles no se interesen en dar respuesta a las situaciones descritas en el Informe de Riesgo 027-07, las cuales han llegado a crear perjuicios en los municipios relativas a reducción de inversiones y estigmatizaciones a sus pobladores.

Visita a los departamentos de Vaupés y Amazonas en febrero de 2008. Entre los días 10 y 25 de febrero de 2008, el defensor seccional de Vaupés, el analista regional del SAT para Bogotá, Vaupés, Guainía y Amazonas, y un representante de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), visitaron en comisión los municipios de Mitú y Carurú (que incluyeron las áreas rurales Bocas de Arara, Puerto Santander, El Carmen y El Palmar), el corregimiento departamental Pacoa (áreas rurales de Villa Gladis, Muntanacua y Buenos Aires) y el corregimiento departamental La Victoria, en el departamento de Amazonas, que incluyó el área rural de Nuevo Jirijirimo.

Los objetivos de la comisión se centraron en la verificación en el terreno de las amenazas contra la población civil que genera la presencia del Frente 1° de las Farc, especialmente en los municipios de Mitú y Carurú, y en la construcción colectiva, con autoridades civiles, militares y sociedad civil, de los escenarios de riesgo de cada subregión visitada con el propósito de identificar las amenazas contra la población civil por parte de los grupos

armados ilegales que hacen presencia en el territorio, sus condiciones de vulnerabilidad y los factores de protección, que permitan diseñar conjuntamente estratégias de prevención a escala regional y local.

Visita al Departamento de Guainía en marzo de 2008. El Defensor seccional de Guainía y el analista regional del SAT para Bogotá, Vaupés, Guainía y Amazonas, adelantaron una comisión en el mes de marzo, que comprendió el área geográfica del municipio de Puerto Inírida, el corregimiento departamental de Barranco Minas, las áreas rurales de Minitas, Mirolindo, Pueblo Nuevo y Laguna Colorada; territorios circunvecinos y localizados en la margen del río Guaviare.

La comisión observó las condiciones de desplazamiento forzado de la población, que tiene un alto componente indígena. La situación más grave se presenta con pobladores de Caño Siare, Río Uva y Caño Chupave, la cual afecta notoriamente las poblaciones de Chupave, Siare, Paloma, Concordia, Cumaral, Altamira Guaco Alto y Bajo Manajuare, Belén y Morichal, en el departamento del Vichada, y las poblaciones de Mapiripana, Carpintero, Sejalito La Unión y Cumaralito, en el departamento de Guainía.

Con respecto a los dispositivos estatales para la atención de víctimas del conflicto, y en especial a quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado, la debilidad institucional es manifiesta, por cuanto no hay autoridad que reciba y conozca los casos y les brinde la debida atención humanitaria de emergencia. En este orden, muchos ciudadanos, colonos e indígenas, prácticamente están confinados en el casco urbano, sin posibilidades de ser beneficiarios de la protección de la Ley 387 de 2007 y la atención de los organismos responsables.

La permanencia de estos ciudadanos es crítica por falta de ingresos económicos, sin vivienda y demás servicios básicos. Permanecen en medio del temor y la zozobra por la posible ocurrencia de nuevos hechos que afecten su vida e integridad. Según los miembros de las comunidades indígenas en situación de desplazamiento, se encuentran en un alto grado de indefensión, en la medida en que están alejados de sus territorios y de sus autoridades, debido a la pérdida de las tradiciones ancestrales, lo que ha traído como consecuencia su desarraigo y el detrimento de su identidad cultural, entre otros. En síntesis, la comisión, a partir de entrevistas y reuniones con la población y las autoridades, recibió información de las acciones que están generando los desplazamientos de la población civil.

Visita al departamento de Arauca en abril de 2008. La misión la realizaron la analista nacional para la región nororiente, el analista regional de Arauca, representantes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios del Nororiente (OCHA) y miembros de la Campaña Colombiana Contra Minas Antipersonal y del Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo de Arauca, los cuales visitaron el casco urbano de Arauquita y, en la zona rural,, las veredas La Esmeralda, La Paz, Aguachica, y Puerto Nariño, en el municipio de Saravena.

La misión tuvo como objetivo monitorear las situaciones de riesgo de la población civil y fortalecer las capacidades existentes en las comunidades urbanas y rurales del municipio de Arauca en materia de mecanismos de prevención y protección, frente a las posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en el marco del conflicto armado que vive el departamento de Arauca.

Se realizaron reuniones con las comunidades para capacitarlas en derecho internacional humanitario, la ruta de atención a la población desplazada, la prevención de accidentes por minas antipersonal y la ruta de atención a las víctimas de estas.

En todos los corregimientos y veredas visitados se detectaron graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario por parte de grupos armados ilegales. Caseríos y veredas enteras han sido desalojadas forzosamente por las amenazas y agresiones de grupos armados ilegales que, en la disputa por el control territorial debido a las ventajas que ofrece esta región, dada su posición geoestratégica y su carácter fronterizo, se han valido de todos los métodos indiscriminados de guerra para cumplir su objetivo. De esta manera, tanto la guerrilla de las Farc como el ELN se enfrentan continuamente y queda la población civil interpuesta en medio de los combates.

Por su parte, la población informó que la fuerza pública, en su propósito de contrarrestar la actividad armada de la guerrilla, ha realizado bombardeos y ametrallamientos indiscriminados que afectan la vida, la integridad personal y los bienes civiles de la comunidad, pues resulta frecuente encontrar municiones abandonadas sin explotar, lo que aumenta los casos por los correspondientes accidentes.

Visita al departamento de Arauca en junio de 2008. La comisión integrada por la analista nacional del SAT para la macrorregión nororiente, el analista regional de Arauca y representantes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), de la Campaña Colombiana contra Minas Antipersonal, de Pastoral Social de Arauca-Caritas Internacional y de la Federación Luterana Mundial, visitó las zonas rurales de los municipio de Arauca y Tame, así como las cabeceras municipales de Saravena y Cubará, en Boyacá.

La misión tenía como objetivo fortalecer las capacidades de las comunidades urbanas y rurales en materia de mecanismos de prevención y protección frente a las posibles violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado que vive el departamento.

En la zona rural del municipio de Arauca se observaron condiciones de vulnerabilidad de las comunidades por razón de las difíciles condiciones de salubridad, carencia de servicios públicos y falta de cobertura de servicios de salud y educación, además del aislamiento a que están sometidas las comunidades por la falta de vías de comunicación.

A esta situación se suma la constante amenaza que representan los grupos armados en confrontación y la estigmatización que hace de la población cada uno de ellos. Esto ha ocasionado zozobra en la población, desplazamientos forzados y afectación de bienes civiles. La práctica de las detenciones masivas, que se fundamentan en señalamientos por parte de informantes que encubren sus identidades, ha generado desconfianza en la población hacia los miembros de la fuerza pública. Por ello, exigieron, mediante derecho de petición elevado a la Defensoría del Pueblo, la presencia de esta institución en la zona al igual que un delegado de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el fin de que se informe a la comunidad sobre el debido proceso de las personas que han sido capturadas, su situación jurídica y las posibilidades de defensa en cada caso.

Visita al municipio de San José del Guaviare en junio de 2008. En desarrollo de la misión, se visitó el casco urbano de San José del Guavaire, y los resguardos Barrancón, La María, Agua Bonita y Villa Leonor, en compañía de la Defensoría Seccional del Guaviare, funcionarios de la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas y el defensor comunitario.

La misión tuvo como objetivo actualizar el monitoreo de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las comunidades indígenas Nukak Makú y Guayabero, para validar el informe defensorial que el SAT y la Delegada de Indígenas están preparando así como establecer contactos con autoridades civiles, eclesiásticas, organizaciones sociales y población civil del departamento para conocer la oferta institucional en prevención y los mecanismos comunitarios en esta materia, en cuanto a violaciones masivas a los derechos humanos. Igualmente, se abordó la temática relacionada con las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades del departamento.

Visita al departamento de Chocó en junio de 2008. En desarrollo de la misión se hizo un recorrido por los municipios de Quibdó, Istmina, Litoral del San Juan, Medio San Juan y Santa Genoveva de Docordó, especialmente a las comunidades La Palestina, Puerto Pizario y Unión Wounáan, así como a la comunidad Las Colonias en el municipio de Buenaventura. Esta misión contó con el acompañamiento de representantes de la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ACNUR, UNICEF, OCHA, Pastoral Social, y funcionarios de la Defensoría Delegada para los Indígenas y de la Coordinación para la Atención al Desplazamiento.

El objetivo fue verificar la situación de derechos humanos de las comunidades que habitan la cuenca del San Juan, donde se vienen registrando hechos violentos que atentan contra la población civil y pueden desencadenar desplazamientos forzados.

El sur del departamento del Chocó es territorio donde los actores armados ilegales se disputan el control estratégico de posiciones vitales para el dominio territorial, social y económico, lo que ha hecho de esta zona la de mayores índices de violencia a nivel departamental. La apropiación del territorio por parte de actores armados, además de despojarla de la titularidad, vincula de manera forzada a la población nativa a actividades económicas desligadas de su tradición y cultura, genera resquebrajamiento de los tejidos sociales y familiares, la obliga a establecer alianzas tácitas con la ilegalidad y a deslegitimar su identidad y autonomía en relación con el territorio, aplaza sus planes de vida en materia de manejo territorial autónomo, impone nuevas formas de ordenamiento, propicia el abandono de prácticas tradicionales de subsistencia, crea dependencia del dinero y afecta los ecosistemas, contaminando los ríos, exterminando la cobertura boscosa e incrementando las acciones criminales.

En consecuencia, la violencia que se cierne sobre la población civil de estos territorios tiene sus principales causas en la presión que ejercen los grupos armados ilegales sobre campesinos, comunidades afrocolombianas e indígenas y sobre las autoridades territoriales que los representan, con el propósito de apropiarse de extensiones de tierra, eje fundamental para la implementación de cultivos de uso ilícito y la explotación intensiva de recursos naturales.

Visita al departamento del Tolima en Junio de 2008. La misión hizo un recorrido por los municipios de Chaparral, San Antonio, Roncesvalles, Rovira, Anzoátegui, Lérida, Icononzo, Cunday y Villarrica. Contó con la participación de representantes de la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El objetivo fue verificar en el terreno la situación de orden público y derechos humanos de los habitantes de los municipios, orientar la valoración del riesgo y el análisis de la vulnerabilidad de la población civil de las zonas visitadas, teniendo en cuenta las situaciones ocurridas en el Tolima durante el último año en materia de violaciones a los derechos humanos, tales como desplazamientos forzados y amenazas a la población civil por parte de los actores armados que operan en la jurisdicción, y el desarrollo de operaciones militares, principalmente en el sur y ahora en el oriente.

Con la implementación de acciones de control territorial propias del componente militar de la denominada política de "Seguridad Democrática", en esta zona del país se han presentando situaciones que permiten prever posibles acciones de contención debido al repliegue territorial de las FARC, así como posibles excesos por parte de la fuerza pública contra la población civil.

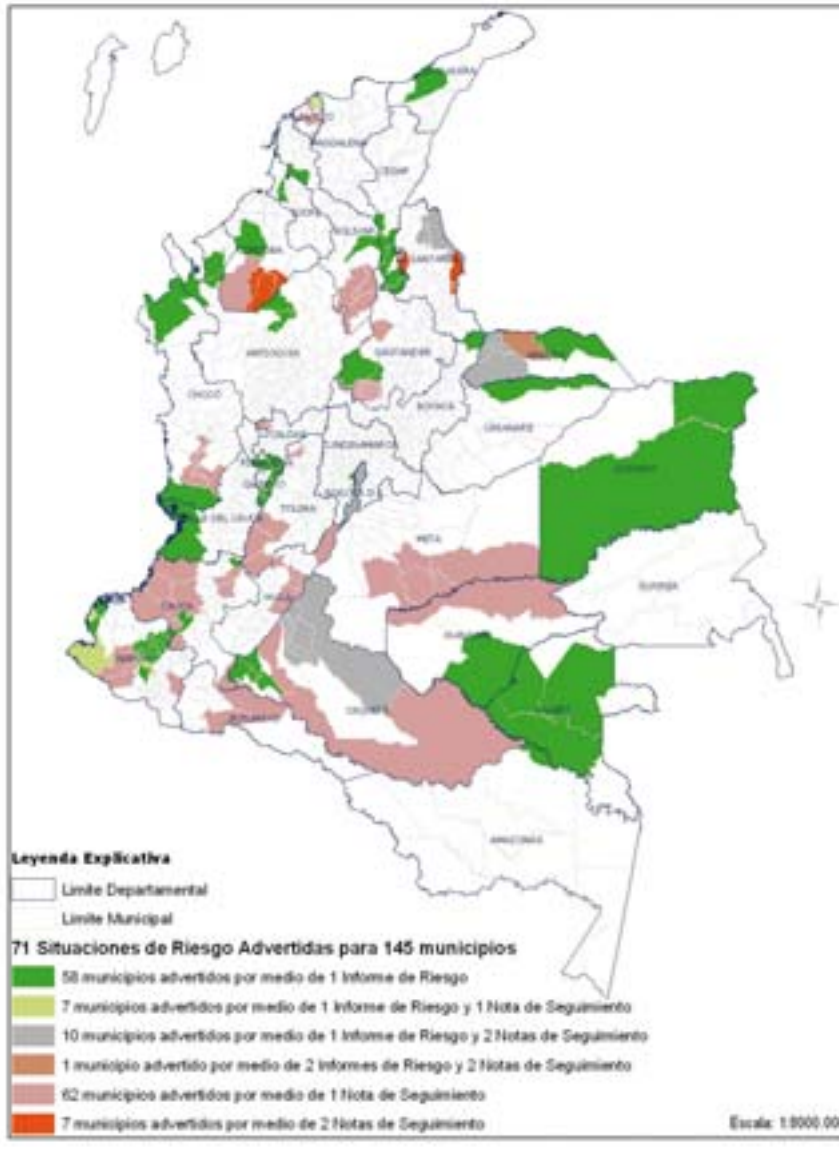
Se constató, en las reuniones con la comunidad, el constreñimiento de que viene siendo objeto la población civil por la imposición de normas de conducta por parte de la guerrilla, consistentes en restricciones a la movilidad, extorsiones y boleteos a sectores como comerciantes y transportadores, así como el impedimento de trato con miembros del Ejército Nacional so pena de sufrir retaliaciones económicas y hasta el destierro. Así mismo, se dio a conocer la utilización de bienes civiles y escuelas rurales por parte de miembros del Ejército Nacional, situación que genera mucha incertidumbre y desconfianza entre la comunidad por temor a que se presenten enfrentamientos.

2.2. Gestión en advertencia a través de informes de riesgo

En el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo emitió 32 informes de riesgo para advertir posibles violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH, y 39 notas de seguimiento[11] para informar de la persistencia y la agudización de situaciones de riesgo previamente advertidas. El total fue de 71 situaciones de riesgo que cubren 145 municipios, lo cual aparece en el mapa N° 1.

11 **Las notas de seguimiento** son un complemento de la advertencia y se basan en el seguimiento de la evolución del riesgo advertido en un informe de riesgo y en las medidas subsiguientes, adoptadas por las autoridades competentes.

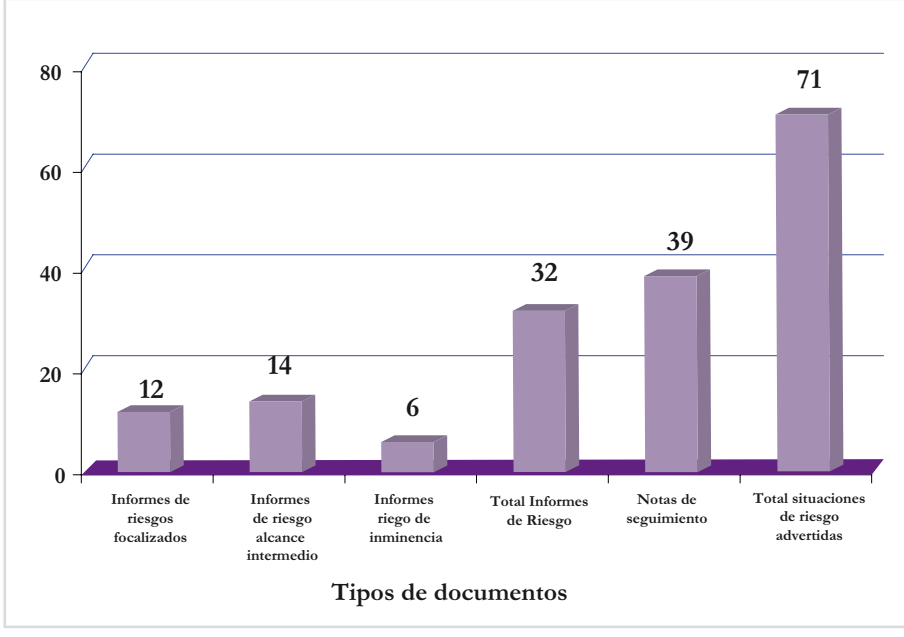
Mapa 1. Situaciones de riesgo advertidas en el territorio nacional durante el año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Como aparece en el gráfico 1, setenta y una (71) situaciones de riesgo fueron advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que correspondieron a 12 informes de riesgos focalizados, 14 informes de riesgo de alcance intermedio, 6 informes de riesgo de inminencia y 39 notas de seguimiento.

Gráfico 1. Situaciones de riesgo advertidas. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Las situaciones de riesgo advertidas, identificaron factores de amenazas y vulnerabilidad en la población de 145 municipios de 29 departamentos, distribuidos como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Total de situaciones de riesgo advertidas por departamento y número de municipios incluidos por departamento. Enero 1 a 31 de diciembre de 2008

Departamento	N° total de situaciones de riesgo advertidas por departamento	N° de municipios advertidos en riesgo por departamento
Amazonas	1	1
Antioquia	2	5
Arauca	4	5
Atlántico	2	14
Bolívar	3	5
Boyacá	1	1
Caldas	1	2

Departamento	N° total de situaciones de riesgo advertidas por departamento	N° de municipios advertidos en riesgo por departamento
Caquetá	5	11
Casanare	1	1
Cauca	8	15
Cesar	1	6
Chocó	3	5
Córdoba	4	4
Cundinamarca	3	2
Guaviare	2	2
Huila	2	7
La Guajira	1	1
Meta	2	5
Nariño	3	14
Norte de Santander	7	7
Putumayo	2	2
Quindío	1	6
Risaralda	1	4
Santander	4	7
Sucre	1	2
Tolima	4	5
Valle del Cauca	1	1
Vaupés	1	3
Vichada	2	2

Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Los departamentos con mayor cantidad de municipios incluidos en informes de riesgo, son, en su orden: Cauca, con quince (15) municipios; Nariño, con catorce (14) ; Atlántico, con catorce (14) y Caquetá, con once (11)*.

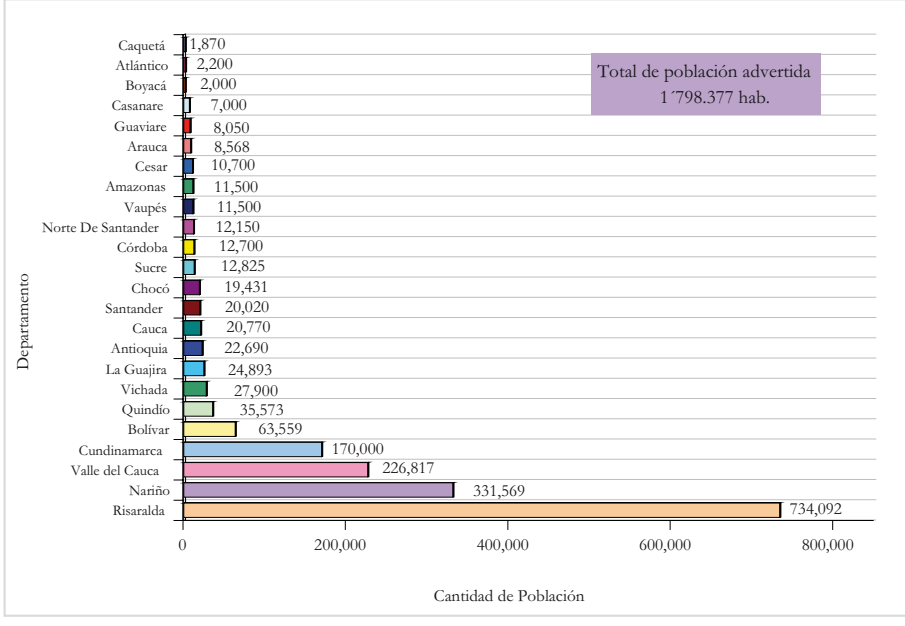
A su vez, según la mayor cantidad de situaciones de riesgo advertidas, el primero es el departamento del Cauca, con ocho (8): dos informes de riesgo y seis 6 notas de seguimiento. Le sigue el departamento de Norte de Santander, con siete (7): un informe de riesgo y seis notas de seguimiento, y en tercer lugar se encuentra el departamento de Caquetá, con cinco (5) situaciones de riesgo advertidas: dos informes de riesgo y tres notas de seguimiento.

Los departamentos que concentraron mayor cantidad de población[12] en riesgo fueron: Risaralda, Nariño, Valle del Cauca y Cundinamarca.

12 El total de población advertida en riesgo se calcula a partir de los datos de población publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por municipio y distribución cabecera-resto. En algunos casos, ante la falta de información detallada de esta fuente en relación con pequeñas zonas geográficas, se trabaja con datos de Sisbén.

* La cifra de once (11) ha sido debidamente validada y confirmada por la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado. Inicialmente apareció con la cifra de ocho (8), por error de digitación. Nota de edición.

Gráfico 2. Cantidad de población identificada en riesgo por departamento. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008

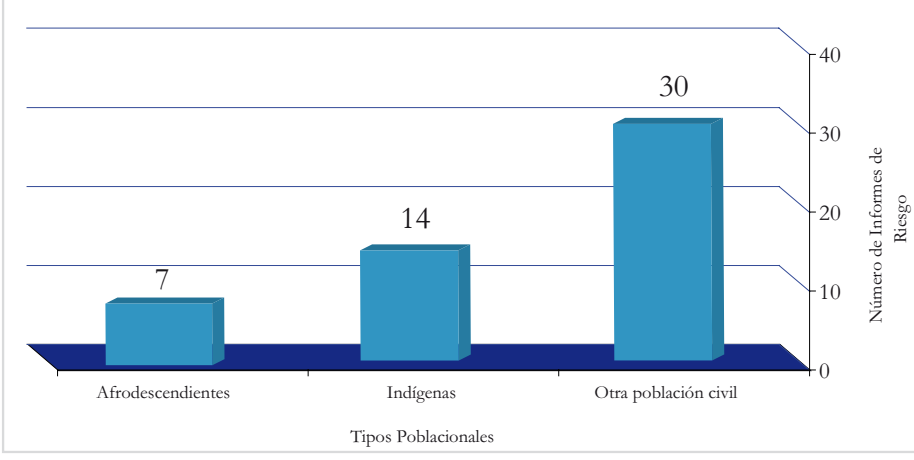


Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

En cuanto hace referencia a los grupos poblacionales[13], el Sistema de Alertas Tempranas emitió, como muestra el gráfico 3, siete (7) informes que identifican en riesgo población afrodescendiente; catorce (14) que relacionan indígenas y treinta (30) en los que está identificada en riesgo otra población civil. En el 50% del total de los informes de riesgo emitidos, se advierte el riesgo a por lo menos una minoría étnica.

13 Cada informe de riesgo puede advertir a uno o más tipos poblacionales simultáneamente.

Gráfico 3. Informes de riesgos emitidos por tipo de población en situación de riesgo. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008

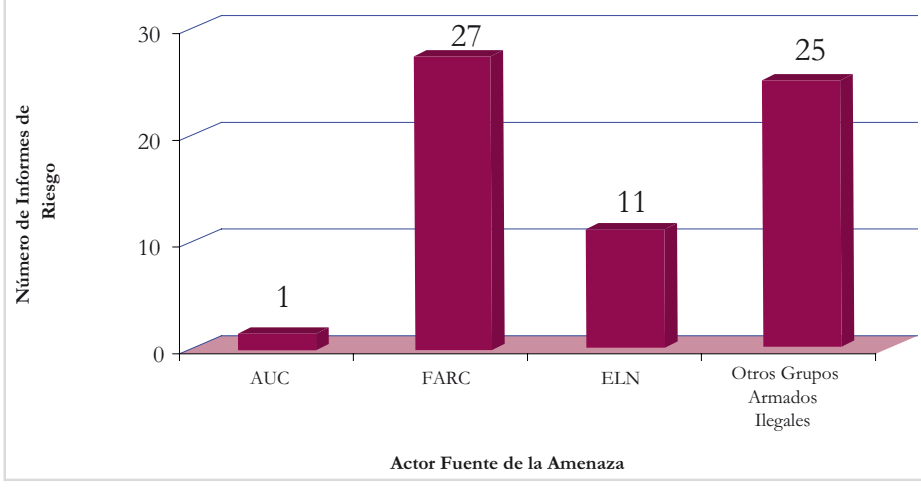


Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

Las FARC es el principal grupo fuente de amenaza contra la población civil, al haberse identificado en 27 informes de riesgo (lo que corresponde al 84% de ellos); le siguen otros grupos armados ilegales[14] identificados en 25 Informes (correspondientes al 78%), el ELN en 11 Informes (correspondientes al 34%) y finalmente las AUC, en un (1) Informe (correspondiente al 3%).

14 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 son aquellas compuestas por reductos de las Autodefensas Unidas de Colombia que no se desmovilizaron y por desmovilizados rearmados, además de los grupos armados ilegales articulados al narcotráfico.

Gráfico 4. Informes de riesgo emitidos según actor fuente de la amenaza. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008

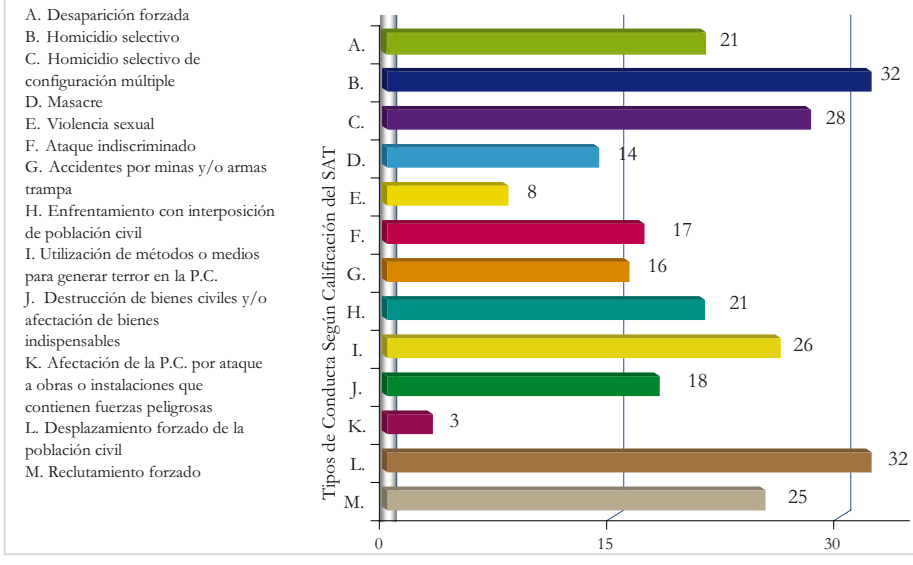


Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Uno de los componentes que hacen parte del informe de riesgo es la identificación de las factibles infracciones al DIH y los derechos fundamentales amenazados. Las conductas vulneratorias que con mayor frecuencia fueron advertidas en los informes de riesgo, como aparece en el gráfico 5, según su orden son: los homicidios selectivos y el desplazamiento forzado de la población civil, los cuales son advertidos en la totalidad de informes de riesgo.

A continuación aparecen los homicidios selectivos de configuración múltiple, la utilización de métodos o medios para generar terror en la población civil, el reclutamiento forzado, las desapariciones forzadas y los enfrentamientos con interposición de población civil.

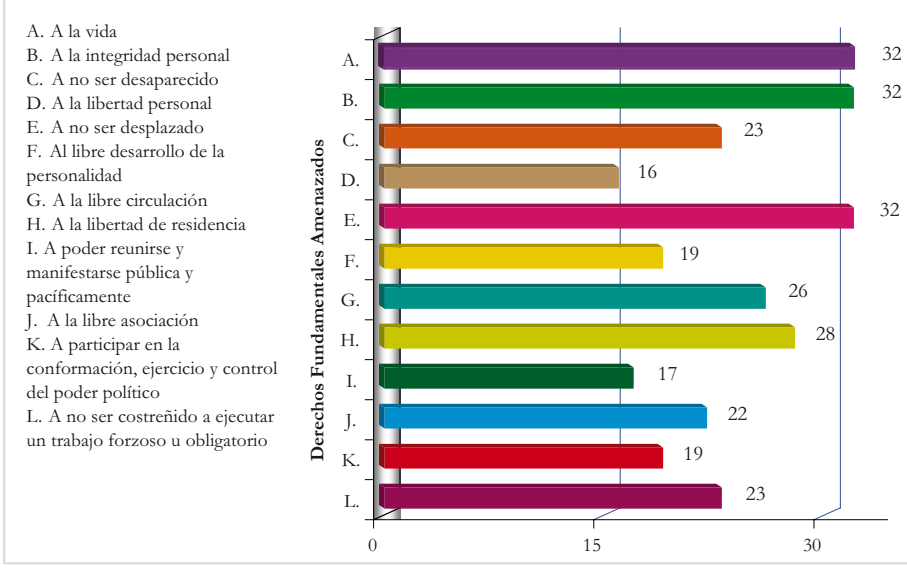
Gráfico 5. Número de informes que identifica cada tipo de conducta vulneratoria advertida. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas. PC: población civil.

En cuanto a los derechos fundamentales amenazados, tal como lo indica el gráfico 6, el derecho a la vida, a la integridad personal y a no ser desplazado se registran amenazados en la totalidad de los informes de riesgo. Es igualmente relevante el nivel porcentual de advertencia de vulneración de los derechos a la libertad de residencia, a la libre circulación, a no ser desaparecido, a no ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio y a la libre asociación.

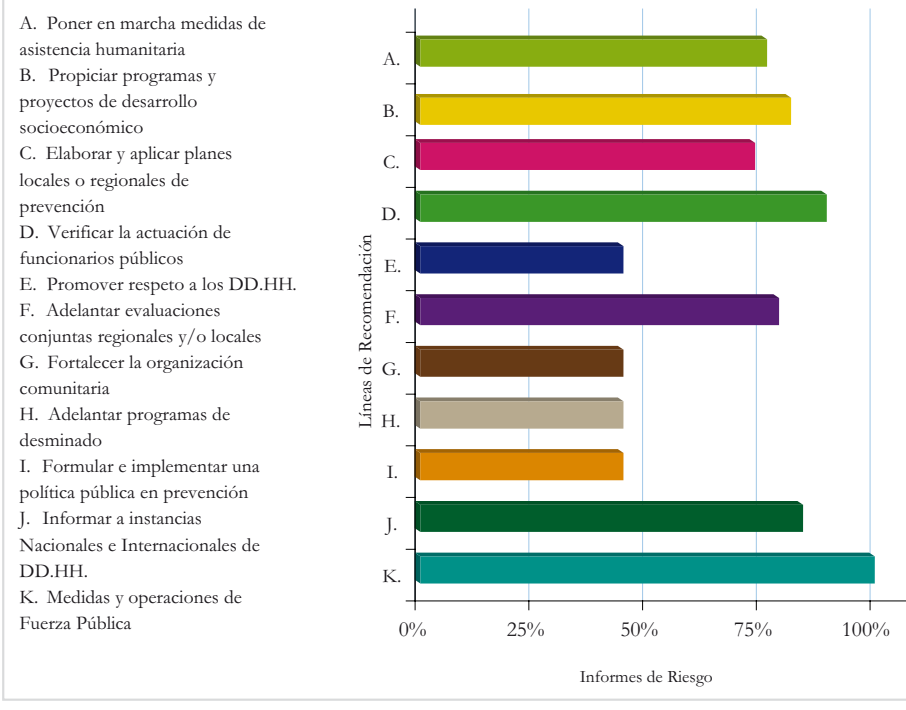
Gráfico 6. Número de informes que identifica cada derecho fundamental amenazado. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

La descripción de las situaciones de riesgo que hace el SAT a través de los informes de riesgo, incluye una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes, con medidas que buscan la disuasión, mitigación o superación del riesgo que se advierte. A su vez, las recomendaciones se clasifican de acuerdo con criterios internos del SAT, que muestran la intencionalidad de las acciones que propone la Defensoría del Pueblo, independientemente de la entidad o instancia que sea destinataria de la recomendación. El resultado de esta clasificación se presenta en el gráfico 7.

Gráfico 7. Porcentaje de participación de cada línea de recomendaciones incluidas en los informes de riesgo, según criterios del SAT. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008



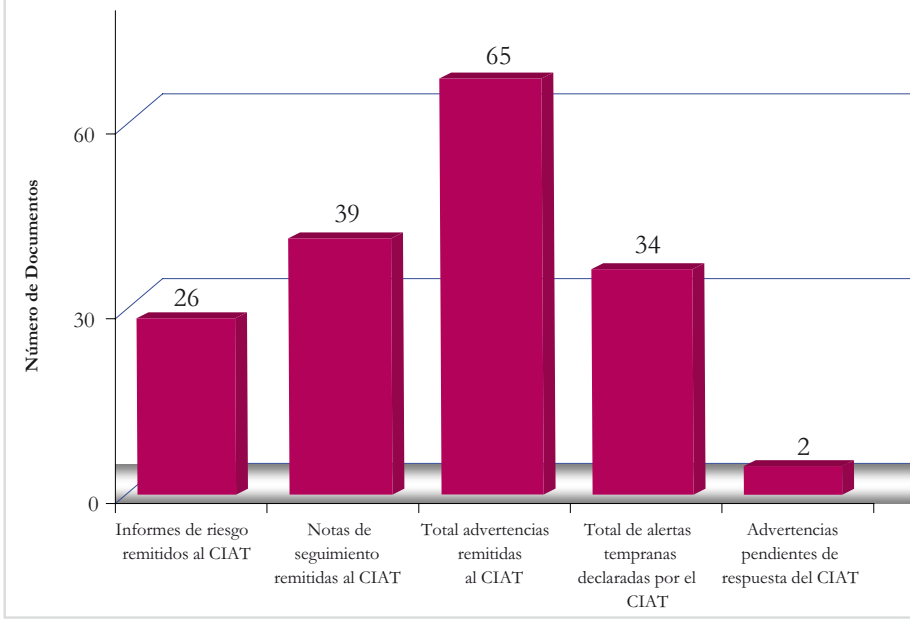
Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Tal como se mencionó en la introducción de este informe, las recomendaciones formuladas en los informes de riesgo se orientan a la disuasión, a la atención y ayuda humanitaria, y al fortalecimiento institucional y social de la comunidad. En todos los casos, se busca que la acción integral del Estado cumpla con el deber de garantía de los derechos humanos a través de medidas de prevención y protección. Del total de situaciones de riesgo advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), se remitieron al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) 26 informes de riesgo y 39 notas de seguimiento, para un total de 65 situaciones de riesgo. De ellas, 34 fueron consideradas como alertas tempranas, es decir, el 52% del total.

Es importante anotar que en la fecha de elaboración de este reporte[15] se desconoce la decisión tomada por el CIAT en dos casos. El primero, sobre la nota de seguimiento Nº 013-08 emitida el 1 de abril de 2008, la cual es la sexta al informe de riesgo Nº 037-04 emitido para los municipios de Caldono, Jambaló, Silvia y Toribío, en el departamento de Cauca. El segundo corresponde al informe de riesgo 021 de 2008 del 1 de octubre de 2008, emitido para las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa en Bogotá y el sector Altos de Cazucá del municipio de Soacha, en el departamento de Cundinamarca.

15 La fecha que se toma para la elaboración de este reporte es mayo de 2009.

Gráfico 8.Situaciones de riesgo advertidas y alertas tempranas declaradas por el CIAT. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

2.3. Informe estructural de riesgo

Como lo mencionamos, los informes de riesgo estructural identifican y analizan las condiciones básicas que determinan el desarrollo y la dinámica del conflicto armado interno en una región o subregión del país. En los meses de abril y mayo, la Defensoría del Pueblo contrató dos consultores para la elaboración de los informes estructurales. El primero de ellos, para los territorios que comprenden el piedemonte araucano y el segundo, para los municipios que hacen parte de la costa pacífica caucana, con un plazo inicial de seis meses para el desarrollo de cada consultoría.

En el diseño metodológico para la elaboración de los Informes, además de los lineamientos establecidos por el equipo nacional del SAT, se incorporaron las observaciones y recomendaciones sobre la incorporación de la perspectiva de género, en el análisis y monitoreo del conflicto armado que se viene desarrollando con la cooperación de Unifem, y el proyecto de prevención de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, adelantado con financiación de la OIM y UNICEF.

En la elaboración de cada uno de los Informes se llevaron a cabo visitas a los municipios y áreas rurales objeto de análisis, con la finalidad de recopilar información para convalidar las hipótesis de riesgo estructural mediante la realización de talleres con organizaciones

sociales, grupos de mujeres, entrevistas con funcionarios públicos locales, participación en espacios de concejos comunitarios, reuniones con representantes de los cabildos indígenas con asiento en la zona y con líderes sociales en general.

2.3.1. Informe estructural de riesgo de la costa pacífica caucana

Hipótesis de riesgo y metodología adoptada. Para la elaboración de la hipótesis de riesgo del informe estructural correspondiente a la costa pacífica caucana (municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay) se tomó como base el enfoque histórico estructural o histórico sistémico, del cual es uno de sus exponentes destacados el investigador Óscar Almario[16]. La siguiente es su justificación:

Este enfoque busca trascender las metodologías que han venido haciendo carrera, especialmente en algunos ámbitos de los derechos humanos así como en quienes asesoran el diseño de políticas públicas que empiezan por considerar que un diagnóstico estructural del conflicto armado se agota mediante una sencilla serie de pasos que arrancan con la aplicación de algunas herramientas de opinión[17], en un taller o reunión con miembros de la comunidad, líderes y funcionarios locales, cuyo producto se vuelve insumo de un informe escrito, salpicado aquí y allá de cifras y estadísticas.

Esta metodología, que se ha denominado del "diagnóstico participativo", sirve de base a un documento denominado "informe o diagnóstico estructural del conflicto", el cual funge como sustento de "planes de contingencia", "planes de acción" y todo tipo de proyectos y programas de intervención pública y privada en regiones afectadas por el conflicto. Cabe señalar, sin embargo, que su objetivo se limita a alcanzar resultados inmediatos y públicos, con una reflexión más o menos detallada de las causas y factores de conflicto que posibilitan identificar situaciones o contextos, los cuales pueden tener que ver con lo estructural, pero casi siempre se restringen a describir expresiones o manifestaciones de violencia y descomposición social que impiden entender los condicionamientos y factores que los animan. Ello lleva, creemos, a que las soluciones adoptadas resulten ser superficiales o coyunturales, propias del diagnóstico que les dio origen.

También se toma distancia, en la hipótesis de riesgo, de las metodologías de análisis del conflicto armado que se sustentan en ecuaciones modélicas. Según estas, no se requiere realizar un análisis histórico estructural para determinar el mapa de riesgo de una región, sino que, solamente, basta con valorar el comportamiento de los grupos armados, el tipo de población, los tipos de violencia y los grados de control, a partir de lo cual se plantean pronósticos y predicciones de determinados sucesos, fruto de diversas ecuaciones (grado de control v/s tipo de violencia, grado de control v/s tipo de escenario social, etc.). Ello permite prevenir un escalamiento de la violencia por medio de medidas de asistencia y protección de las comunidades y de disuasión por parte de la fuerza pública.

16 En Óscar Almario García, 2003, Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Escuela de Historia. Informe final del Proyecto Nº 1.280. *La etnogénesis de los grupos negros e indígenas del pacífico surcolombiano y la formación del Estado nacional*, 1780-1930. Medellín, octubre de 2003.
Óscar Almario García es profesor asociado de la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología del Banco de la República.

17 Usualmente, estas herramientas consisten en la elaboración por los participantes, con la mediación o direccionamiento del facilitador, de listados de "amenazas", "vulnerabilidades", "situaciones de violencia" o "violaciones", "capacidades sociales e institucionales", etc., lo que da lugar a un nuevo listado de "necesidades", "responsables" y "acciones", entre otras.

Si bien este tipo de estudio puede ser un poco más preciso que el llamado "diagnóstico" al que se ha hecho mención, no deja de tener vacíos importantes, de manera que sus resultados, en el mejor de los casos, apuntan a un diagnóstico y medidas de coyuntura, sin ahondar en factores estructurales del riesgo. Particularmente, este tipo de análisis del conflicto suele perder de vista, con demasiada frecuencia, los aspectos de configuración etnohistórica de las comunidades con las que interactúan y termina respondiendo a factores como la debilidad del Estado para integrar a la población, o a supuestas condiciones endémicas limitantes, como la falta de educación, vías y otras infraestructuras y oportunidades, que el Estado debe modificar a través de sus agentes, sin mayor interacción con las sociedades autóctonas.

El enfoque histórico estructural que adoptamos empieza con la consideración de que el estudio de un conglomerado social debe necesariamente observar la estructura social preexistente, sus raíces socio culturales y sus principales conflictos históricos, de manera que al lograr entender sus orígenes y, en el caso de los grupos autóctonos, su configuración etnohistórica confrontada con distintos procesos culturales occidentales, se echa luz sobre las razones por las cuales se ha terminado configurando su territorio como escenario proclive a la implantación y expansión de la guerra. Debe mirar también el origen de la acción social y la estructura emergente.

En efecto, siguiendo a Almario[18], esta metodología se explica por la conjugación de tres tipos de análisis: el estudio de una estructura social preexistente, el origen de una *acción social* que plantea rupturas o procesos de disolución a dicho sistema societal o estructura, y la nueva *estructura emergente* de esa acción social, que implica la descripción y análisis de diversos elementos contradictorios relacionados con su génesis.

Como ejemplo, al analizar en la región del pacífico surcolombiano el periodo que va desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta comienzos del siglo XX, muestra cómo la estructura existente en la región "era la de una sociedad esclavista en una frontera minera…"[19], cohesionada bajo un "modelo de centro–periferia" en materia de control territorial, y soportada en el sistema social de castas de la colonia. El origen de la acción social está relacionado con fenómenos como la disolución del régimen esclavista y la ruptura del orden colonial, en el marco de la formación del Estado nacional republicano y del cambio del modelo cultural de la colonia a la modernidad, proceso que dio lugar a la ideología del nacionalismo de Estado, "…agenciado por los sectores criollos dirigentes..."[20], y por otra a la "…etnogénesis negra e indígena"[21]. La nueva estructura emergente se refiere a dos hechos contradictorios: por un lado, el nacimiento de un Estado nacional periférico y excluyente –que no logra establecer una hegemonía cultural sobre los grupos étnicos–, y por el otro, la configuración de la nación cultural negra y la reafirmación cultural de la sociedad indígena, ambas fuertemente interferidas por el nacionalismo de Estado y la religiosidad católica y, por tanto, frustradas en sus posibilidades de consolidación política.

Tomando el modelo o enfoque histórico-estructural como base para la presente investigación, se arranca por la caracterización histórica de las comunidades, advirtiendo

18 Ibídem.
19 Ibídem p. 2.
20 Ibídem p. 2.
21 Ibídem. p. anterior.

sobre las contradicciones ya señaladas por Almario 03, que enfrentan la configuración y organización social y productiva étnica a los modelos implantados desde la Colonia y, más tarde, durante la República.

Dichos modelos parten de considerar a las poblaciones de la costa pacífica caucana de forma segregada y excluyente y a sus territorios como baldíos, es decir, objeto de estrategias "extractivistas" de bajo valor agregado, cuyos rendimientos contribuyen a los procesos de acumulación centro - andinos. En palabras del profesor Almario, en la República se da continuidad a un modelo etnocéntrico: "…, con la República, al declinar la producción de oro, devino en región marginal frente a la construcción de país, en frontera natural respecto del mercado nacional e internacional y en población discriminada desde el imaginario nacional en construcción (…)"[22].

Durante el siglo XX, si bien las comunidades del litoral pacífico caucano continúan consolidando sus dinámicas de reafirmación sociocultural, lo que les permite adaptarse a los distintos procesos extractivos capitalistas, ven decrecer al mismo tiempo su capacidad de recuperación y adaptación al entorno biótico, debido a la degradación que van creando en la oferta ambiental tales políticas, impuestas desde los centros de poder. En este sentido, y especialmente a partir de la década de 1980, los procesos socioeconómicos autóctonos comienzan a volverse insostenibles, como efecto de la drástica reducción del recurso ambiental, sumado a la decadencia originada en las contradicciones de la transición del modelo desarrollista al modelo mercado céntrico.

A partir de allí, las comunidades del litoral pacífico caucano inician una especie de "calvario", en el que, a pesar de intentarse por diversas vías su recuperación social y económica (tales como iniciativas y proyectos de desarrollo –algunos agenciados por el Estado–, así como su adscripción a la corriente del multiculturalismo, la plurietnicidad y el desarrollo sostenible, entre otras), encontrarán un camino signado por la conjunción de una serie de factores que irán degradando su situación sociocultural y productiva, hasta configurar en sus territorios un escenario propicio para el asentamiento de la maquinaria de guerra, con las violencias y consecuencias hoy conocidas.

Esta valoración concluye con una prospectiva del riesgo, que apunta a dibujar de una forma más nítida el panorama del conflicto armado y las transformaciones socioculturales y económicas que afrontará la región en el mediano plazo. Lo cual, complementado con el análisis de la respuesta estatal, permite fundamentar y hacer precisión en el tipo de acciones que deberían adelantarse para superar paulatinamente el actual estado de cosas.

Finalmente, no sobra recalcar que el enfoque histórico estructural ha aportado otros elementos metodológicos para el desarrollo de esta investigación: la periodización y la perspectiva regional o espacial. En el primer caso, implica hacer una lectura de los procesos históricos como procesos complejos y graduales que pueden ser analizados en periodos amplios de tiempo, más o menos delimitados por ciertos puntos de inflexión o ruptura y, por tanto, hacen que su estudio sólo pueda asumirse como la observación de un sistema o complejo social en su devenir histórico. De allí el nombre de la metodología (estructural o sistémica). Al respecto, señaló Almario cómo la periodización depende tanto de la

22 Ibídem p. 93.

flexibilidad para incluir distintas variables de análisis como de la posibilidad de restringirse a la hora de ser aplicada a determinadas condiciones regionales.

En cuanto al concepto regional o de espacialización, este implicará adentrarse en el concepto de región histórica, considerando que no pueda ser definida como un hecho geográfico o bajo una simple delimitación político–administrativa, pues ello implicaría un reduccionismo de su complejidad y valor cultural. En este sentido, observó Almario que "…toda región es el resultado de una construcción histórica (…) inmaterial de quienes las han inventado, soñado, padecido y modelado según sus intereses (…)"[23], de manera que se juntan en esta construcción tanto el aspecto social como el ideográfico, lo que exige al analista dar cuenta de todas estas interacciones (y no solo de aquellas incluidas en los estrechos límites municipales) y ser capaz de sintetizarlas en una hipótesis que aporte explicaciones fundadas sobre el panorama de riesgo.

Un resultado central de este marco analítico consiste en determinar cuáles han sido los principales impactos del conflicto social y armado sobre la población del litoral pacífico, en aspectos cruciales como la implantación de economías ilícitas en el escenario sociocultural y productivo étnico, además de los impactos en derechos humanos, particularmente en los derechos a la vida, integridad y libertades, económicos, sociales, culturales y del ambiente, así como el efecto diferencial del conflicto en los derechos de poblaciones especialmente vulnerables, como la niñez y las mujeres.

Finaliza la investigación con un balance acerca de la respuesta y responsabilidad del Estado colombiano frente a la situación, mediante el estudio de los efectos de las distintas visiones de política implantadas desde los niveles nacional, departamental y municipal; lo que se conjuga con una valoración de los proyectos de las ONG y de la cooperación internacional presentes en la zona, así como del rol que desempeñan las comunidades en este contexto. Valoración que se complementa con recomendaciones a las autoridades y líderes, ordenadas conforme a los principales derechos vulnerados, como son la vida, integridad y libertades, las infracciones al DIH, el desplazamiento forzado, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, las afectaciones en materia de mujer y género y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Como corolario, se cuenta con mapas en los que se muestra cómo han ido evolucionando el riesgo y la presencia del conflicto armado en el litoral pacífico caucano durante las décadas del 80 y 90 y en la década actual, lo cual concluye con una prospectiva o análisis de las posibles dinámicas y fenómenos de violencia que puedan azotar a esta región en el corto y mediano plazo.

El informe estructural de riesgo de la costa pacífica caucana fue elaborado en tres etapas durante el segundo semestre de 2008: un trabajo de campo consistente en un recorrido por los tres municipios en el que se adelantaron entrevistas, grupos de discusión y talleres con autoridades, líderes y comunidades, entre los meses de junio y julio; un proceso de recolección y sistematización de documentación bibliográfica y estadística durante agosto y octubre de 2008, y, finalmente, la redacción y ajuste del texto final entre noviembre de 2008 y enero de 2009.

23 Ibídem. P. 83.

2.3.2. Informe estructural de riesgo para el piedemonte araucano

Este Informe de riesgo estructural indaga sobre los aspectos estructurales que configuran el territorio del piedemonte araucano y su capital, como una zona de conflictos constantes donde las garantías a la vida y el desarrollo y libre disfrute de los derechos fundamentales están siendo cada vez menos viables.

A escala geográfica, el informe aborda la región del piedemonte araucano[24] porque en este territorio habita más del 50% de la población y es donde reiteradamente los actores armados vienen cometiendo acciones atentatorias contra la normativa del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; así como en Arauca, capital del departamento, dado que allí están las principales instituciones del Estado a escala regional y nacional y es donde se toman las decisiones públicas que afectan de manera positiva o negativa a su población.

La investigación ha mostrado que el departamento de Arauca, en un proceso de configuración regional más amplio dentro de los Llanos, parece dibujar tardíamente las expresiones de lo que ha sido la historia de la construcción del Estado colombiano, definido e identificado por las dinámicas y los desarrollos históricos de los conflictos que allí tienen lugar. El conflicto y la violencia han sido la constante de su devenir histórico y social, que amenaza, todavía en los inicios del siglo XXI, la viabilidad como proyecto político, social y cultural de la población que allí reside.

Parafraseando a Alonso (1997), pareciera que los "ejes de pervivencia conflictiva definen internamente" a la región llanera como una "…sociedad con una identidad construida a partir de la resistencia, la supervivencia y la confrontación, pero al mismo tiempo, estos elementos se constituyen en las piezas fundamentales de la definición externa (…) como una región periférica y marginal, esto es, como el espacio de la otredad, de lo que no pertenece al Estado-Nación"[25].

A partir de las características físico-ambientales, sus aspectos geográficos y de frontera internacional, se busca comprender la compleja relación con los procesos asociados a la guerra o a la disputa del poder económico y político en la región. Esto, para entender las razones de la presencia de los actores armados, sus estrategias y tácticas y los efectos de la confrontación violenta sobre la población civil. Tal como afirma Pécaut 04, "El carácter estratégico deriva de la posición geográfica de un espacio (control de rutas, zona

24 Se entiende por piedemonte araucano el territorio comprendido por los actuales municipios de Tame, Fortul, Saravena y parte de Arauquita. Esta zona ha sido conocida históricamente como región del Sarare; sin embargo, es necesario aclarar que la región del Sarare comprende integralmente parte de los departamentos de Arauca, Boyacá y Norte de Santander, en jurisdicción de los actuales municipios de Tame, Fortul, Saravena, Arauquita, Cubará y Toledo, respectivamente. "El Sarare es la región selvática del piedemonte andino en donde se forma el río Arauca, antiguo Sarare, por la confluencia de los ríos Cobaría, Margua y Cubugón, frente al Estado Apure en Venezuela. El Sarare constituye la zona de transición norte entre la cordillera oriental y el alto Llano. Estas tierras que integran la región pertenecen a la jurisdicción de los municipios de Toledo, en Norte de Santander; Cubará, en Boyacá, y las poblaciones de Saravena, Fortul y Tame, en el occidente del departamento de Arauca". Véase: Giraldo Castaño, Germán G. La Colonización en la orinoquía colombiana, Arauca 1900 – 1980. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá, D. C. Primera edición, abril de 2006. p. 91.

25 Alonso E., Manuel Alberto. *Conflicto armado y configuración regional*. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín, marzo de 1997.

de retaguardia o punto de partida de operaciones militares) y de los recursos económicos que ofrece"[26].

En el informe estructural se destaca que Arauca pasó de ser una región de frontera marginal, que históricamente ha aparecido como zona de conflictos[27], a alcanzar una importancia económica en el contexto nacional, dado el gran impacto petrolero de Caño Limón. Sus riquezas petroleras dinamizaron un proceso acelerado de urbanización y articulación intra- y extrarregional, que ha llevado a una contradicción en la distribución de la riqueza, el agotamiento de los recursos ambientales, la fragmentación del tejido social y la construcción de un proyecto regional cada vez mas excluyente y violento.

Lo que se evidencia es que el boom petrolero que despertó este territorio tomó por sorpresa tanto al Gobierno nacional como a la dirigencia araucana, que en esos momentos no contaba con una infraestructura institucional, física y humana capacitada para administrar de forma eficiente y eficaz los cuantiosos recursos financieros que ingresaron a sus arcas. Como consecuencia, sobrevinieron la corrupción y el despilfarro, y solo una parte de la infraestructura física y humana ha logrado permear el contexto territorial y social del departamento de Arauca.

En este contexto, sumado a las condiciones de abandono institucional del territorio, su histórico aislamiento de los principales centros urbanos del país y la precaria intervención del Estado, atrajo a otras organizaciones ilegales –que se encontraban en proceso de expansión y copamiento de territorios nacionales no articulados a la dinámica económica, política y cultural del Estado-nación– para incorporarlo a sus fines estratégicos a nivel político, económico y militar en el marco del conflicto armado.

Con el creciente desarrollo de las estrategias de estas organizaciones al margen de la ley, se fue consolidando un escenario propicio para la economía de la guerra, el uso reiterado de tácticas militaristas de cada uno de los bandos en confrontación, y el uso de recursos humanos, geográficos y financieros que, a la postre, configuran el actual estado de cosas: violaciones constantes de los derechos fundamentales, infracciones flagrantes al derecho internacional humanitario y creciente condición de vulnerabilidad y pobreza en la población residente.

En segundo lugar, el proceso de ocupación del territorio, desde una mirada histórica, buscó entroncar los factores sociales, geográficos, políticos y económicos, pero solo hasta comienzos de la década de los años ochenta, momento en el cual comienza de manera intensa el desarrollo del conflicto armado y el sometimiento de la población civil en el territorio piedemontano.

Posteriormente surgirá el proceso de desarrollo económico en el departamento, partiendo del enclave petrolero conocido como Caño Limón, sus consecuencias inmediatas en el devenir de Arauca y su cada vez más notoria relación con la intensidad del conflicto y el accionar de los actores armados ilegales. Enseguida, la dinámica de la economía del

26 Pécaut, Daniel (2004). *Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra.* En Dimensiones territoriales de la guerra y la paz. Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET). Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004. p. 23-36.

27 Empezando desde la independencia, pasando por el periodo de la violencia de mediados del siglo veinte hasta la reciente confrontación Estado – guerrilla a comienzos de la década del 80, que se complejiza aún más con la llegada de grupos paramilitares y la posterior confrontación entre los mismos grupos guerrilleros.

narcotráfico a partir de la expansión de cultivos de coca, objeto de control del Estado y de disputa de los actores armados ilegales y, finalmente, la dinámica de otras actividades económicas, propias de las regiones de frontera internacional, cuya explotación ilegal también contribuye a la economía de la guerra y al fortalecimiento de organizaciones ilegales: contrabando, tráfico de armas y munición, migraciones y movilidad de combatientes.

El informe dedica especial atención al desarrollo del conflicto armado en el departamento. Comienza con el surgimiento de los actuales grupos guerrilleros (FARC y ELN) y grupos paramilitares de reciente aparición y expansión. Describe y diagnostica el accionar de la fuerza pública y su probable papel en la intensidad de la confrontación armada, particularmente de las infracciones al DIH que como fuerza regular está obligada a cumplir. Y a partir de este diagnóstico, formula un mapa de riesgo para el departamento en materia de violaciones a los derechos humanos. Finaliza con unas recomendaciones de política pública para el Estado colombiano, en materia de prevención y superación de las condiciones del conflicto armado en este que es territorio importante para la configuración del Estado nacional, recién iniciado el siglo XXI.

2.4. Alertas tempranas levantadas por el CIAT

Durante el año 2008, el CIAT implementó una política de descentralización de sus reuniones con el propósito de integrar en la valoración de los informes de riesgo, y en las notas de seguimiento emitidas por el SAT, la participación de las autoridades civiles y militares de los niveles regional y local, con los representantes de las instancias nacionales que hacen parte del CIAT[28]. Esta nueva estrategia se concretó con la realización de CIAT descentralizados en los departamentos de Cauca, Nariño, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Risaralda. En dichas sesiones, del CIAT con autoridades territoriales, se buscó la reevaluación de las alertas emitidas.

Los informes de riesgo en el periodo fueron los siguientes:

2.4.1. Informe de Riesgo 003-07 emitido para el municipio de Puerto Asís, del departamento del Putumayo

En el mes de febrero, la Defensoría del Pueblo advirtió a través del SAT el riesgo sobre la población y los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades agrarias del municipio de Puerto Asís, en el departamento del Putumayo. Se manifestó en dicho informe de riesgo que la introducción de formas de producción orientadas a la acumulación y generación de excedentes y la proyección de corredores internacionales para la integración de los mercados regionales con los mercados nacionales y latinoamericanos, han convertido los territorios del Putumayo, habitados por los pueblos indígenas y las comunidades agrarias, en zonas de conflicto social y violencia armada.

28 Según el Decreto 2862 de 2007, en su artículo 2°, el CIAT estará integrado por:
1. El Vicepresidente de la República o su delegado.
2. El Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado.
3. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
4. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
5. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado.

Los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades agrarias emplazadas en la zona rural que comprende los corregimientos de Puerto Vega, La Carmelita, Alto Cuembí, Teteyé y Bajo Cuembí - Perla Amazónica, se han convertido en espacios estratégicos debido a su posición geográfica de articulación con la República de Ecuador. Son relevantes la existencia de recursos naturales, concretamente yacimientos de petróleo, y la implantación de cultivos de hoja de coca para el procesamiento de clorhidrato de cocaína. Aspectos que hacen desestructurar el territorio de una forma conflictiva, que desencadena acciones violentas por parte de los actores armados ilegales, quienes canalizan los factores de desarticulación económica y social, con la finalidad de instaurar un orden a partir de la guerra, lo cual significa nutrirse de las ganancias obtenidas por las compañías multinacionales extractoras de petróleo, controlar los corredores de movilización al vecino Ecuador y las áreas sembradas con coca, y subyugar los principios de autonomía y propiedad colectiva de los pueblos indígenas y las formas de organización instauradas.

Como resultado de la valoración hecha por el CIAT, este decidió considerar el Informe como una Alerta Temprana y, en ese sentido, emitió una serie de recomendaciones a las autoridades civiles y militares del departamento y del municipio.

A partir del seguimiento del sistema al riesgo advertido, se pudo constatar la permanencia del mismo sobre la población civil , lo cual se ratificó a través de la primera nota de seguimiento, del 25 de diciembre del mismo año, mediante la cual se relacionó una serie de hechos violentos –ocurridos con posterioridad a la emisión del informe– que buscaban detentar o restablecer el control territorial sobre el corredor Puerto Vega –Teteyé, las rutas fluviales por el río San Miguel, y las franjas fronterizas con la República de Ecuador, tales como homicidios, atentados, secuestro de civiles, amenazas, retenciones ilegales de personal de una misión humanitaria, enfrentamientos y hostigamientos entre grupos armados y la desactivación de un campo minado.

Por la valoración hecha por el CIAT a la nota de seguimiento, el comité decidió mantener la consideración de Alerta Temprana y reiteró recomendaciones a las autoridades civiles y militares del departamento y del municipio. Como resultado de la agudización del riesgo para la población civil, el SAT emitió una segunda nota de seguimiento el 8 de diciembre de 2008, donde describe la intimidación y las amenazas de las cuales está siendo objeto la población civil en Puerto Asís, como resultado de la confrontación entre los actores armados.

Se resaltaron los desplazamientos forzados de población civil en busca de protección en otras áreas del departamento e incluso del país; los asesinatos cometidos contra líderes sociales, como el de agosto de 2008 contra Manuel Erminson Gamboa Meléndez, quien figuraba como vicepresidente de la Asociación Campesina para la Defensa del Putumayo, y miembro de la Junta Nacional de Fensuagro, y la situación de confinamiento a la que está sometida parte de la población de los corregimientos Teteyé y Bajo Cuembí o Perla Amazónica, con la amenaza de ser asesinados.

A pesar de la situación y los constantes hechos vulneratorios de los derechos humanos y las afectaciones contra la población civil por las infracciones al DIH cometidas por los actores armados, en reunión del CIAT el 18 de diciembre, el comité decidió levantar la alerta temprana y se limitó a emitir la recomendación: "Al Gobernador de Putumayo, al Comandante del Departamento de Policía de Putumayo, al Comandante de la Vigésima

Séptima Brigada del Ejército y al Alcalde de Puerto Asís, se les recomendó informar sobre las acciones desarrolladas, encaminadas a mitigar, disuadir y neutralizar el riesgo descrito en el documento de riesgo".

2.4.2. Informe de riesgo Nº 031-07 emitido para el municipio de Puerto Guzmán, del departamento de Putumayo

El Informe 031-07 fue emitido por el SAT el 2 de noviembre para el municipio Puerto Guzmán, advirtiendo el riesgo que corría la población asentada en siete inspecciones del área rural, dentro de ellas el resguardo indígena Calenturas, de la etnia Inga. Se mencionó que la configuración espacial del municipio, como un territorio de colonización de frontera, alejado de la intervención estatal y de los beneficios de desarrollo otorgados por los centros de acumulación nacional y regional, posibilitó que este se convirtiera en lugar de expansión y refugio de los grupos guerrilleros, especialmente de las FARC.

El panorama de la confrontación armada se profundizó con la implementación del Plan Colombia en el sur del país, el cual, mediante acciones militares de la fuerza pública, busca liberar los territorios copados por la guerrilla y cerrar los corredores estratégicos de salida de estupefacientes y de entrada de precursores químicos para el procesamiento de drogas ilícitas. Igualmente, lleva a cabo acciones de recuperación espacial, que han implicado el recrudecimiento de los mecanismos de coerción sicológicos y físicos provenientes de las FARC y de señalamiento y estigmatización de los lugareños por parte de las fuerzas del orden.

El escenario de riesgo descrito hace prever la ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, materializadas en homicidios selectivos, enfrentamientos armados con interposición de población civil, accidentes e incidentes por minas antipersonal o restos de guerra sin explotar, ataques indiscriminados, utilización de métodos y medios para generar terror e intimidación en la población civil, reclutamiento forzado, retenciones ilegales o toma de rehenes, restricción a la circulación de personas, víveres e insumos indispensables para la supervivencia de las comunidades, desplazamientos y reclutamientos forzados.

Resultado de la valoración hecha por el CIAT, este decidió considerar el informe como una alerta temprana en reunión del 21 de noviembre de 2007. Como resultado, se remitió una serie de recomendaciones a las autoridades civiles y militares del departamento y del municipio, así como a otras autoridades y entidades del nivel nacional con responsabilidad social en los territorios.

En mayo de 2008, en reunión de los integrantes del CIAT, se reevaluó la situación de riesgo de la población civil incluida en los informes de riesgo 003-07 y 031-07 emitidos para los municipios de Puerto Asís y Puerto Guzmán, respectivamente, y de manera conjunta se decidió mantener la consideración de alerta temprana para estos dos lugares e, incluso, se amplió la zona geográfica del riesgo al recomendar *"prestar especial atención sobre el riesgo descrito en los municipios de Orito y Valle del Guamuez"*.

Posteriormente y como resultado de la labor de seguimiento que realiza el SAT al riesgo advertido, el 13 de diciembre de 2008 se emitió la primera nota de seguimiento al informe, advirtiendo la permanencia del riesgo a partir de la intención de las Farc de contener

el avance de las tropas del Ejército Nacional, minar con explosivos algunas áreas de la zona rural del municipio de Puerto Guzmán y emplear diversos mecanismos de coerción para impedir que la población civil establezca diálogos o relaciones con miembros de la fuerza pública o autoridades, tales como el veto a cualquier intercambio o prestación de servicios a la fuerza pública, la regulación del uso de teléfonos móviles; las restricciones a la circulación y movilización a las chagras, lugares de pesca, de caza, o sitios de encuentro e intercambio; la ejecución de los supuestos informantes o cooperantes del gobierno y la instauración de una geografía del terror, que desdibuja la construcción colectiva del territorio y debilita los lazos de asociación comunitaria.

El grupo insurgente, además, está utilizando los territorios pertenecientes al resguardo Calenturas de la etnia Inga como corredor estratégico para la movilización de sus combatientes, con lo cual rompe la condición de neutralidad del pueblo indígena y fractura la cohesión territorial. En cuanto a la fuerza pública, frente a las prohibiciones y limitaciones impuestas por la subversión a la población civil, canalizó las expresiones de individualidad derivadas de las nuevas formas de acumulación mediante la difusión e implementación de estrategias de compensación y reconocimiento institucional, orientado a premiar las expresiones particulares que disienten del grupo; lo que genera, como consecuencia, acciones de retaliación por parte de la guerrilla.

Según información obtenida por la Defensoría del Pueblo e incluida en el documento de advertencia, se pudo establecer la constante ocurrencia de hechos violentos, tales como hostigamientos y enfrentamientos entre actores armados, el desmantelamiento de campamentos guerrilleros y la activación de campos minados, que han derivado en un estado de zozobra en la población civil como resultado de las estigmatizaciones y la desconfianza de que son objeto los pobladores.

Como consecuencia de la actividad de los actores armados, se han generado desplazamientos forzados de población civil, como el ocurrido en el mes de noviembre de 2008 cuando, según registros de la Personería Municipal, se desplazaron a la cabecera de Puerto Guzmán cerca de 619 personas (120 familias). Así mismo, se registró la intención de las comunidades campesinas de realizar un paro agrario en protesta por la no solución de los daños causados por la fumigación aérea a los cultivos de pancoger.

A pesar de la situación que se describe y los constantes hechos vulneratorios de los derechos humanos y las afectaciones contra la población civil debidos a las infracciones al DIH cometidas por los actores armados, en reunión del CIAT el 23 de diciembre de 2008, el comité decidió levantar la alerta temprana y se limitó a emitir la recomendación: *"Al Gobernador de Putumayo, al Comandante del Departamento de Policía de Putumayo, al Comandante de la Vigésima Séptima Brigada del Ejército y al Alcalde de Puerto Guzmán, se les recomendó informar sobre las acciones desarrolladas, encaminadas a mitigar, disuadir y neutralizar el riesgo descrito en el documento de riesgo"*.

2.4.3. Informe de riesgo 025-07 emitido para el municipio de Colombia en el departamento del Huila

El 14 de septiembre de 2007, el SAT emitió el informe de riesgo 025-07 para el municipio de Colombia en el departamento del Huila, donde identificó el riesgo a que están sometidos los residentes, especialmente en la zona rural.

Las FARC, en su propósito de control territorial de las franjas limítrofes entre los departamentos de Huila y Tolima, y de subyugación de las prácticas sociales de las comunidades asentadas en el norte del Huila y el suroriente del Tolima, incrementó sus mecanismos de violencia sicológica y física, particularmente contra los lugareños de las zonas rurales.

Los insurgentes, presionados por los operativos realizados por el Ejército Nacional en el sur del Tolima, replegaron sus combatientes al oriente del Tolima y norte del Huila, tomando represalias contra la población civil por supuesta colaboración y entrega de información a la fuerza pública e instaurando un clima de temor que permita a la guerrilla erigirse como autoridad de facto, deslegitimar la presencia del Estado y erosionar la gobernabilidad regional y local. Prueba de ello es la situación de los concejales del municipio, que se han visto obligados a hacer presencia en la localidad solo en el periodo de sesiones del cabildo y luego trasladarse a Neiva, lugar donde residen.

EL CIAT, en reunión del 12 de octubre de 2007, luego de valorar el informe, decidió emitir una serie de recomendaciones a las autoridades civiles y militares del orden regional y municipal, así como a otras instancias del Gobierno nacional con responsabilidad social en los territorios.

Posteriormente y como resultado de la labor de seguimiento al riesgo advertido, el SAT logró determinar la persistencia del riesgo y emitió la primera nota de seguimiento el 28 de abril de 2008, en la cual advirtió que la zona rural del municipio de Colombia pasó de ser un espacio de control histórico por parte de las FARC a un territorio de disputa armada, transformación que incrementó las infracciones al derecho internacional humanitario por parte de los actores armados.

La avanzada del Ejército Nacional durante el 2007 a territorios considerados santuarios de las FARC, determinó en esta guerrilla el endurecimiento de sus mecanismos de intervención y la intensificación de sus acciones armadas en medio de la población civil. Las FARC, con la finalidad de mantener la autoridad de facto sobre el territorio y la población civil, afianzada en más de cuarenta décadas, redobló los mecanismos de vigilancia a través de las milicias, declaró objeto de sospecha y seguimiento a todo poblador que efectuara intercambios comerciales y personales con la cabecera municipal y a los foráneos que ingresaban a las zonas de control guerrillero. Este orden draconiano implicó, además, la extensión de las extorsiones y el cobro de tributos a pequeños comerciantes y propietarios, el emplazamiento forzado de las comunidades y el minado de caminos, senderos y espacios de tránsito.

Por su parte, la fuerza pública, como representante del orden y la gobernabilidad, ingresó al territorio con el propósito de restablecer la seguridad y garantizar el orden público, pero paradójicamente ahondó las condiciones de vulnerabilidad de la población, que quedó atrapada en medio de los enfrentamientos y sometida a los señalamientos de uno y otro actor. Por un lado, la fuerza pública los señalaba de simpatizantes o auxiliadores de la guerrilla y, por el otro, la guerrilla los declaraba colaboradores de la fuerza pública y de la política de seguridad democrática.

Ante este escenario de persistencia y agudización del riesgo en el municipio de Colombia, el CIAT, en reunión del 14 de mayo de 2008, decidió considerar la situación como una alerta

temprana y remitió recomendaciones a las autoridades civiles y militares del orden regional y local con el propósito de mitigar, disuadir y neutralizar el riesgo descrito. Posteriormente, en la reunión del CIAT del 23 de septiembre de 2008, los miembros del comité decidieron levantar la consideración de alerta temprana declarada sobre el municipio.

2.4.4. Informe de riesgo 038-06 emitido para los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico y El Doncello del departamento del Caquetá

El 8 de septiembre de 2006, el SAT emitió el informe de riesgo N° 038-06, mediante el cual advirtió que estaban en riesgo los alcaldes municipales y concejales de El Doncello, Puerto Rico y San Vicente del Caguán, así como otros funcionarios de las administraciones locales y los integrantes de sus familias.

En el informe se describió que el escenario de riesgo, contra los alcaldes, miembros de las corporaciones públicas, funcionarios municipales, empleados de los concejos y administraciones municipales y sus núcleos familiares, es producto de las intenciones de las Farc por establecer un control sobre las estructuras del poder local, las decisiones administrativas, y la asignación de los recursos públicos.

En reunión del CIAT del 26 de septiembre de 2006, la decisión consistió en no considerar la declaratoria de alerta temprana y, en su defecto, remitir la recomendación al gobernador del departamento, a los alcaldes municipales, al comandante del departamento de Policía y al comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército, para que de manera coordinada entre autoridades civiles y militares, se reforzaran los dispositivos de seguridad y protección a la población objeto del riesgo descrito en el Informe. Igualmente, el CIAT puso en conocimiento de la situación al Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para que coordinara lo de su competencia con el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI).

Sin embargo, ante la persistencia del riesgo descrito, el CIAT, en reunión del 16 de enero de 2007, revaluó el informe teniendo en cuenta la coyuntura preelectoral y los últimos acontecimientos de orden público producidos en el departamento, principalmente en los municipios objeto de advertencia, y tomó la decisión autónoma de considerar el informe de riesgo como una alerta temprana de tipo especial, con énfasis en esta situación particular de riesgo preelectoral.

Desde la emisión del informe de riesgo, como resultado del seguimiento adelantado por el SAT a la evolución del riesgo descrito y a las acciones realizadas por parte de las autoridades competentes del deber de protección y prevención, la Defensoría del Pueblo evidenció la persistencia del riesgo sobre la población objeto de advertencia y reiteró el contenido de la nota de seguimiento N° 035-07 del 8 de agosto de 2007, la cual manifestó que las FARC continuaba ejerciendo presión armada sobre los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico y El Doncello para influir sobre las administraciones locales y desprestigiar la política de "Seguridad Democrática" del Gobierno nacional.

La nota de seguimiento observó que desde septiembre de 2006, fecha en la que se emitió el informe de riesgo, habían sido asesinados tres concejales de los municipios de San

Vicente del Caguán y El Doncello. Que el 6 de enero de 2007[29], en el casco urbano de San Vicente del Caguán, las FARC asesinó a Gloria Polanía Téllez, concejal de ese municipio y el 10 de julio de 2007 fueron asesinados Ofelia Betancur y Argemiro Medina, concejales de El Doncello, en un ataque en el que, al aparecer, la guerrilla pretendía acabar con la vida de los ocho concejales que en ese momento vivían en el casco urbano del municipio.

En la valoración de esta nueva nota de seguimiento, el CIAT, en reunión del 15 de agosto de 2007, decidió mantener la consideración de alerta temprana; consideró necesarias la emisión y remisión de recomendaciones al gobernador del departamento, al comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército y al comandante del departamento de Policía, de forma separada, para reforzar los dispositivos de seguridad y protección de la población en riesgo en los municipios mencionados, y recomendó coordinar con las administraciones municipales la realización de consejos de seguridad con participación de los concejales, para propiciar un espacio de concertación de las medidas de seguridad y protección que fueran necesarias.

Como complemento, el CIAT recomendó al Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional reforzar los dispositivos de seguridad de la población en riesgo, y al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, estudiar la situación para adoptar las medidas que correspondieran.

Nuevamente, el seguimiento del SAT al riesgo advertido determinó que las acciones de las autoridades competentes sobre el deber de protección y prevención no habían logrado conjurar el riesgo y que, por el contrario, este se había extendido al municipio vecino de El Paujil, razón por la cual, se decidió emitir el nuevo informe de riesgo N° 004-08 AI, del 6 de marzo de 2008, incorporando el nuevo municipio y subsumiendo el anterior informe de riesgo Nº 038-06 y su primera nota de seguimiento, la Nº 035-07. Días después de la emisión del informe de riesgo, el 15 marzo de 2008, fue asesinado Elser María Endo, presidente del Concejo de El Doncello (Caquetá) en la puerta de su casa. En reunión del Consejo de Seguridad Departamental del día anterior a estos hechos, 14 de marzo de 2008, las autoridades habían descalificado la advertencia del SAT.

En la valoración del nuevo informe de riesgo llevada a cabo por el CIAT el 27 de marzo de 2008 y notificada a la Defensoría del Pueblo el 18 de septiembre de 2008, el primero no consideró la declaratoria de alerta temprana sobre el informe de riesgo, inclusive, desconociendo los documentos precedentes y las decisiones tomadas en las valoraciones respectivas, decidió únicamente la emisión y remisión de recomendaciones a las autoridades civiles y militares del departamento y de los municipios respectivos.

29 Este hecho, que consumó la advertencia hecha por la Defensoría del Pueblo, dio lugar a la necesidad de reevaluar el informe por parte del CIAT en la reunión llevada a cabo el 16 de enero de 2008, cuando, como ya se mencionó, se tomó la decisión de elevar a la categoría de alerta temprana el informe de riesgo Nº 038-06.

2.4.5. Informes de riesgo Nº 036-07, emitido para los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y Puerto Santander, y Nº 006-08 para los municipios de Tibú y El Tarra, en el departamento de Norte de Santander

Similar a los casos representados en los informes de riesgo de Putumayo y Huila, ya reseñados, fueron dos los del departamento de Norte de Santander: el Informe Nº 036-07 emitido para los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y Puerto Santander el 14 de diciembre de 2007, y el Nº 006-08 emitido para los municipios de Tibú y El Tarra el 30 de abril de 2008. En ellos, luego de emitirse la advertencia de riesgo para la población civil como consecuencia del accionar de grupos armados ilegales, el CIAT decidió declarar las alertas tempranas respectivas para cada caso y, en consecuencia, remitir las recomendaciones que estimó pertinentes a las autoridades civiles y militares de los niveles regional y local.

Posteriormente, como resultado de la labor de seguimiento al riesgo y ante la persistencia y agudización de lo descrito en los informes del SAT, se emitieron dos notas de seguimiento que, respectivamente, dieron cuenta de la evolución del escenario en cada caso. En el proceso de valoración por parte del CIAT a las notas de seguimiento, el comité decidió levantar la declaratoria de alerta temprana y limitarse a remitir la recomendación a las autoridades civiles y militares con jurisdicción en la zona e de informar al Ministerio del Interior de las acciones implementadas con el objeto de proteger a la población civil.

Como es de conocimiento público, la situación de derechos humanos tanto en el área metropolitana de Cúcuta como en la región del Catatumbo y en la provincia de Ocaña es muy compleja, a pesar de los esfuerzos de las autoridades civiles y de la fuerza pública. El levantar la declaratoria de alerta temprana para un territorio determinado, en obediencia a factores políticos, es una decisión contraproducente, toda vez que se incrementa la vulnerabilidad de la población y se diluye el compromiso de las autoridades políticas, administrativas y militares para la atención de una situación de riesgo de probables violaciones de los derechos fundamentales de las comunidades.

2.5. Proyección social y coordinación institucional

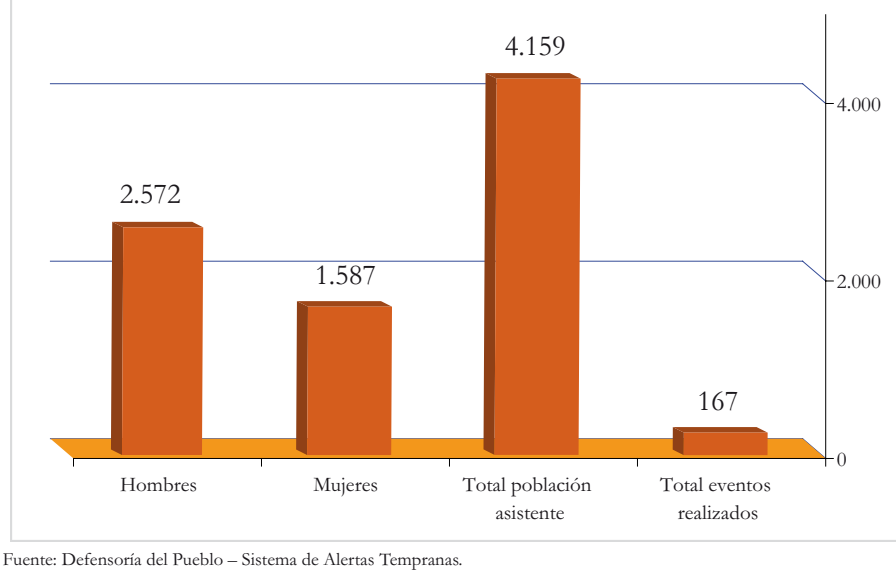
Una de las actividades complementarias que desarrolla el SAT en su labor preventiva de posibles violaciones a los derechos humanos es la proyección social y coordinación institucional. Con ella, busca crear sinergias interinstitucionales y comunitarias que logren incidir en las causas estructurales del conflicto armado.

Su espacio de trabajo se formula a partir de dos líneas de acción: la primera, con la sociedad civil, buscando la generación y el fortalecimiento de redes sociales, escenarios de solidaridad para la protección de derechos humanos y la apropiación de modelos para la gestión del riesgo; la segunda, con la institucionalidad, diseñando y concertando planes de prevención y atención de víctimas, y acciones pedagógicas para la paz y la convivencia.

La sistematización de la información asociada con esta actividad permite mostrar que el SAT realizó durante el año 2008 un total de 167 eventos de proyección social y coordinación

institucional[30]. A ellos asistieron 2.572 hombres y 1.587 mujeres, para un total de 4.159 personas (ver gráfico 9). Entre la población asistente se contó con autoridades públicas civiles y militares de los niveles local, regional y nacional; miembros y representantes de organizaciones de la sociedad civil nacionales; organismos internacionales, y comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Gráfico 9. Total eventos de proyección social y coordinación institucional, y total de participantes. Enero 1° a 31 de diciembre de 2008



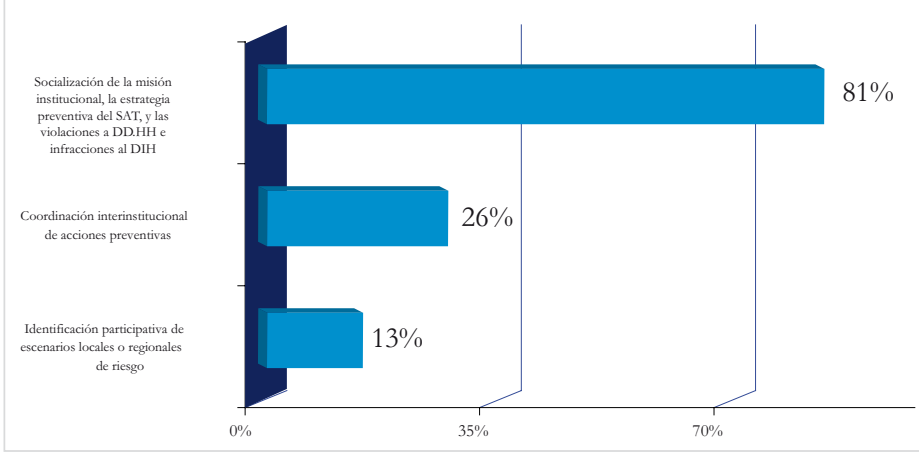
Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

En cada uno de los eventos, según la naturaleza de la convocatoria y los tipos de público asistente, se identifican previamente los temas más oportunos para trabajar. Esto se traduce en que en una sola convocatoria se lleven a cabo varias sesiones con diferentes temas, en desarrollo de un mismo seminario o taller, fortaleciendo así el impacto y la efectividad de la intervención en cada uno de los espacios. Se tiene que en el 81% de los eventos llevados a cabo se trataron temas relacionados con la socialización de la misión institucional, la estrategia preventiva del SAT y violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. En el 26% de los eventos se trataron temas asociados directamente a la coordinación interinstitucional de acciones preventivas, y en el 13% de ellos se trabajaron

30 Estos eventos tienen que ver con seminarios, talleres y reuniones de trabajo en los cuales el SAT convoca directamente o participa en el desarrollo de los temarios que se van a tratar en cada uno de ellos.

temas relacionados con la identificación participativa de escenarios locales o regionales de riesgo. Ver gráfico 10.

Gráfico 10. Participación porcentual de los temarios tratados en eventos de proyección social y coordinación institucional. Enero 1°a 31 de diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

2.5.1. Mesas de trabajo en prevención humanitaria

Una de las estrategias desarrolladas por el SAT son las mesas de trabajo sobre prevención para incidir, desde lo local y regional, en la identificación de condiciones de vulnerabilidad, construcción de escenarios de riesgo e implementación de estrategias de prevención. Son un espacio de interlocución en los cuales participan representantes de las autoridades civiles, locales o regionales, las comunidades –ya sea a través de sus líderes y representantes o de manera directa– y miembros de entidades e instancias del nivel nacional con responsabilidad en las zonas en donde se consolida el espacio. A continuación se presenta el trabajo de algunas de ellas así como las entidades e instancias que participan en cada una.

Mesa Nacional de Prevención. La honorable Corte Constitucional, en el Auto 092 de abril de 2008, con referencia a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, dispuso la reactivación de la Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento cuya

secretaría técnica es ejercida por el Programa Presidencial de Derechos Humanos, y a la cual fue invitado a participar el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

En las reuniones de trabajo de abril, junio, julio, agosto y septiembre se discutieron temas asociados con la responsabilidad y las competencias institucionales en materia de prevención del desplazamiento y protección de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento. Dentro de los desarrollos dados están la elaboración concertada del concepto de prevención integral, la presentación de la focalización territorial –esta, por la secretaría técnica de la mesa–, la creación del grupo de trabajo sobre el diagnóstico y delimitación del problema del desplazamiento y sus causas estructurales, precisiones sobre los alcances y responsabilidades de la mesa de prevención y avances en la definición del Plan Nacional de Prevención del Desplazamiento Forzado.

Mesa de prevención interuniversidades - Bogotá. En los meses de febrero y marzo se reunió en Bogotá la mesa de trabajo sobre prevención interuniversitaria de Bogotá, la cual contó con la asistencia de representantes de la Universidad Nacional, la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Vicepresidencia de la República, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), la Defensoría del Pueblo – Regional Bogotá y el SAT. En ella se estableció una agenda de trabajo para el fortalecimiento de la mesa, con el objeto de concretar la propuesta pedagógica de las universidades como espacio de conocimiento y no como escenarios de guerra; evaluar los alcances de la mesa y establecer una estrategia de presentación de esta ante las autoridades distritales.

La Universidad Nacional es el único centro universitario que aun sigue participando en el espacio. La Universidad Distrital, la Universidad Pedagógica, la Universidad Militar Nueva Granada y el Colegio Mayor de Cundinamarca han decidido ausentarse, al considerar que el nivel de riesgo de la comunidad universitaria ha disminuido.

Mesa de trabajo sobre prevención con organizaciones sociales de Córdoba. De manera periódica, se realizaron reuniones de la Mesa de Trabajo en Prevención con organizaciones sociales del departamento de Córdoba, con la participación de representantes de organizaciones sociales con trabajo en la zona, del Comité Internacional de la Cruz Roja, la diócesis de Montería, y funcionarios de la Defensoría del Pueblo.

El objetivo de estas reuniones fue realizar un análisis de los riesgos bajo los que se encuentra la población civil en el marco del conflicto armado, así como coordinar medidas de prevención dirigidas a mitigar dichos riesgos. En ellas se compartió información sobre hechos relacionados con la dinámica del conflicto ocurridos recientemente en Montería, Valencia, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano del departamento de Córdoba. Lo anterior permitió complementar el monitoreo realizado por el SAT en estas localidades, al igual que adelantar las gestiones defensoriales pertinentes.

Se realizó un ejercicio conjunto de análisis de la dinámica actual del conflicto armado en el departamento, tomando como punto de partida los hechos conocidos por las organizaciones en los municipios de Tierralta, Valencia, Puerto Libertador, Montelíbano y Montería. De otro lado, se puso en consideración de la mesa la intención que manifestó la organización Visión Mundial de volver a participar en este espacio. Las organizaciones estuvieron de acuerdo con su reincorporación.

Mesa de trabajo sobre prevención con la fuerza pública del departamento de Córdoba. En el mes de mayo se llevó a cabo la reunión de la mesa de trabajo sobre prevención con miembros de la fuerza pública con jurisdicción en el departamento y la participación de representantes de los organismos de seguridad departamentales y servidores públicos de la Defensoría del Pueblo.

En su desarrollo, se realizó un ejercicio conjunto de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el SAT en los informes de riesgo vigentes para el departamento de Córdoba. Así mismo, se analizaron algunos hechos recientes ocurridos en los territorios advertidos y se indagó acerca de las acciones de la fuerza pública en estos casos. Igualmente, se solicitó a la Brigada XI la inspección de un predio aledaño al sector urbano del corregimiento de Juan José (Puerto Libertador) donde semanas atrás se registró en incidente con minas antipersonal, predio que ha sido utilizado para acampar por tropas del Ejército. Finalmente, la Defensoría del Pueblo manifestó su preocupación por el aumento en el número de homicidios en el departamento, especialmente en Montería, por lo que se instó a la Policía a desarrollar actividades que busquen la disminución de estos hechos violentos.

Mesa de trabajo sobre prevención con la fuerza pública del departamento del Chocó. En el mes de abril se reunió la mesa de trabajo sobre prevención del Chocó, con participación de autoridades públicas civiles regionales y locales, miembros de la fuerza pública con jurisdicción en el departamento, representantes del CTI de la Fiscalía General de la Nación, el DAS y la Defensoría del Pueblo.

En desarrollo del compromiso adquirido el día 22 de noviembre del 2007, en la Mesa Defensorial de trabajo con la fuerza pública, se realizó este segundo encuentro en la ciudad de Quibdó, con el fin de articular esfuerzos que permitan identificar la situación de vulnerabilidad de la población civil –la cual recibe con mayor rigor los efectos del conflicto armado en la región– para la construcción de estrategias humanitarias conjuntas en materia de prevención. Se presentaron las conclusiones de la reunión de la Mesa Defensorial de Trabajo con la fuerza pública, de los informes de riesgo vigentes para la región y se hizo un ejercicio conjunto de seguimiento de las recomendaciones e identificación de la situación actual en la zona.

Mesa de trabajo en prevención con la fuerza pública del Huila. En el mes de junio se llevó a cabo la reunión de la mesa departamental de trabajo sobre prevención, con participación de autoridades civiles, miembros de la fuerza pública con jurisdicción en el departamento, un delegado del DAS y la Defensoría del Pueblo.

La Defensora Regional del Pueblo instaló formalmente la Mesa de Trabajo con la fuerza pública y demás organismos de seguridad del Estado y propuso, en desarrollo de la metodología de la mesa, la intervención de cada una de las autoridades convocadas para que rindieran un informe de conformidad con las recomendaciones estipuladas en los documentos de advertencia que han sido emitidos para el departamento por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Entre las conclusiones y compromisos adquiridos por los asistentes aparecen los siguientes:

- El DAS ha realizado desde enero 83 estudios de nivel de riesgo. Los envió al Ministerio del Interior y de Justicia para tomar las medidas pertinentes, comentando

las dificultades que se le presentaron dado que el Ministerio no había enviado ninguna respuesta sobre estos estudios, lo cual le impedía avanzar en el proceso de toma de medidas de protección de los nuevos alcaldes y concejales de estos municipios, que están inmersos en el informe de riesgo.

- En cuanto a realizar una nueva mesa de trabajo sobre prevención el 10 de julio de 2008 en el salón de capacitación de la gobernación, la defensoría regional y el SAT harían la convocatoria y se cursaría invitación a todas las entidades involucradas en las recomendaciones de la nota de seguimiento Nº 08-08.
- Se hará la socialización de los informes de riesgo y de las notas de seguimiento a los alcaldes y concejales involucrados.
- Se programará una próxima mesa de trabajo con presencia de los alcaldes de los seis municipios incluidos en el informe de riesgo Nº 022-08.

Mesa de trabajo sobre prevención con organizaciones sociales de Sucre. En los meses de abril y junio, en la ciudad de Sincelejo, se llevaron a cabo dos reuniones de la mesa de trabajo sobre prevención con participación de representantes de organizaciones sociales con trabajo en el departamento, funcionarios de la Vicepresidencia de la República y funcionarios de varios programas de la Defensoría del Pueblo que tienen asiento en el departamento de Sucre.

Por solicitud de uno de los integrantes de la mesa, participó un miembro de la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU), la cual, a su vez, hace parte del Movimiento Nacional de Víctimas. El representante expuso la situación de riesgo bajo el cual se encontraban algunos de los integrantes de estas asociaciones. Ante esta situación, la ACEU decidió denunciar los hechos, por lo que se le sugirió que, una vez se hiciera, se enviaría copia de la denuncia a la Defensoría del Pueblo – Seccional Sucre para que pudiera intervenir ante las entidades correspondientes con el fin de garantizarles la protección y que se realizaran las investigaciones a que hubiera lugar.

El proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo envió copia de un informe sobre el estudio del riesgo de los miembros de la ACEU, así como de otros hechos ocurridos en la zona rural de los Montes de María al director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Así mismo, los asistentes rindieron el informe de los últimos acontecimientos relacionados con la dinámica del conflicto armado en el departamento y se hizo especial énfasis en los municipios de los Montes de María, San Onofre y Sincelejo.

Otro punto de observación por parte de la mesa de prevención giró en torno de la reciente dinámica relacionada con la compra masiva de tierras que realizan comisionistas en la parte plana de los Montes de María y frente a la cual las entidades no tienen capacidad de intervención.

Mesas de trabajo sobre prevención en Cauca. Con la participación de autoridades civiles municipales y representantes de organizaciones internacionales defensores de derechos humanos, se llevó a cabo en el mes de marzo la reunión de la mesa de trabajo sobre prevención del departamento del Cauca. Allí se socializaron las estrategias preventivas de la Defensoría del Pueblo y la misión del Sistema de Alertas Tempranas. También se llevó a cabo un taller de construcción de escenarios de riesgo por subregiones del departamento y

un taller específico con las organizaciones internacionales en la zona, para la presentación de sus mandatos y principales áreas de trabajo.

Mesas de trabajo sobre prevención en Bolívar. En el departamento de Bolívar se realizaron cuatro mesas de trabajo sobre prevención con organizaciones sociales. Los objetivos fueron los de establecer la mesa de trabajo, elaborar los criterios y la metodología de trabajo y adelantar la construcción del plan de prevención humanitaria para realizar un análisis de los riesgos bajo los que se encuentra la población civil en el marco del conflicto armado, así como coordinar medidas de prevención dirigidas a mitigar dichos riesgos.

Mesas de trabajo sobre prevención en Atlántico. En el departamento del Atlántico se realizaron tres mesas de trabajo sobre prevención con organizaciones sociales. Los objetivos de estas reuniones fueron los de establecer la mesa de trabajo; elaborar los criterios y la metodología de trabajo; adelantar la construcción del plan de prevención humanitaria y realizar un análisis de los riesgos bajo los que está la población civil en el marco del conflicto armado.

Mesa de trabajo sobre prevención en Bucaramanga y su área metropolitana. En el mes de agosto se llevó a cabo en la ciudad de Bucaramanga la mesa de trabajo sobre prevención con el fin de adelantar políticas preventivas, acciones de fortalecimiento interinstitucional y construir solidaridades sociales que prevengan acciones de violencia en el marco del conflicto armado.

En su desarrollo, se identificaron los escenarios de riesgo a los que están expuestos los habitantes del área metropolitana de Bucaramanga y se definieron estrategias frente a los riesgos.

2.5.2. Incorporación de la prevención humanitaria en los planes de desarrollo locales y regionales

Un ejercicio de especial relevancia, con ocasión de la posesión de los nuevos gobernantes locales y regionales el 1° de enero de 2008, fue la gestión política institucional llevada a cabo por la dirección del SAT con el propósito de incidir en la incorporación del tema de la prevención humanitaria en los planes de desarrollo de gobernaciones y alcaldías del país. Actividad que se consolidó a partir de la identificación de la necesidad de posicionar la labor preventiva del SAT ante los nuevos mandatarios.

Para ello, se llevaron a cabo reuniones y talleres de trabajo con participación de alcaldes, secretarios de gobierno y otros funcionarios del nivel local y regional con responsabilidad en la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo.

Reunión – encuentro con nuevas autoridades del departamento de Santander, Bucaramanga y municipios del área metropolitana. En el mes de enero, en las instalaciones de la gobernación del departamento, se llevó a cabo una reunión de trabajo con participación del Gobernador de Santander y el Secretario de Gobierno Departamental, funcionarios que manifestaron su compromiso con la promoción y salvaguardia de los derechos humanos, al considerar el tema como bandera de esta administración. En este sentido, manifestaron su interés de propiciar un ambiente para una cultura de los derechos

humanos en el departamento, que trascienda a través de políticas públicas que mitiguen los riesgos vigentes en la comunidad.

En otros escenarios de diálogo con el alcalde de Bucaramanga, el Secretario de Gobierno y los secretarios de planeación de Girón, Floridablanca y Piedecuesta, se reafirmó la importancia de incorporar en los planes de desarrollo el componente de la prevención humanitaria, articulado con otras líneas de inversión, que permita mitigar los efectos de las condiciones de vulnerabilidad de la población civil asentada en los respectivos municipios.

Reunión – encuentro con nuevas autoridades del departamento de Norte de Santander, Cúcuta y municipios del área metropolitana. En la primera semana de febrero se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo con las nuevas autoridades del departamento de Norte de Santander, la ciudad de Cúcuta y los municipios que hacen parte del área metropolitana. El SAT planteó la importancia de instaurar mecanismos pedagógicos y de sensibilización sobre el tema de prevención y socializó la labor preventiva del sistema, ante la cual la mayoría de gobernantes manifestó su desconocimiento de las actividades que realiza y las implicaciones de los mecanismos de advertencia de posibles violaciones a los derechos humanos que aplica la Defensoría del Pueblo. Como resultado del trabajo adelantado, los mandatarios reconocieron la importancia del tema y se comprometieron a que, con la colaboración de la Defensoría del Pueblo, se adelantarían las gestiones pertinentes para la incorporación del tema en los planes de desarrollo.

Reunión - taller para la concertación de estrategias de prevención humanitaria con autoridades del departamento del Huila. En el marco del taller de socialización de la misión institucional del SAT y la labor de advertencia del 19 de febrero en la ciudad de Neiva, se realizó una reunión con participación de autoridades civiles y militares del departamento, de la capital y de personeros municipales de algunos municipios del departamento. Previa descripción de los escenarios de riesgo identificados en el departamento, se procedió a presentar la estrategia de prevención implementada por el SAT, la cual pretende, mediante el fortalecimiento institucional, social y comunitario, incentivar la adopción de mecanismos de prevención y protección frente a los impactos ocasionados por el conflicto armado.

Reunión - taller para la concertación de estrategias de prevención humanitaria con autoridades del departamento del Putumayo. Durante los 6 y 7 de marzo en la ciudad de Mocoa, se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo que buscaron socializar la estrategia preventiva de la Defensoría del Pueblo y la labor de advertencia que desarrolla el SAT, con participación de autoridades civiles y militares del orden departamental y municipal.

Como resultado del trabajo realizado, se logró definir una agenda de reuniones con los alcaldes y servidores públicos municipales para la incorporación de la prevención humanitaria en los planes de desarrollo local, y determinar los espacios y acciones de prevención por implementar.

Reunión - taller con autoridades civiles, militares e indígenas de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas. Los días 9, 10 y 11 de abril se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo con participación de autoridades municipales (alcaldes y personerías), departamentales (gobernación y secretaría de gobierno), miembros de la

fuerza pública con jurisdicción en la zona y autoridades étnicas así como representantes y delegados de las instituciones nacionales de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el ICBF, el SENA, Medicina Legal y el Programa Presidencial para la Acción Social.

El objetivo central de las reuniones de trabajo fue dar a conocer los programas de la Defensoría del Pueblo a las nuevas autoridades de los tres departamentos, en el marco de su función constitucional de promover la prevención y protección de los derechos fundamentales de las personas y de las comunidades, en particular el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el Programa de Atención a Comunidades en Riesgo y el proyecto de defensores comunitarios.

La programación de eventos se llevó a cabo en las ciudades de Armenia, Manizales y Pereira, donde se contó con la participación de miembros y representantes de las comunidades. Los principales temas tratados estuvieron enfocados a capacitar a los nuevos mandatarios sobre la acción de prevención de la Defensoría del Pueblo, la socialización de los escenarios de riesgos identificados y las situaciones de riesgo advertidas por el SAT. Adicionalmente, se trabajó sobre la importancia de la inclusión de la prevención humanitaria en los planes de desarrollo.

Encuentro nacional "Segunda Cumbre Nacional y Departamental de Secretarios del Interior Departamentales: apuestas para la gobernabilidad territorial con énfasis en derechos humanos y justicia". En la ciudad de Bucaramanga, los días 15 y 16 de mayo, se llevó a cabo este importante evento que contó con la participación del Defensor del Pueblo, doctor Vólmar Pérez Ortiz, el gobernador de Santander, doctor Horacio Serpa Uribe y el Viceministro de Justicia en calidad de invitados especiales. Fueron acompañados por directivos nacionales de la Defensoría del Pueblo, tales como el director nacional de Promoción y Divulgación, el coordinador nacional de la Oficina de Atención al Desplazamiento Forzado, la coordinadora del Programa de Justicia y Paz, y el Defensor Delegado para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado. Igualmente, se hicieron presentes el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, un delegado del Programa Presidencial para la Acción Social, el director del Programa Nacional de Minas Antipersonal, el presidente de la Comisión Nacional de Reparación, y un representante de ACNUR, como también 15 secretarios de gobierno departamentales, 30 secretarios de gobierno municipales del departamento de Santander y demás autoridades civiles, militares, gremios, representantes de la academia y líderes y representantes de organizaciones sociales y comunitarias de Santander.

En desarrollo de la alianza interinstitucional entre la Federación Nacional de Departamentos y el SAT se propuso adelantar el encuentro nacional de capacitación con las nuevas autoridades departamentales y locales, para trabajar temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Específicamente, se trataron los relacionados con el desplazamiento forzado a partir de los mandatos contenidos en la sentencia T-025/04 y sus autos, la prevención humanitaria y el Sistema de Alertas Tempranas, los alcances de la Ley 975 de Justicia y Paz, los Jueces de Paz y de Reconciliación, accidentes e incidentes por minas antipersonal, y la importancia de inclusión en las agendas públicas regionales y en los planes de desarrollo del tema de la prevención humanitaria.

2.5.3. Coordinación intrainstitucional del SAT

El Sistema de Alertas Tempranas, en el marco del Plan Estratégico de la Defensoría y de su Plan de Acción 2008, organizó y realizó varios talleres con diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo con el fin de socializar las líneas de coordinación intrainstitucional y elaborar un plan de trabajo que articule las acciones de prevención de cada dependencia con la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado.

Como resultado de ese ejercicio de coordinación intrainstitucional, se presenta a continuación la relación general de encuentros realizados con sus resultados y compromisos adquiridos.

Reunión con los directivos nacionales de la Defensoría del Pueblo, para la articulación intrainstitucional sobre prevención y protección en lo regional y local. En el mes de abril de 2008 se llevó a cabo la reunión de articulación intrainstitucional con directivos nacionales y asesores de las direcciones nacionales, defensorías delegadas y coordinadores de proyectos especiales de la Defensoría del Pueblo. El objetivo de la jornada de trabajo estuvo centrado en el proyecto que viene desarrollando el SAT, consistente en la apropiación de los indicadores de género para monitorear el conflicto armado y consolidar las acciones de articulación intrainstitucional en materia de prevención y protección de los derechos humanos y concertar un plan de trabajo conjunto.

Se adelantaron reuniones puntuales entre la dirección del SAT y cada una de las direcciones nacionales, defensorías delegadas y coordinaciones de programas nacionales, para definir planes de acción concertados en lo regional y local, partiendo de la imperiosa necesidad de que en cada uno de los programas y proyectos defensoriales se articulen y definan acciones integrales y de impacto sobre prevención y protección humanitaria. El otro resultado de articulación intrainstitucional se abordó desde la coordinación del eje de prevención, protección y atención de la entidad, coordinado por las delegadas de niñez, juventud y mujer y del SAT.

Presentación de la oferta y la demanda de capacitación de la línea de atención a víctimas del conflicto armado interno. En Bogotá, en el mes de junio, con asistencia de directores nacionales, defensores delegados, coordinadores de programa y jefes de oficinas de apoyo de la Defensoría del Pueblo, se llevó a cabo la reunión para la presentación de la oferta y la demanda de capacitación de la línea de atención a víctimas del conflicto armado.

La reunión se centró en el objetivo de articular temáticas de capacitación para los funcionarios de la entidad, y se llegó al compromiso de elaborar y enviar al director nacional de Recursos y Acciones Judiciales un documento que plantee, conceptual y jurídicamente, qué víctimas atiende cada una de las dependencias de la entidad y qué procedimientos se deben adelantar para ello, para luego ser remitidos al director nacional de Promoción y Divulgación, quien organizará la información recibida y entregará un documento para discusión de los cuadros directivos de la entidad.

Eje de prevención, atención y protección en materia de DD.HH. y DIH de la Defensoría del Pueblo. En reuniones de junio y julio de 2008, con la participación de los directivos nacionales de Atención y Trámite de Quejas, Promoción y Divulgación,

los delegados para los Indígenas y Minorías Étnicas, para la Niñez y la Mujer, Asuntos Constitucionales; y los coordinadores de los programas de Atención al Desplazamiento Forzado, Atención a Comunidades en Riesgo, Justicia y Paz, y de la Oficina de Cooperación Internacional, se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo centradas en el objetivo de hacer un inventario y socializar los proyectos que en cada dependencia se están adelantando en el marco del Eje de Prevención, Atención y Protección, para articular esfuerzos y, a partir del apoyo de la Oficina de Cooperación Internacional, explorar canales de financiación con agencias de cooperación.

Como resultado del trabajo adelantado en las sesiones, se logró priorizar la preparación y presentación de ocho proyectos que, con criterios articulados, desarrollarán las direcciones, delegadas y coordinaciones nacionales. En el desarrollo de las actividades se contó con la facilitación de la GTZ y se propuso como meta la presentación y discusión de resultados en un taller con directivos nacionales de la Defensoría.

Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas nukak y guayabero del departamento del Guaviare. En desarrollo de la coordinación intrainstitucional entre las Delegadas para los Indígenas y las Minorías Étnicas y la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, está en elaboración el "Informe sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas nukak y guayabero del departamento del Guaviare". Durante su preparación, se hizo un levantamiento de información, recopilación bibliográfica y elaboración de un borrador de informe. Posteriormente, se llevó a cabo un taller para la validación de este borrador con autoridades civiles y militares del departamento y líderes y miembros de las comunidades indígenas, los días 23 al 27 de junio de 2008 en la Corporación Autónoma de la Amazonía y en los resguardos indígenas de San José del Guaviare.

En el trabajo con las comunidades indígenas, se sostuvieron reuniones con aborígenes Guayabero en los resguardos Barrancón y La María y con indígenas Nukak en los resguardos Agua Bonita y Villa Leonor. En el trabajo con las autoridades civiles y militares del departamento y municipio, se llevaron a cabo dos sesiones de trabajo con representantes de la alcaldía, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Secretaría de Gobierno Departamental, la CDA, el ICBF, Parques Nacionales Naturales, la Secretaría de Salud Departamental, la Secretaría de Salud Municipal, la Agencia para la Acción Social y Pastoral Social de la Iglesia Católica.

Los temas tratados se centraron en explicar a los funcionarios públicos y comunidades indígenas Guayabero y Nukak los objetivos misionales de la Defensoría del Pueblo y los alcances del ejercicio de la magistratura moral que ejerce el Defensor del Pueblo. Se presentó el recuento del trabajo que se ha venido desarrollando desde el año 2007 para la elaboración del documento defensorial, el contenido del borrador del informe defensorial y, posteriormente, las matrices de validación de la información. Los representantes de las instituciones que asistieron, confirmaron los problemas que se habían identificado en todo el departamento y que afectan en general a todas las comunidades: las confrontaciones entre actores armados, el reclutamiento forzado, el confinamiento, la instalación de campos minados en los alrededores de los resguardos, las restricciones a las prácticas culturales –que incluyen caza y pesca–, y el impacto de las confrontaciones entre actores ilegales y las fuerzas del Estado.

Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del departamento de Vaupés. En desarrollo de la coordinación intrainstitucional entre las Delegadas para los Indígenas y las Minorías Étnicas y la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, está en elaboración el "Informe sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del departamento Vaupés". En su preparación, se llevaron a cabo actividades de levantamiento de información, recopilación bibliográfica y elaboración de un borrador de informe. Posteriormente, se llevó a cabo un taller para la validación del borrador del informe defensorial sobre la situación de las comunidades indígenas del Vaupés con autoridades civiles y militares del departamento y líderes y miembros de las comunidades indígenas, los días 3, 4 y 5 de junio de 2008 en el auditorio de la Gobernación del Vaupés en la ciudad de Mitú.

El taller fue orientado por el director del SAT con el acompañamiento de una asesora de la Delegada para los Indígenas y la participación de las autoridades civiles y militares, de los niveles departamental y local, y delegados de instituciones nacionales que adelantan trabajo en la zona y que tienen responsabilidad social con las comunidades indígenas. Adicionalmente, se adelantaron sesiones de trabajo con comunidades indígenas y la participación de los representantes de ocho (8) zonales: Asatrauiyuva, Asoiva, Ozcim, Udic, Aativam, Alubva, Asatav y Azatiac.

A la jornada de trabajo con autoridades civiles y militares asistieron el gobernador del Vaupés, el alcalde de Mitú, los secretarios de despacho de los dos niveles de gobierno, planeación, salud y educación, el gerente del hospital, el director de saneamiento, la Personera Municipal, el Procurador Regional y delegados regionales de la Agencia Presidencial para la Acción Social, el ICBF, Medicina Legal, Incoder, Pastoral Social, representantes del Vicariato Apostólico de Mitú, así como representantes de las comunidades indígenas del Vaupés.

Los temas tratados con los funcionarios públicos y comunidades indígenas Guayabero y Nukak fueron los relacionados con el objetivo de la reunión, los objetivos misionales de la Defensoría del Pueblo y los alcances del ejercicio de la magistratura moral que ejerce el Defensor del Pueblo. Se presentó el recuento del trabajo que se ha venido desarrollando desde el año 2007 para la elaboración del documento defensorial, el contenido del borrador del informe defensorial y, posteriormente, se estudiaron las matrices de validación de la información –a las que se incorporaron las observaciones y aportes de los asistentes a los talleres– para continuar con el proceso de ajuste del documento, que será presentado para consideración y firma del Defensor del Pueblo.

2.6. Fortalecimiento y capacitación del equipo SAT

El Sistema de Alertas Tempranas, en atención al carácter dinámico del conflicto armado y su contexto, y al avance en la normatividad, tanto internacional como nacional, que demanda especial atención de parte del Estado, es conciente de su deber de actualización y evolución permanente con miras a mejorar técnicamente sus procesos de monitoreo, análisis, advertencia y seguimiento del riesgo sobre la población civil como consecuencia del conflicto armado. Así, ha venido avanzando en los siguientes temas y actividades:

Incorporación de la perspectiva de género en el SAT. Lo cual supone esfuerzos de transformación de los sistemas de reglas y las estructuras de significado que han determinado su funcionamiento. Es decir, los patrones de acción y decisión (políticos, técnicos, financieros) así como los marcos de interpretación que han sido estandarizados e interiorizados tanto por la Delegada como por su talento humano, para monitorear, advertir y fomentar la prevención de las consecuencias del conflicto armado en los derechos de la población civil, construidos con el acumulado de su experiencia histórica como proyecto. Este propósito de readecuación institucional ha demandado de estrategias de corto, mediano y largo plazo, en la perspectiva de abordar los aspectos que deben transformarse y así lograr que el SAT los integre sistemáticamente en el enfoque propuesto.

En los años 2005 y 2006 se llevó a cabo la sensibilización al desarrollo técnico para la incorporación de variables e indicadores de género en el monitoreo del conflicto armado. En el año 2007 se dieron los avances técnicos de formulación y validación de una estrategia ampliada de incorporación del enfoque de género en el interior del SAT y de indicadores de género como herramienta fundamental de carácter transversal.

En el 2008 se llegó a una capacidad instalada y una gestión interinstitucional e intersectorial que posibilita la implementación de la propuesta. En marzo de 2008, en la sede de la Defensoría del Pueblo, con participación del Defensor del Pueblo, el representante residente adjunto del PNUD en Colombia, representantes de agencias de cooperación internacional, directivos nacionales de la Defensoría del Pueblo, líderes y lideresas de organizaciones de mujeres y ONG de mujeres, se llevó a cabo el lanzamiento nacional de la cartilla "Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto…" la cual presenta las herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en el monitoreo del conflicto armado. El desarrollo de este evento y sus repercusiones en el trabajo de la Defensoría del Pueblo obtuvo amplia difusión a través de la emisión de un programa de televisión dentro del espacio institucional en los canales Uno e Institucional.

El énfasis de está línea de proyecto es la formación, apropiación y acompañamiento permanente del marco misional en la perspectiva de género en el interior del SAT, los indicadores de género y sus lineamientos operativos. Dentro de las acciones de formación se realizaron jornadas en el marco del Encuentro Nacional del SAT con las directivas nacionales y sus asesores, en un taller de coordinación intrainstitucional inscrito en el proceso de encuentros macrorregionales en los que participaron analistas del SAT y las defensoras del pueblo regionales y seccionales, y sus asesores, de los departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Urabá, Norte de Santander, Arauca, Santander, Meta, Casanare, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Amazonas, Cundinamarca y Boyacá, la región del Magdalena Medio y Bogotá, D. C.

En desarrollo de una jornada interna de trabajo con analistas a cargo de la macrorregión noroccidental, se abordaron temas como los avances en la implementación de los indicadores de género, la identificación de zonas con dificultades para el acceso y obtención de información y la identificación de aliados en el desarrollo de los objetivos propuestos en el marco de la incorporación de la citada perspectiva de género en el SAT.

En los municipios de Quibdó (Chocó) y Bucaramanga (Santander), se hizo el lanzamiento regional de la cartilla de formación "Porque el conflicto golpea… pero golpea

distinto: herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado", donde se lograron identificar actores regionales claves a la hora de buscar escenarios de articulación.

En el municipio de Tumaco, en la última semana de mayo, se participó en la formulación y desarrollo del taller *"Cuentos vivos de la vida"* y se planteó que, una vez brindadas algunas herramientas básicas sobre el SAT y sobre el análisis del conflicto en la región, a través de la memoria colectiva y la representación de cuentos construidos entre todos y todas sobre la misma se identificara el impacto del conflicto armado desde el punto de vista poblacional (etnia, género y edad, fundamentalmente) e histórico (antes, durante y después del conflicto en la zona). La comunidad debía recrear, a través de la puesta en escena de los relatos vivos, los aspectos frente a los que el SAT necesitaba concentrar su mirada en relación con el informe especial sobre el pacífico nariñense: "Impactos del conflicto armado a nivel territorial, identidad cultural y autonomía en las comunidades negras de Barbacoas, Magui y Roberto Payán, costa pacífica central nariñense".

Así mismo, se participó en la formulación y desarrollo de los talleres y jornadas de trabajo con la comunidad y las autoridades locales en los municipios del pacífico caucano (Guapi, López de Micay y Timbiquí) y del piedemonte araucano (Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul y Tame), los cuales, corresponden a los territorios que fueron objeto de observación, monitoreo y análisis por parte del SAT para la elaboración de los Informes estructurales de la costa pacífica caucana y piedemonte araucano, respectivamente.

La incorporación de la perspectiva de género, sus avances, logros y expectativas han sido permanentemente socializados con organizaciones de mujeres con las cuales se busca establecer relaciones de confianza. Fueron el caso de los talleres realizados con la Liga de Mujeres Desplazadas en octubre, el taller de formación de mujeres gestoras de equidad local de Medellín, en noviembre, y el taller "Prevención Humanitaria y Género" en Cúcuta, este último gracias a la gestión realizada por la Secretaría de Equidad de Género de la Gobernación de Norte de Santander y el proyecto Cercapaz de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ, que en su primera parte trabajó con personeros y personeras, y en la segunda con comunidades (organizaciones de mujeres desplazadas, líderes y lideresas barriales y comunales).

Por último, los avances en materia de la incorporación de la perspectiva de género en las gestiones defensoriales de difusión y seguimiento del riesgo advertido, se expresan en el aumento de consultas para orientar el manejo dado por el SAT a problemáticas relacionadas con los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes en zonas de conflicto, y, de manera importante, a la iniciativa expresa de varios analistas para gestionar acciones concretas a escala regional de modo que se pueda, con enfoque de género, visibilizar, hacerle seguimiento y promover la gestión del riesgo advertido y por advertirse. El acompañamiento de la formulación del plan estratégico del SAT también ha sido un espacio en el cual el enfoque diferencial, se visibiliza y se hace transversal en la acción defensorial.

Incorporación de indicadores de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes. Con el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional

para las Migraciones y de UNICEF, se propuso contratar una consultoría con el objetivo de diseñar, bajo la supervisión de la Defensoría del Pueblo (Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, en coordinación con la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado), indicadores de riesgo para la prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes que puedan ser incluidos en el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Los resultados esperados de la consultoría se concretan en la publicación de un documento que contenga los indicadores de riesgo (diseñados y validados) de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes (en el marco del conflicto armado interno), y de un documento guía en lo pedagógico, ético y jurídico de los derechos de estas víctimas. En el proceso de elaboración de los indicadores de riesgo del citado tipo de reclutamiento y utilización ilícita , se efectuó la recopilación y análisis bibliográfico de documentos que sirvieron de soporte para la elaboración de indicadores de este riesgo.

En el VI Encuentro Nacional del Sistema de Alertas Tempranas llevado a cabo en mayo de 2008, se reconoció la estructura y funcionamiento del SAT, los mecanismos de trabajo en terreno de los analistas y las herramientas que utilizan para una información que permita determinar sí la población civil de determinados municipios se encuentra o no en riesgo dentro del conflicto armado, y conocer los avances del trabajo desarrollado en el marco del convenio Defensoría del Pueblo –UNIFEM, que permitió la construcción de indicadores de género en el SAT. Así mismo, se reafirmó la pertinencia de la consultoría, en tanto se estableció de manera preliminar que el reclutamiento de población infantil es una situación que se presenta en varias regiones y hasta la fecha no se cuenta con herramientas idóneas para su observación y análisis.

La participación también se dio en los espacios de construcción de escenarios de riesgo y actividades de coordinación intrainstitucional, tales como los encuentros de las macrorregiones nororiente, Bogotá y oriente selvático, así como en las sesiones de planeación sobre la elaboración de los informes estructurales para los municipios que hacen parte de la costa pacífica caucana y el piedemonte araucano.

Con la información obtenida se elaboró un borrador de documento para el análisis de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, que fue socializada, discutida y ajustada en reuniones internas del SAT con miembros de la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, y representantes de OIM. Esa propuesta fue enviada a los analistas regionales para su retroalimentación, y sus comentarios fueron sistematizados y tenidos en cuenta en la versión final del documento.

Posteriormente, se realizaron reuniones con las ONG Coalición contra la Vinculación de Niños y Niñas al Conflicto Armado (Coalico) y la Fundación Dos Mundos, y con la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento de Niños y Niñas, con el fin de conocer la estrategia de prevención que esta adelanta, y para la validación de la propuesta de documento. Posteriormente, se elaboró el documento que contiene los indicadores de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, según las variables de amenaza y vulnerabilidad establecidas por el Sistema de Alertas Tempranas para el análisis de riesgo y su publicación de acuerdo con los lineamientos propuestos en el desarrollo de la consultoría.

Para la elaboración de la ruta ético jurídica de atención de niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, se revisó y ajustó la propuesta de "Ruta Ético Jurídica para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados al Margen de la Ley" elaborada por la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer. Con su contenido se elaboró un afiche que contiene la ruta. Ambos documentos (la ruta ético jurídica y el afiche de la misma) fueron enviados a revisión y aprobación del Defensor del Pueblo para efectos de su posterior publicación.

Otra de las actividades realizadas en el marco de la consultoría consistió en la asistencia técnica a la campaña humanitaria "Prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en Soacha", con la participación de la Defensoría del Pueblo en alianza con la Personería Municipal de Soacha y ACNUR. La campaña centró su objetivo en generar mecanismos de prevención con el fin fin de que se garantice la protección de los derechos humanos y fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de Soacha, especialmente de los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad.

VI Encuentro nacional del Sistema de Alertas Tempranas: "Por una pedagogía para la advertencia". Esta actividad se desarrolló del 19 al 23 de mayo de 2008 en el municipio de Girardot, Cundinamarca. Tuvo como objetivo central fortalecer al equipo del Sistema de Alertas Tempranas en su capacidad conceptual, técnica y metodológica para la observación, interpretación y análisis de los riesgos para la población civil como consecuencia del conflicto armado. Contó con la participación del equipo nacional y regional del SAT y la asistencia de directivos de MSD y funcionarios del Departamento Nacional de Planeación. Los objetivos específicos que se desarrollaron a lo largo del encuentro fueron:

1. Actualizar los instrumentos metodológicos con que cuenta el SAT para el monitoreo, la advertencia y el seguimiento al riesgo advertido, atendiendo a las nuevas dinámicas de conflicto.

2. Brindar a analistas regionales y nacionales del SAT y demás instancias del sistema, herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas para el levantamiento, uso y aplicación de los indicadores de género para el análisis y monitoreo del conflicto armado.

3. Establecer los escenarios de riesgo actuales, identificando las nuevas dinámicas del conflicto armado, hipótesis de trabajo y zonas prioritarias de monitoreo y advertencia a escala regional y macrorregional.

4. Construir las panorámicas macrorregionales del riesgo.

5. Revisar y actualizar la regionalización operativa del SAT, de acuerdo con las necesidades de monitoreo, advertencia y seguimiento al riesgo advertido.

6. Diseñar estrategias de prevención humanitaria que comprendan los componentes de fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario y proceso comunicacional.

7. Dar a conocer los parámetros que utiliza el SAT en materia de gestión documental.

8. Socializar los procesos de carácter administrativo del SAT.

VII Encuentro nacional del Sistema de Alertas Tempranas. Se realizó en el mes de noviembre, en el marco del proyecto de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en riesgo por el conflicto armado, a través del diseño de indicadores de riesgo para la prevención del reclutamiento ilícito en el Sistema de Alertas Tempranas. En él se presentaron los resultados de la consultoría que desarrolló el proyecto.

Entre los documentos que se socializaron ante el equipo nacional y regional del SAT están, entre otros, la ruta ético-jurídica para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, acompañado por el afiche que contiene la "Ruta Ético-Jurídica para la Atención de los Niños, Niñas y Adolescentes vinculados por los Grupos Armados al Margen de la Ley". Estos documentos fueron revisados y autorizados por el despacho del Defensor del Pueblo. Así mismo, se discutió el contenido del documento sobre análisis de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Alertas Tempranas, que contiene los correspondientes indicadores de riesgo según las variables de amenaza y vulnerabilidad establecidas en el SAT para el análisis de riesgo. También se presentó el balance sobre Riesgos de Reclutamiento Advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas 2007 – 2008, que indica que en el periodo comprendido entre enero de 2007 y septiembre de 2008 se advirtieron riesgos en 130 municipios de 27 departamentos del país.

En desarrollo del mismo evento, se realizó una jornada de trabajo en la que se presentó la consultoría para el ajuste metodológico y conceptual del SAT y se recogieron las observaciones del equipo regional frente a lo que debería ser incluido en el desarrollo de esta consultoría. Otra jornada de trabajo tuvo que ver con la revisión de la regionalización operativa del SAT y los mecanismos para su ajuste. En su desarrollo, se presentaron varias propuestas para su actualización en función de la cambiante dinámica del conflicto armado y la capacidad operativa e institucional de la Defensoría del Pueblo.

Encuentro de la macrorregión centro-oriente. Con el objetivo de consolidar una estrategia de trabajo conjunto entre defensores regionales y seccionales que conforman la macrorregión centro-oriente (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Casanare, Vichada y Guaviare) con el Sistema de Alertas Tempranas, para afianzar la aplicación de las metodologías e instrumentos de monitoreo, seguimiento del conflicto armado en la región y la proyección social, con el fin de fortalecer la acción preventiva que desarrolla la Defensoría del Pueblo, se llevó a cabo el encuentro de la macro región en el mes de febrero en Bogotá, con la participación del director del SAT, el analista nacional y los analistas regionales de la macrorregión, así como con la presencia de los defensores regionales y seccionales de la Defensoría con jurisdicción en la zona.

Con el fin de establecer un trabajo macrorregional se realizó un encuentro de análisis en el que se contó con la participación del sacerdote Javier Giraldo, quien brindo una cátedra sobre el contexto nacional en el marco del conflicto armado, y con Hernando Gómez Serrano, quien hizo una presentación sobre el tema de megaproyectos.

Encuentro de la macrorregión del nororiente. Se llevó a cabo en la ciudad de Bucaramanga en el mes de agosto y contó con la participación de defensoras y defensores comunitarios, asesores de fronteras, de comunidades en riesgo y consultores de proyectos

especiales (que desarrollan trabajo en esta zona), el director del SAT, analistas regionales y nacionales, el coordinador nacional de atención al desplazamiento, un asesor de la Delegada para la Niñez, la Juventud y la Mujer, la consultora del SAT para el tema de género y conflicto armado y el defensor regional de Santander.

La finalidad del encuentro se centró en el fortalecimiento de la gestión defensorial en la zona a través de la articulación de los programas y proyectos que confluyen en ella, a partir del monitoreo y análisis del conflicto armado en la región y sus impactos en la población civil. Los temas trabajados en el encuentro fueron:

- Herramientas para el análisis del conflicto armado desde el enfoque de género.
- Análisis del impacto del conflicto armado en la acción humanitaria que adelanta la Defensoría del Pueblo a través de los diferentes programas y proyectos en ejecución.
- Lineamientos para la coordinación entre el SAT, las defensorías regionales y seccionales y los proyectos especiales.
- Identificación y valoración de los escenarios de riesgo para la población civil en los departamentos del nororiente del país.

Encuentro de la macrorregión centro oriente y la macrorregión Bogotá, área metropolitana y oriente selvático. En septiembre se llevó a cabo en Bogotá el encuentro de las macrorregiones cinco (5) y seis (6) del SAT, con la asistencia del director del SAT, la analista nacional y analistas regionales y la consultora para la incorporación de los indicadores de género en las actividades del SAT, el cual contó con la participación de los respectivos defensores y defensoras regionales y seccionales de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Casanare, Vichada, Guaviare y Amazonas; con los Defensores Comunitarios de Guaviare y Meta, el Coordinador del Proyecto Comunidades en Riesgo de la Defensoría y un asesor de la Delegada para la Niñez, la Juventud y la Mujer.

El objetivo trazado fue integrar y fortalecer el trabajo que realiza el SAT, las citadas defensorías regionales y seccionales y la de Bogotá, en el análisis y monitoreo del conflicto armado y su impacto en la población civil, así como el de la utilización de los mecanismos de prevención a través de la conformación de una sola macrorregión con estos territorios. En su desarrollo, se abordaron los siguientes temas:

- Análisis de la dinámica del conflicto armado en el país, la cual estuvo a cargo de Camilo González Posso (Indepaz), Ariel Fernando Ávila Martínez (Corporación Nuevo Arco Iris) y William Rozo (del Banco de Datos del Cinep).
- Presentación del avance en la apropiación de los indicadores de género para el análisis del conflicto armado en el SAT.
- Análisis del impacto del reclutamiento forzado en la región. A cargo de Mario Suescun, Asesor Delegado para la Niñez, la Juventud y la Mujer, con la participación de Amalia Eraso, de la Fundación Dos Mundos, y Luzmila Cardona, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Análisis del impacto del conflicto armado en los pueblos indígenas del país. A cargo de Gabriel Muyuy, Defensor Delegado, en su momento, para los Indígenas y las Minorías Étnicas.

- Análisis del impacto del uso indiscriminado de minas antipersonal en la zona. A cargo de Marisol Peñalosa del Programa Presidencia de Acción Contra las Minas.
- Actualización de los escenarios de riesgo regionales.

A partir de la reunión de trabajo con representantes del Sistema de Naciones Unidas y con el fin de presentar la problemática de la región, se avanzó en la articulación de acciones de trabajo entre ambas instancias y se recomendó la adopción de mecanismos que permitan una mayor presencia de los organismos internacionales en la zona.

B.3. DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LAS MUJERES

3.1. Gestión defensorial para la protección de los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres

Durante el 2008 se desarrollaron acciones encaminadas a promover los derechos de los niños, jóvenes y mujeres. A continuación se presenta la gestión defensorial y la participación en proyectos que contribuyen al ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo.

3.1.1. Proyecto de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en riesgo por el conflicto armado, a través del diseño de indicadores de riesgo para la prevención del reclutamiento ilícito en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo

Dentro del convenio marco suscrito entre la OIM, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fundación Maya Nasa en diciembre de 2007, la Defensoría del Pueblo ejecuta el mencionado proyecto en los siguientes términos.

El objetivo general es impulsar la efectividad de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, a través de la prevención de su reclutamiento ilícito por parte de grupos armados ilegales, por medio del diseño de indicadores de riesgo que serán incluidos en el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

En lo que hace referencia a la Carta de Entendimiento entre la Defensoría del Pueblo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), esta se encuentra firmada por el Defensor del Pueblo y se entrega para la firma correspondiente a UNICEF y OIM. El objetivo de dicho entendimiento es que las acciones que desarrolle la Defensoría en ejecución del proyecto de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en riesgo por el conflicto armado, mediante el diseño de indicadores de riesgo para la prevención del reclutamiento ilícito desde el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, sean llevadas a cabo con la asistencia técnica de OIM y de UNICEF.

Objetivos específicos

- Elaborar una propuesta de indicadores de riesgo de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes para incluirlos en el Sistema de Alertas Tempranas.
- Validar dicha propuesta de indicadores con los analistas regionales del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) en los eventos de formación que se realicen.
- Elaborar los indicadores de prevención, según los ajustes necesarios después de la validación con analistas del SAT.
- Revisar y actualizar, para publicar, la guía pedagógica ética jurídica en derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito.
- Participar en los eventos de formación que realice la Defensoría del Pueblo con los analistas regionales del Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- Asistir a todas las reuniones necesarias con los funcionarios de la Defensoría del Pueblo en el marco del cumplimiento de los objetivos del acuerdo.
- Realizar informes mensuales a la Defensoría del Pueblo y la OIM sobre las actividades realizadas en el marco de la consultoría.
- Todas las demás funciones que la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer y la Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado estimen conveniente para el cumplimiento del acuerdo.

Resultados esperados

- Documento que contiene los indicadores de riesgo (diseñados y validados) de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado interno que puedan ser incluidos en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- Documento de guía pedagógica ética jurídica en derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito.

Productos

- Documento, para ser publicado como cartilla, que contiene los indicadores de riesgo de reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes para el monitoreo y seguimiento que realiza el Sistema de Alertas Tempranas (SAT): "Análisis de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes".
- Documento para publicar como cartilla: "Ruta ético jurídica para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la Ley".
- Documento para publicación en afiche: "Ruta ético jurídica para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la Ley".

- Documento que sistematiza el caso de los departamentos y municipios en los que ha habido advertencia de riesgo de reclutamiento forzado por parte del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en 2007 – 2008.

Respecto de los indicadores es pertinente mencionar que el reclutamiento y la utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes se presenta de distintas maneras debido a que los grupos armados al margen de la ley los involucran a través de varios mecanismos en sus organizaciones, en las hostilidades o en los delitos que cometen. Por esto, se sugiere que en los informes de advertencia que realiza el Sistema de Alertas Tempranas se establezcan los distintos tipos como se vinculan los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años con grupos armados al margen de la ley, como:

- Reclutamiento o utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.

Cuando el monitoreo arroje información respecto del reclutamiento de niños y niñas menores de 15 años por parte de grupos armados al margen de la ley, se sugiere que se identifique así:

- Reclutamiento o utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años.

Cuando el monitoreo arroje información respecto de utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes por parte de miembros de la fuerza pública u organismos de seguridad del Estado, se recomienda que se mencione como:

- Utilización ilícita de la niñez en actividades de colaboración o de inteligencia militar por parte de la fuerza pública y organismos de seguridad del Estado**.**

Por otra parte, dado que la prohibición de reclutar y utilizar ilícitamente personas en grupos armados al margen de la ley se refiere a menores de edad, es conveniente que que cuando el monitoreo arroje información sobre reclutamiento de jóvenes mayores de 18 años y se pueda identificar que dicho reclutamiento se realiza a través de engaños, (vicio del consentimiento) no se establezca como infracción al DIH o delito, sino que se mencione como:

- Reclutamiento por involucramiento de jóvenes mayores de 18 años en grupos armados al margen de la ley mediante engaños.

3.1.2. Proyecto: Niñas, niños y jóvenes desvinculados del conflicto armado operando una escuela de promoción y defensa de DD.HH.

Identificación de la necesidad de intervención:

En el marco del agudo conflicto armado interno vienen apareciendo realidades emergentes frente a las cuales suele ser precario el conocimiento disponible acumulado en las instituciones responsables de su solución. Uno de ellos, que tiene la capacidad de desafiar el conocimiento actualmente disponible en las instituciones académicas y prestadoras de servicios, entre otras, tiene que ver tanto con una mayor y más fina comprensión de los factores involucrados en el proceso de vinculación de los niños y niñas que posteriormente se desvinculan, como con la imperiosa necesidad de cualificar esquemas de operación que den cuenta del proceso de atención posterior al hecho mismo de la desvinculación.

En la actualidad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está atendiendo a los niños y niñas desvinculados del conflicto armado en diferentes modalidades. Tanto el imaginario institucional como las prácticas tienden a instalar y consolidar un modo de operación propio de las *instituciones totales* que de manera típica actúan en el campo de la protección, a pesar de que se ha venido dando un avance importante en el desarrollo del programa especializado por parte del citado instituto.

La mención a la necesidad de cualificar los esquemas de atención previstos para las niñas y niños en condición de desvinculación, alude a la pertinencia de generar ámbitos en los que, con la asistencia técnica requerida, los beneficiarios avancen en una *apropiación experiencial de los derechos humanos,* con capacidad de: (i) abrir campos de interpelación, búsqueda y transformación de la vida personal y colectiva, (ii) configurar, desde la experiencia vivida, rutas de construcción académica y de divulgación de los DD.HH., y (iii) construir saberes especializados en derechos humanos y en pedagogía, con la finalidad de aportar a otras y otros adolescentes y jóvenes, en similares o diferentes circunstancias de vida, sea que se encuentren en algún programa de protección o que estén vinculados a programas ejecutados por entidades públicas y/o privadas en sus contextos de vida cotidiana en barrios populares de áreas urbanas y/o en áreas rurales.

Finalidad

Promover la recuperación física y sicológica y la reintegración social y comunitaria de niños y niñas víctima de los conflictos armados en las ciudades de Bogotá y Tunja.

Objetivos específicos

Los agentes, especialmente el ICBF y las defensorías regionales, relacionados con el tema de protección de los derechos de los niños, niñas y jóvenes tienen una acción cualificada sobre la garantía de sus derechos, con especial énfasis en el tema de desvinculación de los jóvenes del conflicto armado; 2. Los niños, niñas y jóvenes han recuperado su dignidad humana y están empoderados como sujetos sociales y políticos en la defensa y protección de sus derechos y los de los demás; y 3. Los niños, niñas y jóvenes vinculados al proyecto son gestores activos de la promoción de sus derechos ante otros niños y jóvenes de las ciudades focalizadas.

En desarrollo de estos objetivos, la delegada adelantó acciones de:

a. Formación de funcionarios. Los agentes vinculados, espacialmente del ICBF y de las Defensorías del Pueblo regionales;

b. Seminario nacional de formación de agentes locales. Se realizó con la asistencia de 41 delegados de Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Villavicencio, Arauca y Santander de Quilichao;

c. Formación de niñas, niños y jóvenes desvinculados del conflicto armado. Buscó recuperar su dignidad humana y empoderarlos como sujetos sociales y políticos en la defensa y protección de sus derechos y de los demás a 60 niños, niñas y jóvenes desvinculados y realizar acciones de seguimiento;

d. Formación de 37 animadores de clubes juveniles;

e. Trabajo desarrollado en procesos de protección con 30 niñas y niños infractores;

f. Formación de 378 niñas, niños y jóvenes de Medellín, Bucaramanga, Villavicencio y Arauca;

g. Desarrollo de tres módulos de la serie educativa denominada Narrativas de Construcción de la Dignidad:

Módulo	Población de referencia	Descripción del contenido
I	Funcionarios	Presenta las fuentes conceptuales de la pedagogía experiencial diseñada en el proyecto.
II	Jóvenes	Presenta la metodología del ciclo básico de formación.
III	Jóvenes	Presenta los conceptos orientadores del ciclo básico de formación.

h. Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación que se concentra en la identificación de aprendizajes en un conjunto básico de dimensiones previamente identificadas.

Con fundamento en el sistema de seguimiento y evaluación, se diseñó y operó una línea de base que da cuenta del desarrollo de capacidades de identificación de los derechos y de exigibilidad de los mismos. Se compararon las ejecuciones del primero y del segundo año.

3.1.3. Campaña sobre no reclutamiento de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado

Es claro para la Defensoría del Pueblo que los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes prevalecen sobre los del conglomerado. No obstante, se ven vulnerados de manera flagrante y grave por parte de grupos armados al margen de la ley, algunos miembros de la fuerza pública y otros organismos de seguridad del Estado. En Colombia se han visto afectados en varios ámbitos. Para el caso en concreto se hace relación a los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita, que contravienen no solo las normas internas sino el derecho internacional humanitario.

Por esto, la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el Grupo de Atención a Desplazados y la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, al ver las graves afectaciones a los derechos de estos, decidió efectuar un proyecto piloto para la prevención del reclutamiento y la utilización ilícita en el conflicto.

Luego de que el SAT hiciera un mapeo de las zonas de riesgo, se unieron para trabajar por un objetivo en común el Grupo de Atención a Desplazados y la Delegada para la Niñez, la Juventud y la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

Se conformó un grupo de trabajo para implementar un Proyecto Piloto de Precampaña en el municipio de Soacha donde nos acompañaron la Casa de Los Derechos de Soacha y la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, el cual logró la participación de las autoridades municipales. Se presentaron propuestas y se optó por iniciar la labor

de acercamiento a las comunidades, lo cual se toma como plan piloto para promover campañas en las partes del país donde se presenta el reclutamiento y utilización ilícita de niñas, niños y adolescentes.

Dependencias participantes

Delegada para la Defensa de los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, Grupo de Atención a Desplazados, Sistema de Alertas Tempranas, Regional Cundinamarca. Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer y Defensorías regionales y seccionales.

Derechos amenazados y vulnerados

En Colombia, es delito el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de los grupos armados al margen de la ley. Ello constituye grave vulneración a los derechos humanos, infracción al derecho internacional humanitario y, cuando se trata de menores de 15 años, un crimen de guerra. Aquí no se debe tener en cuenta si hay o no consentimiento de los menores de edad.

Por ello, el Estado debe tomar las prevenciones necesarias para que cese el reclutamiento de los menores de 18 años por parte de grupos armados ilegales y evitar su participación en cualquier modalidad.

Son muchas las manifestaciones, investigaciones y llamados de la Defensoría del Pueblo, en torno a este tema. Se ha confirmado que en casi la totalidad de los departamentos de Colombia se ha efectuado reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en edades entre los 5 y 17 años de edad.

Las niñas, niños y adolescentes que se han desvinculado de los grupos armados al margen de la ley deben ser entregados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. En el año 2005 de las entrevistas efectuadas por parte de la Defensoría del Pueblo a varios niñas, niños y adolescentes, se obtuvo un resultado irrisorio del 12,2% que llegaron directamente al ICBF, un 32.6% afirmó haber estado en estaciones de policía y un 58.9% en batallones militares.

El SAT de la Defensoría del Pueblo advirtió, entre los años 2007 y 2008, que en 130 municipios de 27 departamentos del país existe riesgo de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.

En desarrollo de normas constitucionales, Colombia cuenta con varios compromisos internacionales que complementan los desarrollos normativos nacionales; entre ellos la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Ley 12 de 1991.

La Constitución Política de Colombia elevó los derechos del niño y los hizo prevalentes a los demás derechos fundamentales. Así, empezó a desarrollar nuevas normas como la Ley 12 de 1991, que ratifica la Convención de los Derechos del Niño y posteriormente la Ley 1098 de 1996, de Infancia y Adolescencia, que fortalece el interés superior de las niñas, los niños y los adolescentes.

Regulación vinculante para Colombia sobre la prohibición de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes

Normativas internacionales: Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), artículo 4, numeral 2: los niños menores de 15 años no deben ser reclutados ni participar en las hostilidades. Reserva Colombiana a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, artículo 38: los niños menores de 18 años no deben participar en las hostilidades. Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 3: una de las peores formas de trabajo infantil es el reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años. Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, Artículo 4: los niños menores de 18 años no deben ser reclutados ni utilizados en hostilidades. Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículo 8: es crimen de guerra el reclutamiento, alistamiento o utilización en hostilidades de niños menores de 15 años. Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: se debe monitorear y hacer seguimiento al reclutamiento y utilización de niños menores de 18 años.

Normativas nacionales: Constitución Política, artículos 44, 93 y 94: los derechos de los niños y niñas son fundamentales. Código Penal, artículo 162: el reclutamiento ilícito de personas menores de 18 años es un delito. Ley 1106/06, que prorroga la Ley 782/02, que prorroga la Ley 548/99, que prorroga la ley 418 de 1997. Artículo 6 de la Ley 782: todos los menores de edad que tomen parte en las hostilidades son víctimas de la violencia. Ley 1098 de 2006 (Ley de infancia y adolescencia), artículos 20, 26, 41, 163, 175, 176 y 192 a 200: los menores de edad deben ser protegidos contra el reclutamiento y la utilización ilícita. Además, las actividades de inteligencia militar o cualquier colaboración con la fuerza pública de menores de edad están prohibidas. Decreto 4690 de 2007, artículo 1: se conforma una comisión intersectorial de gobierno para prevenir el reclutamiento y la utilización de niños menores de 18 años Directiva permanente 048 de 2008 (Comando General de las Fuerzas Militares): se prohíbe la utilización de menores de edad en actividades de inteligencia militar y cualquier tipo de colaboración de ellos con las fuerzas militares.

Doctrina internacional: Principios de Paris 2007, números 1, 4, 5 y 6: los Estados signatarios se comprometen a no escatimar esfuerzos para erradicar el reclutamiento y el uso de niños y niñas menores de 18 años por parte de fuerzas o grupos armados con presencia en los Estados (documento del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo).

Recomendaciones

La Defensoría del Pueblo recomienda a los legisladores colombianos crear normas más fuertes para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, para prevenir que esta población en alto grado de vulnerabilidad siga siendo víctima de utilización ilícita por parte de los grupos armados al margen de la ley y garantizar su protección efectiva.

Por esto, para la Defensoría constituye una prioridad adelantar campañas en los diferentes departamentos con apoyo de las autoridades municipales, de las oficinas

competentes en el tema en nuestra institución y con organizaciones de la sociedad civil e internacionales.

Gestión defensorial

- En relación con el tipo de intervención, la Defensoría del Pueblo, como institución responsable de la prevención y protección de los derechos humanos, adelantó durante el año 2008 las siguientes acciones:
- Participación dentro del plan de acción para prevenir y proteger a las niñas, niños y adolescentes de ser víctimas de reclutamiento ilícito por parte de grupos armados al margen de la ley.
- Orientación, asesoría y asistencia en la elaboración de la estrategia para la campaña de prevención y protección de niñas, niños y adolescentes de ser víctimas de reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley.
- Acercamiento a autoridades municipales y a organizaciones internacionales para la consecución de recursos humanos y presupuestales con el fin de lograr adelantar la campaña piloto.
- Acercamiento a las comunidades en busca del empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes en el municipio de Soacha. Se hizo promoción y divulgación de los derechos de la niñez, principalmente la prohibición de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley.
- Participación en los comités interinstitucionales que tratan la temática.

3.1.4. Proyecto de formación sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco del Código de Infancia y Adolescencia

Para alcanzar la máxima eficiencia en la aplicación del Código de Infancia, la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer en el marco del Convenio entre la Defensoría del Pueblo y UNICEF, propuso un proyecto de formación dirigido a los y las funcionarias y a los y las defensoras públicas de adolescentes, con el objeto de garantizar a las y los adolescentes autores, partícipes o víctimas de las infracciones a la ley penal, y a los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, la promoción, asesoría, protección y defensa necesarias para el restablecimiento y garantía de sus derechos, de acuerdo con los principios y normas establecidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia, es decir, la Ley 1098 de 2006.

Los procesos de formación se realizaron durante el 2008 en las ciudades de Bogotá, en la modalidad de diplomado, con una intensidad de 112 horas y en las ciudades de Cali y Manizales, en la modalidad de curso, con una intensidad de 40 horas cada uno. El proyecto benefició a 120 funcionarios, funcionarias y defensores y defensoras públicas de las regionales del Valle del Cauca, Risaralda, Quindío, Caldas y Bogotá.

El programa académico de los procesos de formación contempló cuatro ejes temáticos: incidencia del enfoque de los derechos en la práctica judicial y administrativa, estructura general del Código de Infancia y Adolescencia desde una perspectiva integral; normas, fuentes y criterios de interpretación y responsabilidad penal adolescente.

Las exposiciones conceptuales estuvieron acompañadas de análisis de casos emblemáticos extraídos de la práctica judicial y análisis de jurisprudencias de las cortes nacionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El curso permitió afectar de manera positiva el sistema de creencias, percepciones y valores culturales de los y las asistentes en torno a la infancia y adolescencia, modificando prejuicios que se encuentran en la base del ser y del quehacer profesional y que condicionan la intervención de los y las funcionarios desde la doctrina de la situación irregular.

Los procesos de formación abrieron nuevos caminos de interpretación y aplicación de las normas, acordes con el espíritu del Código de Infancia y Adolescencia para los defensores públicos y los y las funcionarias de la Defensoría del Pueblo. Recordamos especialmente los siguientes:

- La comprensión del reconocimiento de la titularidad de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes y su ejercicio activo.
- La comprensión de la visión integral de la ley. Se entendió que la aplicación del código no puede ser sectorial; el libro segundo sobre la responsabilidad penal juvenil no es una norma aislada del contexto general y del reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos, en todos los casos.
- La comprensión de la necesidad de orientar la función pública con perspectiva de los derechos, en la que todas las partes que intervienen el proceso son agentes garantes de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo con lo establecido en el Código de Infancia y Adolescencia.
- La comprensión de la necesidad de la coordinación interinstitucional para alcanzar resultados efectivos de garantía y restablecimiento de los derechos.
- La necesidad del diálogo interdisciplinario para entender mejor los casos concretos y aplicar de manera más efectiva las normas jurídicas. Este elemento es un factor muy importante y por ello se le dio un puesto importante en el programa del doctorado.

La metodología de trabajo participativo permitió retroalimentar la experiencia de aprendizaje y enriquecerla con el quehacer profesional de cada uno de los y las asistentes. Se analizaron las fortalezas y debilidades encontradas en la implementación del Código de Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006.

Entre las dificultades señaladas por los asistentes en cuanto a la implementación de los principios y normas del código en su dimensión integral, se pueden señalar las siguientes:

- *Lo que se puede denominar como cultura de trabajo sectorial especializado.* Esta es la forma de trabajo en la cual cada una de las partes que intervienen en el proceso actúa de manera independiente de acuerdo con la idea tradicional de la función en la cual la controversia judicial tiene como fin ganar o perder un juicio, y no la de recuperar para la sociedad y para sí mismo un ser humano.
- *Visión sectorial de la comunicación interdisciplinaria.* Este trabajo interdisciplinario está incorporado en el trabajo con la infancia, la adolescencia y la familia desde reformas

anteriores, para atender sobre todo situaciones de violencia intrafamiliar, maltrato y abuso sexuales. Sin embargo, la función está tan sectorizada que cada profesional actúa de manera individual, cumple con la función de presentar su informe al o a la jefe del equipo y ahí termina su tarea; desafortunadamente, no se propician lecturas conjuntas de las opiniones de los expertos para elaborar estrategias integrales de restablecimiento de los derechos. En la concepción integral del código, tal exigencia es imperiosa para la aplicación de esta ley. Para transformar la cultura de la sectorización del trabajo es necesario continuar la capacitación de manera integral; en lo posible, de manera interinstitucional e interdisciplinaria.

- C*apacitación integral.* Los y las defensoras señalan la dificultad de capacitación en la integralidad de los otros agentes activos en el proceso. Indican que los fiscales y los jueces aplican el código con la visión estricta del procedimiento del Código Penal de adultos y afirman que frente a ese modelo de actuación las y los defensores no tienen margen de actuación para hacer valer los principios y la visión general del Código de Infancia y Adolescencia.

- *Otra dificultad señalada fue la actuación de los defensores de familia en el proceso.* Afirman que este funcionario y el informe que presenta se han convertido en un elemento de acusación para los adolescentes vinculados a los procesos. En la mayoría de los casos, los defensores piden sanciones como si fueran los fiscales. Consideran que la actuación del defensor de familia es el obstáculo más serio que tiene la defensa pública, por cuanto los fiscales se valen del informe de las defensoras o defensores para acusar y los jueces para juzgar. Consideran que los defensores de familia no deberían ser parte en el proceso.

- *Los y las asistentes se refiere a la falta de recursos institucionales y financieros para la aplicación integral del código.* En efecto, según ellos, no hay instituciones suficientes para la atención especializada de los y las adolescentes infractores. Los cursos sobre las políticas públicas les permitieron ubicar el problema y adquirir recursos legales para la exigencia de la infraestructura necesaria para la aplicación del código.

3.1.5. Proyecto de "Promoción y monitoreo del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de población en situación de desplazamiento forzado y receptora vulnerable, con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual"

Proyecto ejecutado durante el 2007 que culminó en el mes de julio de 2008 con la elaboración de un informe de la Defensoría, presentado al país en el marco de una audiencia defensorial titulado "Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual".

El informe recogió todo el trabajo investigativo realizado en las ciudades de Cali, Medellín, Cúcuta y Pasto, los procesos de formación tanto a población en situación de desplazamiento forzado como a funcionarios y funcionarias competentes en la atención a esta población, lo que permitió utilizar los productos obtenidos por la Defensoría del Pueblo en el año 2007 (Guía para la formación en derechos sexuales y reproductivos para la población en situación de desplazamiento con énfasis en violencia y el Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual). De igual manera incluyó el trabajo de elaboración, concertación y aprobación de rutas de atención de violencias intrafamiliar y sexual a población en situación de desplazamiento, trabajo realizado interinstitucionalmente e intersectorialmente, así como el diseño y análisis de indicadores.

a. Recomendaciones

El Informe concluye con unas recomendaciones, que consideramos de gran importancia plasmar en este informe:

1. A las entidades que componen el Estado Colombiano

Se les recomienda dar cumplimiento a los tratados internacionales sobre derechos de las mujeres, especialmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer así como cumplir las recomendaciones de los organismos Internacionales de derechos humanos, específicamente las realizadas por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de estos en Colombia, en el sentido de adoptar e implementar una política pública de lucha contra la impunidad, incluyendo la revisión de la legislación sobre violencia doméstica y de género.

2. Al Gobierno Nacional

Primero. Exhortar al Gobierno nacional para que asegure el goce efectivo de los derechos humanos de manera oportuna y eficaz, satisfaciendo como mínimo los derechos a la vida, a la dignidad, a la autonomía, a la integridad física, psicológica y moral, a tener una familia y a no ser separado de ella, a la prestación del servicio de salud, a la educación y a proteger, frente a prácticas discriminatorias, a la población víctima del desplazamiento forzado.

Segundo. Exhortar al Gobierno nacional a que realice todas las acciones necesarias para prevenir, sancionar y erradicar las violencias de género contra mujeres niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, en cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados y convenios internacionales y la legislación interna.

Tercero. Exhortar al Gobierno nacional a que consolide la política de prevención y atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar y violencia sexual de la población en situación de desplazamiento forzado.

Cuarto. Solicitar al Gobierno nacional que adopte la perspectiva de igualdad de género conforme a lo ordenado por la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su sesión 4213, celebrada el 31 de octubre de 2000. Lo cual

significa que se reconozcan "las necesidades especiales de las mujeres y las niñas" y se tengan en cuenta especialmente las vulneraciones de los derechos sexuales y reproductivos enmarcadas en las violencias de género que ocurrieron antes, durante y después del proceso de desplazamiento forzado.

Quinto. Exhortar al Gobierno nacional a que fortalezca las políticas de prevención y atención integral a las víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual de la población en situación de desplazamiento forzado, a través de la puesta en marcha de procesos de formación en derechos sexuales y reproductivos, derecho internacional humanitario, violencias de género y justicia de género, para poder remover y transformar imaginarios sexistas excluyentes, estigmatizadores que puedan estar aún presentes en los operadores y operadoras, en relación con las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

3. A la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Primero. Exhortar a la Agencia Presidencial para la Acción Social a que atienda la totalidad de las disposiciones de la Ley 387 de 1997 y del Decreto 2560 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de1997 y se crea la Red Nacional de Información para Población Desplazada, con el fin de que esta proporcione información sobre la magnitud del desplazamiento y las características de los grupos afectados tales como la edad, el sexo y la etnia, los territorios involucrados, las causas y los presuntos autores del desplazamiento, así como la totalidad de los derechos vulnerados.

Segundo. Exhortar a la Agencia Presidencial para la Acción Social para que atienda a la totalidad de las disposiciones contenidas en la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional en la que se establecen las deficiencias del Estado colombiano en materia de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado.

Tercero. Exhortar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que fortalezca los programas de información sobre los mecanismos para acceder al Sistema de Registro de Población Desplazada, RUPD.

La Defensoría del Pueblo, como institución garante de la promoción de los derechos humanos, ha desarrollado una serie de productos institucionales y de comunicación dirigidos al empoderamiento de la población víctima del desplazamiento forzado que contienen información sobre los procedimientos a seguir en caso de ser víctimas de las violencias de género. Tal es el caso del plegable sobre la atención a víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual e inscripción en el RUPD, de forma que las Unidades de Atención y Orientación de la Población y todas aquellas instituciones u organizaciones que adelanten acciones en pro de las personas en situación de desplazamiento, hagan uso y distribuyan dicha información.

Cuarto. Recomendar a la Agencia Presidencial para la Acción Social la flexibilización de los procesos tanto de toma de declaración del proceso de desplazamiento como de los de inscripción al RUPD, así como la agilización de las entregas de las ayudas humanitarias necesarias para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la población víctima del desplazamiento forzado. De igual manera, se recomienda que a las declaraciones del proceso de desplazamiento forzado como al RUPD se incorporen categorías que den cuenta de las violencias de género.

Quinto. Recomendar a la Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional, en el marco de las Unidades de Atención y Orientación para la Población en Situación de Desplazamiento, desarrollar protocolos para la atención diferencial en violencias intrafamiliar y sexual y otras violencias de género. Para tal efecto, las UAO podrán hacer uso de los productos institucionales y de comunicación desarrollados por el proyecto.

Sexto. Recomendar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la ejecución de procesos de formación especializada dirigida a sus operadores y operadoras en el país, en derechos sexuales y reproductivos y en la prevención y atención de las violencias intrafamiliar y sexual y otras violencias de género.

Séptimo. Recomendar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y a los entes territoriales que se garantice el acceso de la población en situación de desplazamiento a espacios de toma de decisiones y para que se incluyan los derechos sexuales y reproductivos como una de las líneas de acción de los Planes Integrales Únicos tanto departamentales como municipales.

4. Al Ministerio de la Protección Social

Primero. Exhortar al Ministerio de la Protección Social a que fortalezca la Política de Salud Sexual y Reproductiva a partir del diseño de una línea de atención diferencial para la población víctima del desplazamiento forzado.

Segundo. Exhortar al Ministerio de la Protección Social, a los entes territoriales y al Comité Interinstitucional para Articular la Oferta en Salud, para que fortalezcan el proceso de descentralización de la política pública en materia de salud sexual y reproductiva dirigida a la población víctima del desplazamiento, garantizando espacios de articulación y coordinación interinstitucional e institucional, por medio de las cuales se hagan efectivos mecanismos de exigibilidad, restitución y reparación de los derechos sexuales y reproductivos, y se pongan en marcha estrategias de prevención de su vulneración.

Tercero. Recomendar al Ministerio de la Protección Social, a los entes territoriales y al Comité Interinstitucional para la Articulación de la Oferta en Salud, que garanticen la atención básica en salud a la población en situación de desplazamiento, en particular la atención en salud sexual y reproductiva universal, cumpliendo con los lineamientos de calidad establecidos por la legislación nacional y los criterios orientadores de la prestación del servicio de atención: el acceso a la información, servicios y suministros, la privacidad, la confidencialidad, la elección informada, la autodeterminación, la igualdad y la no discriminación.

Cuarto. Exhortar al Ministerio de la Protección Social para que, a través de las acciones de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, desarrolle procesos de capacitación sobre salud sexual y reproductiva, autocuidado y derechos sexuales y reproductivos tanto a hombres como a mujeres y adolescentes de la población en situación de desplazamiento y receptora vulnerable. Para tal fin, la Defensoría del Pueblo cuenta con la "Guía para la formación en derechos sexuales y reproductivos para la población en situación de desplazamiento con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual", desarrollada de manera conjunta con Profamilia y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones.

Quinto. Exhortar al Ministerio de la Protección Social, en el marco de la línea de promoción de la salud de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, a que fortalezca el acceso a servicios para la toma de exámenes de seno, citologías vaginales y VIH en la población víctima del desplazamiento y receptora vulnerable.

Sexto. Exhortar al Ministerio de la Protección Social, en el marco de la línea de promoción de la salud de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, a que adelante acciones en materia de morbi-mortalidad materna a partir del fortalecimiento del acceso a servicios en salud sexual y reproductiva de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Séptimo. Exhortar al Ministerio de la Protección Social, en el marco de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, a que fortalezca las acciones en materia de prevención de embarazo adolescente de la población en situación de desplazamiento así como las acciones adelantadas en materia de uso de anticonceptivos, en pro de la disminución de los embarazos no deseados.

Octavo. Recomendar al Ministerio de la Protección Social que fortalezca los protocolos de atención a víctimas de violencia sexual, incorporando acciones para el restablecimiento de derechos y una atención integral para las víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado. Dicho protocolo debe contemplar la información referida a la interrupción voluntaria del embarazo en los casos de despenalización parcial previstos por la ley.

Noveno. Recomendar al Ministerio de la Protección Social que desarrolle acciones de prevención de las violencias de género y la promoción del trato equitativo y de las relaciones democráticas entre hombres y mujeres, adultos, niños y niñas. Así mismo, se recomienda adelantar programas de intervención interinstitucional e intersectorial para la restitución de derechos a las víctimas de violencia intrafamiliar y los delitos sexuales.

Décimo. Exhortar al Ministerio de la Protección Social a que desarrolle acciones para el adecuado suministro de la píldora de anticoncepción de emergencia (PAE) en el marco del protocolo de atención integral a las víctimas de violencia sexual, o a partir de esquemas de información para aquellas mujeres que la soliciten por haber tenido una relación sexual desprotegida, en cumplimiento del Acuerdo 380 de 2007.

Undécimo. Exhortar a las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales para que atiendan la totalidad de las disposiciones de la Sentencia C-355 de 2006 y del Decreto Reglamentario 4444 de 2006, en el que se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida de la mujer y así regular las condiciones, modo, tiempo y lugar en que se realizará la interrupción voluntaria del embarazo con base en los casos de despenalización parcial previstos por la ley.

Décimo segundo. En razón de que el presente estudio evidencia que las Secretarías de Salud de las cuatro ciudades no están llevando el registro de interrupción voluntaria (IVE) del embarazo, exhortar a las Entidades Promotoras de Salud y a las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales a que den cumplimiento a las disposiciones de la Circular 0031 de mayo de 2007 en lo referente a los consolidados trimestrales de casos de IVE por tipo de diagnóstico, desagregado por municipio, grupos de edad y calidad

de la afiliada. La Defensoría del Pueblo hace un llamado para que se tenga en cuenta que el derecho a la autonomía reproductiva no solo se garantiza con el acceso a métodos anticonceptivos o a controles médicos si se está en estado de embarazo, también incluye la garantía de condiciones que procuren el respeto de las decisiones que toman hombres, mujeres y adolescentes respecto de la vida sexual y reproductiva.

Décimo tercero. Exhortar al Ministerio de la Protección Social, a las Secretarías de Salud Territoriales y al Comité Interinstitucional a que articulen la oferta en salud, para que garanticen el acceso de la población en situación de desplazamiento al uso de métodos anticonceptivos. Las personas encuestadas manifestaron que en el 54% de los casos habían recurrido a los diferentes programas desarrollados por las ONG a adquirir el método anticonceptivo y solo en el 20% a un servicio de salud del Estado. Lo anterior constituye un reto para la política pública nacional, la cual debe crear los mecanismos necesarios para garantizar el acceso a métodos anticonceptivos a la población en general y particularmente a la población en situación de desplazamiento forzado.

5. A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

La Defensoría del Pueblo hace un llamado para que, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional colombiana, se incorpore el enfoque diferencial en la formulación, puesta en marcha y evaluación de la política para la población en situación de desplazamiento.

Así mismo, la Defensoría del Pueblo reitera lo establecido por ACNUR en el sentido de que "la forma en la que se concibe la política pública no facilita relacionar el enfoque diferencial con la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación, impidiendo superar el estado de cosas inconstitucional y amenazando incluso con provocar efectos discriminatorios ulteriores, resultado contrario a la búsqueda de la equidad, uno de los principales fines de dicho enfoque", así como la necesidad "de la incorporación del enfoque de género para orientar la atención a la población desplazada. En particular subraya: i) el impacto del desplazamiento sobre las mujeres; ii) la obligación de los gobiernos de resolver y atender de manera especial los problemas de las mujeres y los niños y niñas víctimas del desalojo forzado en zonas de conflicto; iii) la importancia de observar las recomendaciones de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, señora Radhika Coomaraswamy, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado colombiano relativas a la protección y asistencia integral y especial de las mujeres desplazadas y a la garantía de acceso de las mujeres amenazadas por la violencia a medidas especiales para proteger su integridad física y mental, respectivamente".

6. A la Fiscalía General de la Nación

Primero. Exhortar a la Fiscalía General de la Nación a que desarrolle programas y proyectos de prevención de las violencias de género y la promoción del trato equitativo y de las relaciones democráticas entre hombres y mujeres, adultos, niños y niñas en las familias. Así mismo, se recomienda adelantar programas de intervención interinstitucional e intersectorial para la restitución de derechos a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual, así como procesos de formación para garantizar la actualización normativa, particularmente en la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y en la investigación de delitos que garanticen la justicia de género.

Segundo. Exhortar a las Fiscalía Regionales a que generen mecanismos asequibles y ágiles para que las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual acudan a la justicia de manera efectiva. En esa medida, la Defensoría del Pueblo recomienda hacer un adecuado uso de las rutas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual con énfasis en la población en situación de desplazamiento, para dar lugar a procesos interinstitucionales mucho más coordinados que eviten la revictimización.

Tercero. Exhortar a la Fiscalía General de la Nación a que se abstenga de mantener la figura de la conciliación cuando esté en riesgo inminente la vida, la dignidad y la integridad de las víctimas de violencia intrafamiliar y a tomar las medidas provisionales necesarias para la protección y el restablecimiento de derechos de las víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual, particularmente si son mujeres, niños y niñas.

Cuarto. Recomendar a las Fiscalías Regionales fortalecer sus sistemas de información con el fin de identificar y registrar las violencias de género, las infracciones al derecho internacional humanitario así como la particularidad de las afectaciones a las vulneraciones de los derechos de la población en situación de desplazamiento. Para el efecto, se recomienda tener como referente las "Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado".

Quinto. Recomendar a la Fiscalía General de la Nación que fortalezca los procesos de capacitación especializada dirigida a jueces y juezas en lo relativo a la justicia de género con énfasis en el tratamiento diferencial y no revictimizante a víctimas de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, con el fin de remover y transformar imaginarios de género sexistas o discriminatorios que puedan estar presentes en sus operadores y operadoras de justicia.

Sexto. Recomendar a la Fiscalía General de la Nación, particularmente a las Unidades de Reacción Inmediata (URI), a los Centros de Atención a Víctimas de Abusos Sexuales (CAIVAS) y a los Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual (CAVIF) la apropiación y difusión de las rutas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual desarrolladas por la Defensoría del Pueblo.

Séptimo. Que los/las fiscales de justicia y paz realicen las respectivas investigaciones y contrapreguntas a los beneficiados de esta ley, para indagar sobre delitos sexuales e infracciones al DIH cometidos por estos contra mujeres, niñas y jóvenes y que de no ser confesados estos, dé lugar a la pérdida de beneficios.

7. Al Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Armadas y Policía

Primero. Recomendar al Ministerio de Defensa Nacional, a las Fuerzas Armadas y de Policía y a los Organismos de Seguridad del Estado adelantar, en asocio con las instituciones encargadas de la promoción y divulgación de los derechos humanos, procesos de sensibilización y capacitación de sus integrantes respecto de los derechos de la población en situación de desplazamiento, especialmente de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual en el marco del conflicto armado. Para tal efecto, deberán hacer uso de las rutas de atención para víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual con énfasis en la población en situación de desplazamiento, diseñadas por la Defensoría del Pueblo.

Segundo. Exhortar a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía y a Organismos de Seguridad del Estado, a que garanticen las condiciones de seguridad y de protección, particularmente a las mujeres, niños y niñas víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual durante los procesos de desplazamiento, así como la reubicación y/o retorno de la población víctima del desplazamiento forzado.

Tercero. Exhortar a la Policía Nacional a fortalecer programas y proyectos de prevención de las violencias de género y la promoción del trato equitativo y de las relaciones democráticas entre hombres y mujeres, adultos, niños y niñas en las familias. Así mismo, se recomienda adelantar programas de intervención interinstitucional e intersectorial para la restitución de derechos a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Cuarto. Recomendar a la Policía Nacional, especialmente a la Policía de Infancia y Adolescencia, a que lleven a cabo procesos de formación sobre el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), especialmente en lo referente a las competencias de Policía en la garantía de acompañamiento a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual.

8. Al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Primero. Exhortar al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, a que adelante las gestiones necesarias, para que en cada uno de los municipios del país se dé cumplimiento a la obligación legal de crear y poner en funcionamiento las Comisarías de Familia, con su correspondiente equipo interdisciplinario, las cuales tienen dentro de sus funciones principales tomar las medidas de protección a favor de las víctimas de violencias intrafamiliar y sexual, especialmente a las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Segundo. Exhortar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a que como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar encargado de ejecutar la Política de Infancia y Adolescencia en el país, adelante las gestiones necesarias para que las entidades territoriales coordinen con el Gobierno nacional y el apoyo de la cooperación internacional, el proceso de reubicación y/o retorno de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado y asumidos conjuntamente, de manera sostenida y en condiciones de seguridad.

Tercero. Instar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a que evalúe y realice seguimiento a la implementación de la Política para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar "Haz Paz", adoptada en el documento CONPES 3077 de 2000, y tome las medidas necesarias a través del comité interinstitucional que ejecuta esta política, para que se dé cumplimiento a la política pública de prevención y atención de las violencias intrafamiliar y sexual.

Cuarto. Recomendar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el fortalecimiento de programas y proyectos encaminados a la formación para la democracia, la ciudadanía, la autoestima y el autocuidado, así como el respeto por los derechos humanos en todas las entidades contratadas para la operación de los diferentes servicios de atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual, que comprometan especialmente a la población desplazada, en particular niños, niñas y adolescentes y sus núcleos familiares.

Quinto. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las acciones coordinadas con el Ministerio de la Protección Social como ente rector del SGSSS relativas a la implementación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, que fomente la participación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en la construcción de los lineamientos técnicos de atención a la salud sexual y reproductiva, de manera que sus requerimientos particulares queden incluidos en la atención que se brinde en esta materia.

Sexto. Recomendar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el marco del Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la violencia la construcción y puesta en marcha de lineamientos técnicos que orienten el manejo respetuoso por parte de los operadores y operadoras de servicio de los asuntos relativos al ejercicio y disfrute de los derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes.

Séptimo. Requerir al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de la Política para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar adoptada en el documento CONPES 3077 de 2000, que tomen las medidas necesarias a través del Comité Interinstitucional que ejecuta la política "Haz Paz", para que desarrolle procesos con los y las operadoras de los servicios de atención del ICBF en materia de restitución, respeto y garantía de los derechos sexuales y reproductivos con perspectiva de género, de manera que se fortalezcan las capacidades de intervención y se transformen los imaginarios que reproducen las inequidades de género y limitan el ejercicio libre y responsable de los derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado.

Octavo. Recomendar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que adelante procesos de formación especializada dirigidos particularmente a defensores y defensoras de familia en el conocimiento y tratamiento de las violencias de género en el marco del actual Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual.

Noveno. Exhortar a los defensores y defensoras de familia a que, en el marco de sus competencias de protección de derechos de niñez y adolescencia en los procesos de investigación de delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, particularmente violencias intrafamiliar y sexual, garanticen que no procedan los beneficios y subrogados penales con base en la confesión, ni las rebajas de pena, ni la casa por cárcel, entre otros.

Décimo. En razón de que la investigación adelantada por la Defensoría del Pueblo concluye que un alto porcentaje de niños y niñas son víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual en el interior de sus familias, se recomienda al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar poner en conocimiento de las autoridades competentes esta información con el fin de que se inicien las investigaciones que garanticen su judicialización, la protección de las víctimas y el tratamiento terapéutico respectivo.

Undécimo. Recomendar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que en concurso con las entidades territoriales y de acuerdo a lo establecido por la Ley 1142 de 2007, garantice la toma de medidas de protección integral y oportuna a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que se encuentren en condiciones de riesgo o de peligro; o que sean víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual. Así

mismo, se recomienda que todas las redes de protección asignadas, sean evaluadas como alternativas adecuadas al interés superior de los y las menores de edad.

Decimosegundo. Requerir al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las entidades territoriales el desarrollo de programas y proyectos de prevención de las violencias de género y la promoción del trato equitativo y de las relaciones democráticas entre hombres y mujeres, adultos, niños y niñas en las familias.

Así mismo, se recomienda a las entidades territoriales adelantar programas de intervención interinstitucional e intersectorial para la restitución de derechos a las víctimas de violencia intrafamiliar, violencia sexual y otras violencias de género.

9. A las Comisarías de Familia

Primero. Recomendar a las Comisarías de Familia el desarrollo de programas y proyectos de prevención de las violencias de género y la promoción del trato equitativo y de las relaciones democráticas entre hombres y mujeres, adultos, niños y niñas en las familias. Así mismo, se recomienda adelantar programas de intervención interinstitucional e intersectorial para la restitución de derechos a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Segundo. Exhortar a los entes territoriales, particularmente a las Alcaldías a que adelanten procesos de formación y actualización con funcionarios y funcionarias de las Comisarías de Familia sobre el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), concretamente en lo relacionado con las medidas de restablecimiento de derechos para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual y otras violencias de género.

Tercero. Recomendar a las Comisarías de Familia la consolidación de un sistema integrado de información para el registro y seguimiento de los casos de violencia intrafamiliar y violencia sexual que permitan obtener información desagregada por sexo, edad, etnia, condición socioeconómica, etc., procurando el registro de los casos que se presentan en la población en situación de desplazamiento y en el marco del conflicto armado.

10. Al Consejo Superior de la Judicatura

Primero. Recomendar al Consejo Superior de la Judicatura que fortalezca la capacitación especializada a jueces y juezas en lo relativo a la justicia de género con énfasis en el tratamiento diferencial y no revictimizante a víctimas de violencia intrafamiliar y delitos sexuales con el fin de remover y transformar imaginarios de género sexistas o discriminatorios que puedan estar presentes en sus operadores y operadoras de justicia.

Segundo. Recomendar la apropiación y difusión de las rutas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual desarrolladas por la Defensoría del Pueblo.

11. Al Instituto Nacional de Medicina Legal

Primero. Recomendar a Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que fortalezca su sistema de información, incorporando indicadores que den cuenta de

las vulneraciones de los derechos de la población en situación de desplazamiento y a las víctimas en general del conflicto armado desde un enfoque diferencial.

Segundo. Recomendar al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses la formación especializada de los operadores y operadoras, particularmente a médicos y psiquiatras forenses, en atención integral y restablecimiento de derechos a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual con perspectiva diferencial y de género.

12. Al Ministerio de Educación Nacional y los Entes Territoriales

Primero. Exhortar al Ministerio de Educación Nacional a que, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política y los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, en particular por la Convención de los Derechos del Niño, se garanticen los cupos escolares y la gratuidad de la educación para todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado; así como programas de nivelación acordes con las necesidades de dicha población.

Segundo. Recomendar al Ministerio de Educación Nacional que en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 115 de 1994, sus decretos reglamentarios y los planes y políticas públicas en la materia, fortalezcan los estándares y lineamientos curriculares dirigidos a la formación para la democracia, la ciudadanía, los derechos humanos y una cultura de paz, así como la inclusión de los mismos en los Proyectos Educativos Institucionales, PEI.

Tercero. Recomendar al Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías departamentales, distritales y municipales de educación, que fortalezca, en el marco de las responsabilidades asignadas para este sector por la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, la promoción de la salud sexual y reproductiva de la población en situación de desplazamiento mediante estrategias de información, educación y movilización social.

Cuarto. Exhortar al Ministerio de Educación Nacional, a que, a través de todas las instituciones educativas, haga un adecuado uso de las rutas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual desarrolladas por la Defensoría del Pueblo, de tal forma que no se produzcan revictimizaciones en el marco de la detección y referencia de casos de violencia de género identificados en el proceso educativo.

13. A la Registraduría General de la Nación

Solicitar a la Registraduría General de la Nación que adelante las acciones que sean pertinentes, en coordinación con Acción Social, para agilizar el proceso de obtención o duplicación de los documentos de identidad de la población en situación de desplazamiento forzado.

14. Al Congreso de la República

Instar al Congreso de la República a que, en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia con la adopción de la Convención Interamericana para prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará, 1994), integre en la legislación nacional el criterio llamado "violencias contra las mujeres" contemplado en la mencionada convención, lo que le permitiría intervenir diferentes tipos de afectación de derechos humanos que recaen principalmente sobre las mujeres, las niñas y las adolescentes, tales como la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la explotación sexual infantil, el trabajo infantil doméstico y las afectaciones a los derechos sexuales y reproductivos de mujeres, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano.

15. Al Ministerio Público

Primero. Exhortar a las entidades que hacen parte del Ministerio Público a que en adelante, en coordinación con las Fuerzas Armadas, la Policía y organismos de seguridad del Estado, adelanten jornadas de sensibilización y capacitación respecto de los derechos de la población en situación de desplazamiento, las mujeres y los niños, niñas y adolescentes.

Segundo. Exhortar a las Personerías Municipales, a las Procuradurías Regionales, a las y los defensores del pueblo regionales y seccionales y a las y los defensores públicos a que adelanten las acciones correspondientes en relación con el respeto y la garantía de los derechos humanos de la población víctima del desplazamiento forzado, especialmente en lo relacionado con uso de la violencia de género con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Tercero. Solicitar a la Procuraduría General de la Nación que, a través del modelo de vigilancia superior que viene aplicando para la garantía de los derechos desde una perspectiva de género, inste al Gobierno nacional y a los gobiernos locales a que en el diseño y aplicación de la política pública de atención al desplazamiento forzado se incorpore, como un aspecto prioritario, la atención diferenciada y con perspectiva de género, lo cual incluye el registro de información desagregada por sexo y edad.

16. A la totalidad de las instituciones con competencias en la prevención, atención y sanción de la violencia intrafamiliar y sexual, y otras violencias de género. Recomendaciones de coordinación interinstitucional

Primero. Exhortar a las instituciones que desarrollan actividades en la prevención, atención y sanción de las violencias intrafamiliar y sexual y otras violencias de género, que desarrollen procesos de formación con el objeto de que sus operadores y operadoras tengan en cuenta que para que la justicia restaurativa opere adecuadamente, debe conocerse el desequilibrio de poder presente en muchos delitos donde las víctimas son niños, niñas, adolescentes y mujeres en situación de vulnerabilidad.

Segundo. Recomendar a las instituciones que desarrollan actividades en la prevención, atención y sanción de las violencias intrafamiliar y sexual y otras violencias de género, que incorporen protocolos específicos de atención en derechos sexuales y reproductivos dirigidos a las condiciones particulares de la población en situación de desplazamiento, los cuales contengan un enfoque diferencial.

Tercero. Recomendar a las instituciones que desarrollan actividades en la prevención, atención y sanción de las violencias intrafamiliar y sexual y otras violencias de género, que desarrollen procesos de sensibilización permanentes así como de actualización

normativa, para remover y transformar imaginarios sexistas y discriminatorios y para evitar la revictimización.

Cuarto. Recomendar a las instituciones que desarrollan actividades de prevención, atención y sanción de las violencias intrafamiliar y sexual y otras violencias de género, el diseño e implementación de sistemas de información articulados y de indicadores de género que garanticen el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y especialmente una adecuada atención a las víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual de la población en situación de desplazamiento. En esta dirección, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado y con el objetivo de fortalecerla función preventiva del Sistema de Alertas Tempranas – SAT, formuló un conjunto de indicadores de género orientados a identificar e interpretar las señales y evidencias de lo que está ocurriendo con las mujeres en el contexto del conflicto en comparación con los hombres, con el fin de que con su uso pueda, desde el punto de vista del análisis del riesgo, valorar los impactos de género del conflicto mismo.

Estos indicadores han sido formulados, igualmente, con el fin de que se puedan valorar aquellas situaciones que, como lo han señalado diversas investigaciones en la materia, constituyen las principales manifestaciones de género en contextos de conflicto armado: violencia sexual, regulación y control de la vida cotidiana, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, bloqueos y confinamientos, control y expropiación de bienes o tierras, y otras formas de violencia. Adicionalmente, se incluyeron en este conjunto de indicadores algunos que dieran cuenta de las afectaciones de los derechos sexuales y reproductivos.

17. A las Organizaciones de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado

Primero. Exhortar a las Organizaciones de la Población en Situación de desplazamiento Forzado a que incorporen en derechos sexuales y reproductivos, a partir del diseño de programas de promoción, prevención y atención.

Segundo. Exhortar a la Organizaciones de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado que generen espacios de participación en los que se incluya un alto porcentaje de mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamientos, para que estas hagan parte de la toma decisiones.

Tercero. Recomendar a las Organizaciones de Población en Situación de Desplazamiento Forzado el desarrollo de programas y proyectos de prevención de las violencias de género y la promoción del trato equitativo y de las relaciones democráticas entre hombres y mujeres, adultos, niños y niñas en las familias.

Cuarto. Recomendar a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil trabajar con todos los mecanismos de transformación cultural y control social que sean necesarios, en procura de la promoción y exigibilidad de los derechos de la población víctima del desplazamiento, así como de la deconstrucción de los imaginarios inequitativos entre los géneros y las prácticas sexistas y discriminatorias que victimizan a las mujeres, niños, niñas y adolescentes de la población en situación de desplazamiento.

3.2. La atención especializada a la niñez, la juventud y la mujer

3.2.1. Construcción de la Política Nacional de Paz y Convivencia Familiar (Haz Paz)

En cumplimiento de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar (Haz Paz), cuya finalidad es la prevención y atención de la violencia intrafamiliar y de la violencia sexual, y está orientada a apoyar y fortalecer a los individuos, a las familias y a las comunidades en torno a la tolerancia, el respeto a la dignidad y el respeto de los derechos de los miembros de las familias sin distinción de edad, género, cultura o capacidad física o intelectual, la Defensoría del Pueblo, por intermedio de la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, como parte del equipo técnico nacional, se comprometió durante el año 2008 en la formulación y desarrollo de los diversos componentes que forman parte de la citada política nacional.

Participan en esta estrategia la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer y las defensorías regionales y seccionales.

Derechos amenazados o vulnerados

La violencia familiar, entendida como toda acción u omisión protagonizada por uno o más miembros que conforman el grupo familiar ya sea por afinidad, sangre o afiliación, transforma en maltratantes las relaciones entre los mismos y causa daño físico, emocional, económico o social a sus miembros. Esto excede todos los ámbitos relacionales: individual, familiar y social, dado que los seres humanos construimos campos relacionales que contribuyen a la construcción del tejido social.

Desde el punto de vista de su etiología, la violencia intrafamiliar tiene como causas subyacentes los imaginarios y prácticas culturales que favorecen la inequidad entre los géneros y las generaciones. Así mismo, la violencia intrafamiliar se produce como consecuencia de un manejo negativo del conflicto consustancial a las relaciones de convivencia entre los seres humanos, y tiene como factores de riesgo la dependencia emocional y económica de las víctimas; los sentimientos de frustración e ira y las historias de violencia en los hogares de origen de agresores y víctimas. Adicionalmente, la violencia intrafamiliar se exacerba en circunstancias de privación económica, crisis humanitaria y, por supuesto, en condiciones de conflicto armado interno.

En las últimas décadas, la violencia intrafamiliar ha adquirido mayor visibilidad y cada vez ocupa un lugar más relevante en las agendas públicas y en los análisis de vigilancia epidemiológica. Desafortunadamente, esta visibilidad no se corresponde con la respuesta institucional que recibe el fenómeno, de manera que el interés de las víctimas por denunciar las agresiones a las que se ven sometidas en su vida cotidiana terminan confrontadas en algunas oportunidades a una baja respuesta institucional, lo que genera una profunda frustración y una doble victimización a las personas afectadas por la violencia doméstica. Esta baja respuesta está relacionada con factores institucionales tales como la poca eficiencia en la coordinación interinstitucional, la multiplicidad de operadores y competencias policivas, administrativas y judiciales, la baja difusión de la normatividad sobre esta problemática y los imaginarios, prejuicios y creencias de algunos/as de las y los

funcionarios que pueden obstaculizar el desarrollo del proceso de promoción, protección y restablecimiento de los derechos humanos en el interior de la familia.

La violencia intrafamiliar causa daños en la vida y en la salud física y mental de las víctimas, y al atentar contra los vínculos más primarios de relaciones afectivas y de solidaridad, atenta contra la calidad de vida, la autoestima y el desarrollo personal de los y las sujetos. Teniendo en cuenta las condiciones sociales y culturales que la producen, y considerando los efectos sobre las víctimas, la violencia intrafamiliar debe ser reconocida como una vulneración a los derechos humanos y en esta medida debe ser reconocida como un delito de la mayor jerarquía y no como una infracción de bajo impacto. Así mismo, debe recibir un tratamiento similar a otros delitos que destruyen la convivencia pacífica y que deterioran el capital social.

Esta forma de violencia tiene un impacto de género y generacional. Al perpetuar y reproducir las relaciones de dominación y subordinación entre hombres y mujeres, esta violencia restringe el logro de un proyecto democrático basado en la equidad entre los géneros. De otro lado, al considerar a los niños, niñas y adolescentes como "menores" esta forma de violencia permite que los adultos abusen del poder y de las condiciones de dependencia de la niñez y generen tratos negligentes, crueles y destructivos de la dignidad y la autonomía de las generaciones más jóvenes, signando con sentimientos de sometimiento y dolor sus proyectos de vida. Desde la perspectiva de los derechos humanos es imprescindible comprender que toda forma de violencia contra la niñez constituye una vulneración de sus derechos humanos, pues en ella se ven comprometidos múltiples aspectos de su desarrollo: la salud física y mental, el bienestar emocional y la calidad de vida. En estas circunstancias, se aprovecha de los niveles de desarrollo, de la situación socioeconómica y de los precarios niveles de autonomía que por ciclo vital tienen los/as niños/as.

La violencia intrafamiliar es una respuesta inadecuada a tensiones y conflictos que desbordan la capacidad de respuesta de los individuos y la familias por estar en una situación grave de limitación sicoemocional, sociocultural o económica, y transgrede de manera flagrante el amparo constitucional a la familiar como núcleo fundamental de la sociedad consagrado en el artículo 42, en donde se establece que cualquier forma de violencia en su seno debe ser considerada como destructiva de su armonía y unidad. Igualmente, se debe tener en cuenta que, de conformidad con el ordenamiento constitucional y los instrumentos internacionales que conforman el Bloque de Constitucionalidad, la Defensoría del Pueblo ha insistido en la necesidad de abordar la problemática de la violencia intrafamiliar desde un tratamiento de mayor jerarquía en materia de política pública, la cual abarca no solamente la construcción de protocolos y rutas de atención, sino también la correspondiente partida presupuestal.

No se puede desconocer que las principales víctimas de esta clase de violencia son los niños, las niñas y las mujeres, y que existen factores culturales de relaciones inequitativas entre los géneros y las generaciones que favorecen la existencia de este tipo de violencias. Esto obliga al Estado a centrar la mirada en el cambio cultural con el fin de generar nuevas relaciones entre los sujetos que componen las familias desde un trato más equitativo y democrático.

En desarrollo de normas constitucionales, el Estado colombiano cuenta con una amplia gama de compromisos internacionales que amplían y complementan los desarrollos normativos nacionales; entre ellos se encuentran: la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer aprobada por la Ley 51 de 1981; la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Ley 12 de 1991; la Conferencia Mundial sobre Población y desarrollo del Cairo en 1994; la Conferencia Mundial sobre Mujer de Beijing en 1995 y, particularmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem Do Pará, aprobada por la Ley 248 de 1995.

Solo hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 se crearon las condiciones para la expedición de una ley de violencia intrafamiliar.

En cumplimiento del artículo 42 constitucional se expidió la Ley 294 de 1996 para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Esta ley ha experimentado una serie de reformas. En el año 2000 ocurrió la primera a través de la expedición de la Ley 575 que, con el argumento de la descongestión de los despachos judiciales y otros en algún sentido discriminatorios al considerar la violencia intrafamiliar y de pareja como "asuntos de baranda", trasladó de las instancias judiciales a las instancias administrativas (Comisarías de Familia) la competencia para dictar medidas de protección a las víctimas de violencia intrafamiliar.

Ahora bien, mediante la Ley N° 1142 *"Por medio del cual se reforman parcialmente las leyes 906 de 2004, 599 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana",* se excluyó del listado de delitos querellables el delito de violencia intrafamiliar, al aumentar la pena de prisión de 4 a 8 años. Como consecuencia, el delito dejó de ser desistible y excarcelable y adicionalmente no se puede dar por terminado el proceso por ocasión de la aplicación del principio de oportunidad.

Esta ley constituye un avance garantista en relación con el acceso a la justicia por parte de mujeres, niñas y jóvenes principales víctimas de violencia intrafamiliar. Sin embargo, ese avance se vio truncado cuando el artículo 2º, ordinal 3°, inciso 2° de la Ley 1142 de 2007 contempló que "La investigación de oficio no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los perfectos propios de la querella para beneficio y reparación integral de la víctima del injusto", con lo cual se encuentra en desventaja la víctima frente a sus agresores y se constituye en una limitación a la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

De otra parte, una de las conductas más lesivas contra los derechos a la integridad personal, a la libertad y al respeto de la dignidad humana es la violencia sexual, máxime si se tiene en cuenta la arbitrariedad de la fuerza y de la relación de poder, que sitúa a las mujeres, los niños y las niñas en condición de extrema vulnerabilidad, muchas veces sin la posibilidad de informar o denunciar los maltratos ante las autoridades competentes.

En relación con esta clase de violencia, la Defensoría del Pueblo considera que el nuevo Código de Infancia y Adolescencia permite enviar un mensaje contundente a la sociedad, a la familia y al Estado de que la vida, la dignidad y la integridad de los niños, niñas y adolescentes son bienes de superior y mayor jerarquía que deben ser tutelados con especial

consideración y superioridad, particularmente los delitos sexuales, los cuales constituyen una clara expresión de las violencias de género. No son "delitos de bajo impacto", sino delitos de altísimo impacto que atentan contra la posibilidad de construir un proyecto democrático de convivencia y de inclusión y contra el ejercicio real de los derechos de nuestra infancia y adolescencia.

En relación con la protección especial de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, la Defensoría del Pueblo estima necesario evitar su revictimización en el marco de los procesos públicos y orales. Es necesario tener en cuenta que el Código de la Infancia y la Adolescencia no podrá convertirse en un principio generalizado para favorecer la descongestión de la justicia y su celeridad, sino que se debe buscar la humanización y la garantía de una justicia reparativa pública, teniendo en cuenta las características de cada hecho delictivo.

Por este motivo, se reitera que constituye una prioridad de la Defensoría del Pueblo encaminar acciones para prevenir y fortalecer la atención integral a nivel nacional, regional y local, de las mujeres, los niños, las niñas, los y las jóvenes, que son las mayores víctimas de esta violencia.

Gestión defensorial

En relación con el tipo de intervención, la Defensoría del Pueblo, como institución responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco de un Estado Social de Derecho, Participativo y Pluralista, enmarcó su labor durante el año 2008 en las siguientes acciones:

- Delegación, a nivel nacional, en la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, de la coordinación para la ejecución en la entidad de la política Haz Paz.
- Capacitación sobre violencia intrafamiliar y violencia sexual en el marco del Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial coordinado con la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos. Se realizó en diversas regiones del país, que cubrieron municipios de Bolívar, Oriente Antioqueño, Norte de Santander, Santander, Boyacá, Meta y Putumayo.
- Orientación, asesoría y asistencia a las personas que solicitaron los servicios de la institución en esta materia, indicando la oferta institucional con que cuenta la víctima.
- Participación en el desarrollo del componente de prevención de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz, relacionado directamente con la promoción y divulgación de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar y de violencia sexual.
- Participación en el Modelo de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Sexual, perteneciente al componente de atención de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz.
- Ejecución del proyecto de Promoción y monitoreo del ejercicio de derechos sexuales y reproductivos de mujeres, niños, niñas y jóvenes en condiciones de desplazamiento forzado y población receptora vulnerable, con énfasis en violencias

intrafamiliar y sexual, en cuatro (4) ciudades del país: Medellín, Cali, Cúcuta y Pasto, con el fin de contribuir a la articulación inter- e intrainstitucional en los sectores salud, educación, protección, justicia, ministerio público, seguridad y administraciones territoriales en la promoción, atención y monitoreo del ejercicio de derechos sexuales y reproductivos; el desarrollo de los elementos mínimos para la promoción de los mismos, la estrategia de prevención de las violencias intrafamiliar y sexual y el desarrollo de líneas de formación para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos con operadores y operadoras de los diferentes sectores con la comunidad y las organizaciones sociales locales.

- Promoción y divulgación de los derechos de la niñez la juventud y las mujeres en materia de violencia intrafamiliar a nivel nacional y regional.
- Participación en comités interinstitucionales sobre la temática.

La Defensoría del Pueblo, dado su compromiso en la temática, realiza la labor de promoción y divulgación de los derechos humanos en materia de violencia intrafamiliar y violencia sexual tanto a escala regional como nacional.

3.2.2. Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas

El Estado colombiano, acorde con los compromisos internacionales y dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales, creó mediante la Ley 985 del 2005 el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, el cual es un órgano consultivo del Gobierno colombiano, en desarrollo de las políticas para combatir la trata de personas y los programas y medidas para prevenir la explotación, abuso y tráfico sexual de los grupos vulnerables, y propone mecanismos de difusión para su prevención.

El citado comité se encuentra conformado por 14 entidades del Estado, cuyo secretario técnico hace parte del Ministerio del Interior y de Justicia. Dicho comité formuló la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, adoptada mediante el Decreto Nº 4786 del 19 de diciembre de 2008. Hizo también recomendaciones en materia de prevención, atención a víctimas y persecución criminal del delito, tendientes a fortalecer la capacidad del Estado en este campo y coadyuvó a escala regional en la descentralización de esta política, mediante la acción de promover la creación de comités regionales, departamentales o municipales en la materia. Igualmente, coordina la implementación del Sistema Nacional de Información con el fin de contar con un instrumento de recolección, procesamiento y análisis de información significativa sobre este flagelo. La Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer representa a la Defensoría del Pueblo en el citado comité.

En esta estrategia participan la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer y las defensorías regionales y seccionales.

Como se indicó en el Décimo Quinto informe al Congreso de la República, "la trata de personas se constituye en una de las peores violaciones de los derechos humanos pues cobra sus mayores víctimas en los miembros de los grupos familiares que se encuentran desarticulados y en grave riesgo social y económico. Dicha actividad se desarrolla en el ámbito interno e internacional a través de redes, constituidas como organizaciones delincuenciales transnacionales, las que aprovechan dichas condiciones de vulnerabilidad,

en que se encuentran sus posibles víctimas, a efecto de utilizar con ellas la trata interna o internacional, las más de las veces con propósitos económicos".

La trata de personas es una de las peores violaciones de los derechos humanos, un crimen de lesa humanidad y un delito transnacional que vulnera, entre otros, el principio de la dignidad humana, degradando a las personas a la condición de mercancía, así como los derechos a la vida, la libertad, la igualdad, la integridad física y sicológica, la salud, la seguridad personal y al trabajo digno, que cobra sus mayores víctimas en los miembros de los grupos familiares que se encuentran desarticulados y en grave riesgo social y económico.

El delito de la trata de personas se define como la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir a una persona, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza, la coacción, el rapto, el fraude o engaño o de una situación de vulnerabilidad con fines de explotación, lo que incluye la explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas análogas como el matrimonio servil o la mendicidad ajena y la extracción de órganos. En este delito, como en otros, se comprometen la libertad y la autonomía de las víctimas.

Según el estudio nacional exploratorio descriptivo del fenómeno de la trata de personas en Colombia, realizado por la Escuela de Género de la Universidad Nacional (Sede de Bogotá) de agosto del 2008, la pobreza, el desplazamiento forzado por la violencia y el narcotráfico generan al delito de la trata de personas una dinámica que lo constituye en una de las peores formas de violencia que atentan contra principios fundamentales como la dignidad, la libertad y la igualdad, especialmente contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres y que, debido a su complejidad, aunque esté presente en la cotidianidad del país, se sitúa aún en un lugar clandestino y difícil de percibir a simple vista[31].

Gestión

La Defensoría del Pueblo continúa enmarcando sus acciones dentro de las perspectivas acordadas en el comité con su misión institucional de proteger, divulgar y promover la realización de los derechos humanos en todo el territorio nacional. En tal condición, y en atención a las disposiciones constitucionales y legales que la reglamentan, la Defensoría del Pueblo, enmarcada en su compromiso de combatir la trata de personas, desarrolló durante el año 2008 las siguientes acciones:

- Delegación específica, a nivel nacional, a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, con coordinación y contacto directo a escala nacional y regional sobre el tema.
- Durante el año 2008 coadyuvó en la puesta en marcha de la estrategia nacional en esta materia, la cual resalta el trabajo en aspectos como la prevención del delito, la protección y asistencia a las víctimas, el fortalecimiento de la investigación y la persecución de los delincuentes.
- Participación en los talleres regionales realizados por las autoridades pertenecientes al comité, en los cuales se capacitó en Antioquia, Bolívar, Huila, Tolima, Nariño, Norte de Santander, Risaralda y Valle del Cauca en materia de prevención y judicialización del delito de trata de personas.

31 Informe anual 2008. Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

- Participación en seminarios, talleres y conferencias realizados con apoyo de la Organización de los Estados Americanos, la OIM, y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, relacionadas con el tema de trata de personas, con acompañamiento de las y los defensores públicos.

- Participación en la construcción de los ejes de prevención, atención y judicialización de la trata de personas.

- De la misma manera, la Defensoría del Pueblo ha informando a la ciudadanía que acude a sus oficinas respecto de la oferta institucional que brinda el Estado colombiano para afrontar dicha problemática. Para tales efectos, gracias a la cobertura nacional de la Defensoría del Pueblo, dentro de los propósitos de promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, ha capacitado redes de promotores con el fin de que se conviertan, por una parte, en multiplicadores de la enseñanza de los mismos y, por otra, orienten de manera adecuada a las personas de su región respecto de los mecanismos constitucionales y legales para lograr la efectividad y protección de sus derechos, incluidas las situaciones que, como la trata de mujeres, niñas y niños, violentan derechos fundamentales de grupos vulnerables o en condiciones de vulnerabilidad.

- De otra parte, continúa participando en los comités interinstitucionales de Erradicación del Trabajo Infantil, Niños en el Conflicto Armado y Explotación Sexual Comercial Infantil, por ser el grupo de mayor vulnerabilidad de derechos fundamentales y de mayor victimización en torno a la trata de personas.

- A su vez, la Defensoría del Pueblo como organismo responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos mediante acciones integradas de promoción, divulgación, defensa y protección de los derechos humanos, con el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional para las Migraciones, ejecutó el proyecto Promoción y monitoreo del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la población en situación de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual, encaminado a fortalecer y desarrollar procesos comunitarios y territoriales para la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos de la población en situación de desplazamiento forzado. Para tal efecto, el proyecto desarrolló, en primer lugar, procesos de formación de la población y los operadores judiciales en la ciudades de Cúcuta, Medellín, Cali y Pasto, en donde una de las temáticas de formación fue la trata de personas.

- Adicionalmente a las responsabilidades asignadas sobre el tema a las defensorías regionales y secionales, se apoyó con documentación y se solicitó información sobre quejas tramitadas en relación con la trata de personas.

- De la misma manera, la Defensoría del Pueblo se ha preocupado por informar a la ciudadanía que acude a sus oficinas, respecto de la oferta institucional que brinda el Estado colombiano para afrontar dicha problemática.

La Defensoría del Pueblo continuará enmarcando su accionar, en relación con su misión de promoción y divulgación de los derechos humanos de las víctimas de este flagelo, en el diseño y ejecución de mecanismos tendientes a prestar la asesoría jurídica y en derechos humanos a las víctimas de trata de personas.

B.4. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

La gestión defensorial que compete a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas se realizó a través del procedimiento establecido para la atención especializada. Se promovieron las diferentes acciones para requerir ante las entidades competentes la garantía de los derechos humanos, colectivos e integrales, amenazados o vulnerados a los diferentes grupos étnicos, conforme a las solicitudes de intervención recibidas. El conjunto de estas permitió constatar diferentes hechos relacionados sobre todo con la dinámica del conflicto armado.

Las situaciones reportadas y verificadas constituyeron la fuente de información para hacer requerimientos urgentes a las instituciones competentes, a las que se les demandó la actuación urgente frente a cada caso. En especial, se pidió rigor en el control a los actores y factores del conflicto que desenvuelven sus acciones en los territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos afectados por múltiples violaciones de sus derechos. Igualmente, se desarrollaron acciones defensoriales ante las comunidades, consistentes en acompañamiento, asesoría, orientación y facilitación para la protección y defensa de sus derechos, así como la puesta en marcha de los mecanismos garantizadores del acceso a la justicia, el debido proceso y el resarcimiento de los derechos vulnerados.

En situaciones de naturaleza colectiva, específicamente en situaciones de derechos humanos que involucran acuerdos entre entidades estatales y pueblos indígenas afectados por situaciones significativas de vulneración a sus derechos colectivos fundamentales e integrales, se llevaron a cabo procesos de mediación con el fin de promover la aproximación de las partes —comunidades y entidades responsables— para dialogar y concertar los asuntos de manera respetuosa. Ello, con el objeto de garantizar los derechos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos, promoviendo de forma complementaria la realización de acciones concretas para materializar los acuerdos formalizados por las partes.

En síntesis, las acciones defensoriales se enmarcaron en la demanda permanente de la protección y respeto a los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos. Se promovió de esta manera el acceso de los titulares al goce efectivo de los mismos en condiciones de equidad y dignidad, su acceso permanente a los espacios de participación, discusión, diseño y formulación de políticas públicas, así como a los escenarios de discusión de disposiciones administrativas y legislativas relacionadas con los derechos de los grupos étnicos, dada la incidencia social, política, cultural y económica que

se incorpora en las decisiones normativas y reglamentarias respecto del ejercicio de los derechos reconocidos a esta población.

El conjunto de las acciones defensoriales de la Delegada se describe en la siguiente sección, de acuerdo con las líneas de visión en las que se articuló cada actividad.

4.1. Acciones defensoriales adelantadas por la Delegada de Asuntos Étnicos

La magistratura moral de la Defensoría del Pueblo constituyó un componente fundamental para adoptar acciones respecto de situaciones de vulneración de derechos humanos con alto impacto en grupos significativos de población indígena y afrocolombiana, dado el actuar de los grupos armados ilegales. Se avanzó en la expedición de la Resolución Defensorial para instar a la protección urgente del pueblo Awa del departamento de Nariño, así como en los informes defensoriales sobre los pueblos Nukak y Guayabero, del Guaviare, y en los de los pueblos indígenas del departamento del Vaupés. (Ver tablas 1, 2, 3, 4 y 5).

4.1.1. Síntesis de las resoluciones defensoriales

Tabla 1. Resumen de la resolución defensorial sobre la situación de derechos humanos del pueblo Awa

Resolución defensorial sobre la situación de derechos humanos del pueblo Awa	
Actividad	Socialización de la Resolución 053 de 2008 sobre la situación de los derechos humanos y DIH del pueblo indígena Awa.
Breve presentación	La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión, constitucional y legal, adelantó el 10 de agosto de 2007 una audiencia defensorial en la ciudad de Bogotá en la que el Defensor del Pueblo visibilizó la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario afrontada por el pueblo indígena Awa del departamento de Nariño. Con el propósito de superar la crisis de derechos humanos de este pueblo indígena, enunció las recomendaciones defensoriales para que las entidades competentes emprendieran las acciones necesarias en el marco de sus responsabilidades. Dichas recomendaciones quedaron en firme el 5 de junio de 2008, fecha en la que se expidió la Resolución Defensorial No. 53 de 2008 sobre la "Situación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario del pueblo indígena Awa del departamento de Nariño".
Lugar y fecha de la actividad	Bogotá, D. C., julio de 2008.
Objetivo	Presentar de manera oficial la resolución defensorial que se dio a conocer en la audiencia defensorial realizada el 10 de agosto de 2007.
Resumen de la actividad	Se llevó a cabo la presentación y difusión, ante las autoridades del Estado y la opinión pública nacional e internacional, de la Resolución 53 (divulgada en la página web de la Institución), documento remitido a las autoridades concernidas, a las que se instó, mediante recomendaciones puntuales (34 en total), la necesidad de adoptar en el marco de sus competencias acciones dirigidas a proteger y garantizar los derechos humanos del pueblo indígena Awa del departamento de Nariño.

Resolución defensorial sobre la situación de derechos humanos del pueblo Awa	
Doctrina	La Defensoría del Pueblo, en el ámbito de sus atribuciones legales según el artículo 9 de la Ley 24 de 1992, numeral 20, mandato que faculta al Defensor del Pueblo para presentar recomendaciones y observaciones ante las entidades competentes de modo que se garantice la efectividad de los derechos humanos de los grupos étnicos, con base en las quejas, solicitudes, comunicados y demás llamados recibidos dada la crítica situación de derechos humanos del pueblo Awa, requirió al conjunto de autoridades nacionales, departamentales y locales concernidas para que asumieran las responsabilidades de su competencia y demandó la garantía a la vida, la integridad colectiva y la seguridad de las comunidades Awa así como el respeto de sus derechos fundamentales colectivos e integrales, magistratura moral orientada a hacer valer la pervivencia cultural de los Awa, como se expresa en la Resolución No. 053 de 2008.
Seguimiento	Dada la amplia sección de recomendaciones, este componente se presenta en la sección siguiente.

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

4.1.2. Seguimiento a las recomendaciones de la Resolución 053 – Pueblo Awa

Tabla 2. Requerimientos a las entidades del orden nacional

Entidades del orden nacional: requerimientos 18, respuestas 11						
Ind.	Oficio	Fecha	Entidad	Nº de recom.	Sí	No
1	4080-0761	27-08-08	Departamento Nacional de Planeación	4	X	
2	4080-0762	27-08-08	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4		X
3	4080-0775	27-08-08	Ministerio de Relaciones Exteriores	8	X	
4	4080-0763	27-08-08	Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección As. Ind.	5, 16, 17, 27	X	
5	4080-0777	27-08-08	Ministerio de Defensa	11, 12	X	
6	4080-0779	27-08-08	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo	18	X	
7	4080-0767	27-08-08	Ministerio de Agricultura	7		X
8	4080-0781	27-08-08	Ministerio de Educación	20	X	
9	4080-0784	27-08-08	Ministerio de la Protección Social	23	X	
10	4080-0766	27-08-08	Alto Comisionado para la Acción Social	6, 7, 13		X
11	4080-0785	27-08-08	Presidencia de la República, Observatorio de Minas	26		X
12	4080-0750	27-08-08	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	1	X	
13	4080-0752	27-08-08	Superintendencia Nacional de Notariado y Registro	3		X
14	4080-0751	27-08-08	Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT)	2	X	
15	4080-0778	27-08-08	Fiscalía General de la Nación	12, 28, 30		X
16	4080-0786	27-08-08	Procurador General de la Nación	28 y 29		X
17	4080-0764	27-08-08	Dirección de Policía Antinarcóticos	6	X	
18	4080-0765	27-08-08	Dirección Nacional de Estupefacientes	6	X	

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

Tabla 3. Requerimientos a entidades del orden departamental y municipal

Entidades de orden departamental y municipal: requerimientos 19, respuestas 7						
Ind.	Oficio	Fecha	Entidad	Nº de recom.	Sí	No
1	4080-0768	27-08-08	Gobernación de Nariño	7, 9, 13,14,16		X
2	4080-0769	27-08-08	Alcalde de Tumaco	7, 9, 13, 14		X
3	4080-0770	27-08-08	Alcalde de Ricaurte	7, 9, 13, 14	X	
4	4080-0771	27-08-08	Alcalde de Barbacoas	7, 9, 13, 14		X
5	4080-0772	27-08-08	Alcalde de Samaniego	7, 9, 13, 14		X
6	4080-0773	27-08-08	Alcalde de Santacruz de Guachavez	7, 9, 13, 14		X
7	4080-0774	27-08-08	Alcalde de Roberto Payán	7, 9, 13, 14		X
8	4080-0753	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de Nariño	3		X
9	4080-0754	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de Ipiales	3		X
10	4080-0755	27-08-08	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barbacoas	3	X	
11	4080-0756	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de La Unión	3		X
12	4080-0757	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de La cruz	3		X
13	4080-0758	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de Samaniego	3		X
14	4080-0759	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de Túquerres	3		X
15	4080-0760	27-08-08	Oficina de Notariado y Registro de Tumaco	3	X	
16	4080-0782	27-08-08	Secretaría de Educación Departamental de Nariño	20, 21	X	
17	4080-0783	27-08-08	Instituto Departamental de Salud de Nariño	22, 14	X	
18	4080-0776	27-08-08	Corporación Autónoma Regional de Nariño	10, 22	X	
19	4080-0780	27-08-08	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	15	X	

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

De acuerdo con la relación de requerimientos indicados en la tabla precedente, se observa que de las 18 entidades del orden nacional concernidas respondieron 11 y de las 19 entidades departamentales y municipales requeridas solo respondieron 7. En su orden, se incluye una síntesis de las respuestas institucionales allegadas a la Defensoría, en las cuales las autoridades responsables de la garantía efectiva de los derechos del pueblo Awa indican las acciones emprendidas para cumplir las recomendaciones formuladas en virtud de la magistratura moral de la Defensoría del Pueblo.

Respuestas de algunas de las entidades requeridas

En relación con los requerimientos formulados a las autoridades estatales descritas en la tabla precedente, se observa que de las 18 entidades del orden nacional concernidas en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la Resolución No. 053 se obtuvo respuesta de once (11) de ellas y, de las diecinueve (19) entidades departamentales y municipales requeridas, solo siete (7) dieron respuesta. A continuación se presenta una síntesis de las comunicaciones recibidas de las diferentes instituciones requeridas.

1. Instituto Departamental de Salud de Nariño

OFICIO: SPP. 373-08 (10-09-08) de la Subdirección de Promoción y Prevención.

"Recomendaciones defensoriales números 22, 24 y 25: 22. Instar al Instituto Departamental de Salud (…) a realizar un análisis exhaustivo, adelante las investigaciones y acciones a que hubiere lugar en los casos referidos por las comunidades con ocasión de la muerte, enfermedad y daños al patrimonio y medio ambiente u otras amenazas a la salud pública". 24. "Instar a las autoridades de salud del orden nacional, departamental y municipal a que adelanten políticas públicas aplicables al pueblo indígena Awa teniendo en cuenta sus saberes y las prácticas culturales indígenas basadas en los criterios de integralidad, complementariedad terapéutica e interculturalidad". 25. Instar a las entidades o instituciones prestadoras de los servicios de salud pública o privada, EPS, ARS e IPS que presten servicios al pueblo Awa a que garanticen el derecho a la práctica de la medicina tradicional indígena en sus servicios, en procura del fortalecimiento de su integridad cultural".

La citada autoridad remitió copia del oficio enviado a la Procuraduría Regional de Nariño, en el cual reportó a ese despacho las acciones encaminadas al cumplimiento de las recomendaciones 22, 24 y 25 de la Resolución Defensorial e informó sobre algunos avances en actividades de salud para la población indígena contenidos en el Plan Territorial de Salud, entre ellas:

- Creación de una base de datos con enfoque diferencial, con el objeto de facilitar el acceso de la población vulnerable a programas de orden nacional y departamental en salud, base entregada a las direcciones locales de salud de los 64 municipios de Nariño, incluyendo los que tienen población indígena, y realización de una reunión con las autoridades indígenas para obtener información.
- Priorización de la población indígena en los programas de discapacidad y caracterización de los adultos mayores en los 10 municipios de la Costa Pacífica Nariñense, con recursos del nivel nacional.
- Formulación de modelos de atención diferenciados para indígenas y afrocolombianos (actividad en fase contractual).
- Promoción de contactos con el SENA y la Universidad de Nariño para atender la necesidad de capacitación de auxiliares de salud pública planteada por las comunidades indígenas.
- Atención sicosocial y de salud mental a la comunidad indígena del Resguardo Magui desplazada a la cabecera municipal de Ricaurte, comunidad que evidencia la imposibilidad de retorno a sus territorios de origen porque no se ha realizado el desminado de los mismos.
- Ampliación de cupos del Régimen Subsidiado en Salud para las comunidades Awa del municipio de Tumaco, advirtiendo que los gobernadores indígenas deben remitir los listados o bases de datos que certifiquen la población indígena, y a partir de esta información vincularlos al régimen subsidiado. Se acordó que mientras las autoridades indígenas aportan la información, el Director Local de Salud de Tumaco reservará cinco mil (5.000) cupos para la comunidad Awa.

- Apoyo a la comunidad Awa en la construcción y elaboración de bases de datos y explicación del sistema de afiliación al Régimen Subsidiado en Salud, mediante actividades realizadas el 14 de agosto de 2008 en El Diviso, municipio de Barbacoas.
- Reporte de que las comunidades del pueblo Awa se encuentran afiliadas a varias empresas prestadoras de los servicios de salud: EMSSANAR, AMET SALUD, CAPRECOM, CONDOR, COMFAMILIAR, MALLAMAS y de que como Instituciones prestadoras de los servicios de estos afiliados se encuentran: UNIPA, ESE Divino Niño, Hospital San Antonio de Barbacoas y Centro de Salud de Ricaurte.
- Contratación con la UNIPA para garantizar los servicios de salud a la población Awa no afiliada el Instituto Departamental de Salud de Nariño.
- Realización de diferentes contratos con el objeto de garantizar la atención de salud de los AWA, entre los años 2006 y 2007.

2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

OFICIO: 005216 (12-09-08)

"Recomendación Nº 15. Instar al ICBF a que apoye el proceso de recuperación del tejido social y ofrezca atención sicosocial en especial de los niños y niñas que demuestren síntomas y afecciones ocasionados por violencia de los grupos armados ilegales".

En su respuesta, esta entidad hace un recuento de la delicada situación de derechos humanos y de vulneración que ha afectado a los niños y niñas Awa, mediante una breve reseña de las acciones realizadas desde el año 2005 al 2008 con apoyo de las Unidades Móviles del citado Instituto, a través de las cuales se facilitó la ayuda humanitaria de emergencia y la atención sicosocial y de salud en cada caso. Igualmente, describe las acciones realizadas con comunidades Awa de los municipios de Ricaurte, Barbacoas y Tumaco en las vigencias 2006, 2007 y 2008, así como la población beneficiaria de las mismas. De acuerdo con los datos que suministra la información en referencia, la atención sicosocial y nutricional que se brindó entre julio de 2006 y abril de 2008 a familias del pueblo Awa de los tres municipios mencionados, en los resguardos de Magui, Magui Altaquer, Camawari, Inda Zabaleta, Nulpes, Chipandina y Quembí, benefició a 2.582 familias y 10.614 personas.

3. Director Oficina de Notariado y Registro Tumaco

OFICIO: 0601 (12-09-08). Registraduría de Tumaco.

Recomendación Nº 3. "Instar a las oficinas de instrumentos públicos del departamento de Nariño a que se abstengan de inscribir y registrar actos notariales en los cuales se vean involucrados territorios de los resguardos indígenas Awa que estén en proceso de titulación, ampliación y saneamiento, con el objeto de que se garantice la posesión pacífica de los territorios".

La registradora de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tumaco, respecto de la recomendación defensorial Nº 3, respondió allegando a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas los certificados de tradición y libertad de seis territorios titulados a comunidades del pueblo indígena Awa: "Comunidad Piguambí Palangala (adjudicación

constitución comunidad indígena), Comunidad Pulgan de Campo Alegre (Adjudicación constitución resguardo), Comunidades El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pilvi y la Pintada (adjudicación baldío resguardo), Comunidad de Chinguirito Mira (adjudicación baldío en propiedad), Comunidad de Kejuambi Feliciana (adjudicación baldío en propiedad) y Comunidad de Saunde Guiguay (adjudicación baldío en propiedad)".

4. Dirección de Policía Antinarcóticos

OFICIO DIRAN-ARECI No. 1073 (12-09-08). Dirección Policía Antinarcóticos.

"Recomendación Nº 6. Instar a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, a la Dirección Nacional de Estupefacientes y a la Agencia Presidencial para la Acción Social, a que procedan a evaluar conjuntamente con los indígenas del pueblo Awa de Nariño, los daños ocasionados y se adopten medidas para la implementación de un plan de inversión social integral, de acuerdo con las líneas de acción definidas en su Plan de Vida".

Esta autoridad fundamenta su respuesta en el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SU-383 de 2003 y señala que en el departamento de Nariño se desarrollaron procesos de consulta previa durante los días 5 y 6 de septiembre de 2007 con comunidades indígenas de Sanquianguita, Sanquianga, San José de Bacao, Quebrada Grande, San Juan de Pampo, Cabildo Integrado, San Agustín y Morrito, los cuales contaron con participación de la ONIC; y añade que en relación con los Awa, pese a las solicitudes de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia ante las organizaciones de este pueblo, no ha sido posible desarrollar el proceso de consulta previa, por lo cual "dichos resguardos se encuentran dentro de las áreas de exclusión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato, y por ende no se han planeado ni realizado operaciones de aspersión aérea dentro de estos territorios. Por lo anterior, establece que no se han vulnerado a los indígenas Awa los derechos fundamentales de la consulta y la concertación, derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a una vida digna y a no ser desplazados" (página 2). Así mismo, indicó que el Consejo de Estado de Colombia negó la suspensión de las fumigaciones aéreas con glifosato por encontrar que las pruebas aportadas demostraron sin duda alguna que este es un compuesto de baja toxicidad, según certificación de la Organización Panamericana de la Salud.

5. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Ricaurte

OFICIO: No. AMRN 059-2008 (13-09-08) Secretaría de Gobierno Municipal.

Recomendación defensorial Nº 9. "Instar a las Autoridades del departamento de Nariño y a las de los municipios de Barbacoas, Ricaurte, Samaniego, Roberto Payán, Tumaco, Guachavez, Santa Cruz e Ipiales, a que en cumplimiento de los preceptos consagrados en la Constitución Política y los instrumentos internacionales que buscan la guarda de los derechos humanos, las leyes y demás disposiciones que se ocupan de la materia a: a) Garantizar el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas de la región mediante acciones orientadas a la prevención de las violaciones realizadas contra las personas y comunidades por las organizaciones armadas al margen de la ley que operan en la zona; b) Apoyar el proceso de elaboración de los planes integrales de vida de las comunidades del pueblo Awa; c) Garantizar la inversión de los recursos asignados para esta población en materia de asuntos territoriales, salud, educación y seguridad alimentaria,

tendientes a desarrollar y proteger sus derechos; d) Garantizar el derecho a la consulta previa y la concertación previa para el desarrollo de planes, programas y proyectos dentro de los territorios del pueblo Awa, según lo establecido en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT".

La mencionada autoridad presentó un Informe de las acciones de atención y acompañamiento de la administración municipal del municipio de Ricaurte al pueblo Indígena Awa, el cual precisa que el 80% de la población de Ricaurte pertenece al pueblo Awa y que el 90% del territorio municipal está conformado por los resguardos Awa, y observa que la gestión municipal en salud, educación e infraestructura se ha realizado mediante espacios de participación y concertación con las autoridades y comunidades de este grupo étnico. Dentro de las acciones de consulta y concertación con los gobernadores indígenas y líderes comunitarios destaca la formulación colectiva del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2001, en el cual se incluyeron aspectos importantes del Plan de Vida del Pueblo Awa, priorizando la salud, la educación y la soberanía alimentaria.

Acciones en el sector de la educación. El informe señala ocho acciones consultadas y concertadas: 1. Diagnóstico de Población Desplazada; 2. Atención a niños Desplazados; Atención a la Institución Educativa de Magui; 4. Aporte de Subsidio de matrícula por el monto de 80% para estudiantes del municipio, especialmente a niños y niñas desplazados; 5. Entrega de uniformes para estudiantes desplazados matriculados en planteles del casco urbano; 6. Capacitación a mujeres Awa en manejo de piscicultura, frutas, hortalizas y modistería; 7. Diseño de educación propia en convenio con el Cabildo Mayor Awa de Camawari y Ecopetrol, con el aporte de 90 millones de pesos del municipio y 190 millones de Ecopetrol; proyecto en ejecución para los grados 0 a 5, incluyendo materiales para docentes y niños; 8. Creación del Sistema de Educación Awa, SEA. Actividad formalizada desde el 7 mayo de 2008 en audiencia realizada en la Gobernación de Nariño, proceso acompañado por el Ministerio de Educación, Camawari, Unipa, OIM y Consejo Noruego, proyecto a través del cual se prevé la construcción de 140 escuelas rurales nuevas, la ampliación en 100 cupos de la nómina de docentes, así como el apoyo al proyecto de educación propia y formación de docente con la participación de la comunidad internacional; proyecto en elaboración con al OIM y el MEN y, a partir del 2009, con el Consejo Noruego y la Fundación Save the Children, de Canadá.

En este sector, el informe detalla inversiones en 15 escuelas con el apoyo de los resguardos, en aspectos relacionados con el mejoramiento y la construcción de escuelas, la construcción de restaurantes escolares y la construcción de aulas y de unidades sanitarias, con inversión del municipio de 106 millones de pesos e inversión de los resguardos de 46 millones de pesos. Así mismo, señala otras prioridades en educación tales como la compra de lotes para escuelas, computadores para enseñar, mobiliario y materiales didácticos con una inversión de 67 millones de pesos y un aporte de seis millones quinientos mil pesos ($ 6.500.000.oo) por parte de algunos resguardos.

Acciones en el sector de la salud. De manera concertada con la población indígena, se indican las siguientes: 1. Fundación de la Escuela de Médicos Tradicionales, creada en julio de 2008 con el apoyo del hospital de Ricaurte (100 millones de pesos) a través de un proyecto diseñado por Camawari. El objeto consistió en fortalecer la medicina tradicional, el pensamiento propio en salud y la vinculación de médicos tradicionales para atender los sectores más vulnerables de la población indígena, previendo ampliar el apoyo a 400 millones en la vigencia 2009 con el fin de garantizar la continuidad del

proceso. 2) Aseguramiento del Régimen Subsidiado: en Ricaurte, cuya población es de 16.416 personas (según Sisbén municipio) y de este número 11.793 son indígenas incluidos en el Régimen Subsidiado, número ampliado en abril de 2008 a otros 1.235 aborígenes. El proceso de identificación y priorización de posibles beneficiarios se realizó con gobernadores indígenas, promotores de salud, líderes comunitarios y agentes de las EPSS EMSANAR, MALLAMAS y CÓNDOR. 3. Cobertura del régimen subsidiado. Al respecto, el informe señala que fueron suscritos siete contratos con la ARS para garantizar la cobertura de 10.057 afiliados indígenas. 4. Prestación de Servicios Generales a través de contratos adicionales, para ofrecer servicios de salud y accesibilidad a la población no amparada por el régimen subsidiado. 5. Campaña de salud pública mediante acciones dirigidas desde el municipio para atender salud infantil, salud sexual y reproductiva, salud mental y enfermedades crónicas no trasmisibles, seguridad sanitaria y control de vectores, así como brigadas de salud para la población indígena en condición de desplazamiento. 6. Construcción del puesto de salud con recursos municipales en tres municipios durante el año 2007 y tres en el 2008, más tres adicionales para la población indígena (estos en fase de proyecto). 7. Saneamiento concertado del agua potable y vivienda en nueve cabildos indígenas, con una inversión de 97 millones de pesos. 8. En cuanto a vivienda, edificios y vías: construcciones nuevas, compra de lotes, electrificación, edificación de las casas del cabildo y comunal, puentes y mejoramiento de carreteables, caminos y polideportivos; con un monto total de inversión de 311 millones de pesos.

Acciones en proyectos productivos: seis (6) identificados así: 1. Plan integral para desplazados (PIU/plan integral único), con el cual se prevé unificar acciones y recursos entre las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el fin de prestar una mejor atención y dar apoyo a la comunidad desplazada. 2. Granja integral, mediante convenio firmado con la Gobernación de Nariño en 2007, para desarrollar proyectos productivos que beneficien a los Awa, con un monto calculado de 110 millones de pesos. 3. Proyecto agroindustrial, el cual se gestiona a través del Ministerio de Comercio con el fin de fortalecer la producción de las chagras autosostenibles, de manera que se propicie el retorno de la población Awa que se encuentra en condición de desplazamiento. 4. Reformulación del Plan de Vida Camawari con el apoyo de Naciones Unidas y la participación de las organizaciones del pueblo Awa, Unipa y Camawari, con el fin de diseñar y ejecutar proyectos en las áreas de salud, educación, producción y fortalecimiento organizativo. 5. Atención de la Comisaría de Familia, con enfoque inmediato y prioritario hacia la población desplazada. 6. Familias en Acción y desayunos escolares para extender el beneficio a las comunidades indígenas.

Finalmente, en cuanto a fortalecimiento institucional señala el informe que en el año 2008 se firmó un convenio con el Cabildo Mayor Awa de Ricaurte por un monto de 80 millones de pesos, con el fin de prestar apoyo a la organización indígena en temas de derecho propio, organización comunitaria y solución de problemas internos.

6. Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

OFICIO 2040 E2-101002 (15-09-08). Dirección de licencias, permisos y trámites ambientales.

Recomendación defensorial Nº 18: "Instar al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a que realice en el marco de sus competencias una verificación del

estado del impacto ambiental de las fumigaciones y se aplique el principio de precaución consagrado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992".

La autoridad concernida presentó respuesta de carácter general sobre varios aspectos relacionados con su competencia y funciones. Así mismo, incluyó una reseña del estudio realizado por la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), división de la OEA. En cuanto a las actividades realizadas puntualizó la práctica de visitas de verificación periódicas así como el monitoreo y seguimiento a cada una de las fichas que constituyen el Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea de Glifosato-PECIG; respecto de lo cual indicó que estas se llevaron a cabo en los departamentos de Nariño (sin especificar lugares), Cauca, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Meta, Arauca, Santander, Antioquia, Caldas, Huila y Tolima, tanto en las bases aéreas desde las cuales opera el programa como en los sitios objeto de la aspersión aérea.

Igualmente, indicó que en el período de verificación (2003-2007) produjo varios actos administrativos requiriendo a entidades como el DIRAN, DNE e INS a seguir el estricto cumplimiento de las actividades contenidas en las fichas del plan de manejo; entre ellos: 1. Seguimiento a los efectos derivados de las aspersiones de los cultivos ilícitos, supervisión al proceso de atención de quejas por presuntos daños ocasionados por la operación del PECIG respecto de franjas de seguridad sobre poblados, corrientes de agua y otras zonas de exclusión; 2. Atención a los procesos de consulta previa con comunidades indígenas para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de resguardo; 3. Solicitud de los resultados de los monitoreos ambientales del agua y suelo realizados en núcleos de cultivos ilícitos donde opera la aspersión (con el fin de verificar la presencia de Glifosato en estos componentes ambientales), destacando que dichos resultados, hasta la fecha, no han arrojado la existencia de este herbicida ni en el agua ni en el suelo.

Respecto de la consulta previa informa que ha participado de manera coordinada con el Ministerio del Interior y de Justicia en procesos relacionados con la erradicación de cultivos ilícitos en los departamentos del Putumayo (Puerto Asís y Puerto Leguízamo), Amazonas, Cauca, Guaviare, Valle del Cauca, Vichada, Vaupés, Caquetá, Meta y Nariño (sin indicar en qué territorios Indígenas); en los cuales se suscribieron las respectivas actas.

Frente a la recomendación defensorial manifestó la mencionada autoridad: "podemos afirmar respecto de la recomendación número 18 contenida en la Resolución Defensorial No. 53 de 2008, que desde el año 2001 cuando el Ministerio impuso el Plan de Manejo Ambiental, PMA, del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato-PESIG, mediante Resolución 1065, adoptó las medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente y para que por el proyecto se adoptaran las medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos asociados al mismo". Así mismo, indicó que dicho ministerio "en ejercicio de sus funciones de control y seguimiento asignadas en la Ley 99 de 1993, y en el artículo 33 del Decreto 1200 del 2005, ha adelantado y adelanta de manera periódica visitas de verificación y actividades de monitoreo y seguimiento a cada una de las fichas que conforman el Plan de Manejo Ambiental adoptado, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones y obligaciones contendidas en el mismo para todo el territorio nacional" (páginas 5 y 6).

Analizando la respuesta emitida por esta autoridad, es pertinente observar que pese a que en términos globales responde aspectos relevantes del desempeño de su competencia, esta no es consistente en cuanto a la recomendación, puesto que no se precisan las medidas específicas adoptadas en relación con las operaciones de aspersión aérea de glifosato en territorios del pueblo Awa de Nariño.

7. Corporación Autónoma Regional de Nariño

OFICIO: No. 102 (25-09-08). Dirección General de Corponariño.

Recomendación defensorial Nº 10: "Instar a la Corporación Autónoma Regional de Nariño a que provea a las autoridades indígenas los recursos económicos necesarios para la realización de planes y proyectos de conservación de los entornos ambientales ajustados a sus respectivos planes de vida".

Esta autoridad comenzó presentando la información geográfica de la subcuenca hidrográfica del río Guisa, área con una extensión de 240.995 hectáreas, en las cuales se encuentran los municipios de Ricaurte y Barbacoas y los territorios del pueblo Awa; e indicó que la comunidad había solicitado la ordenación de la cuenca y que, atendiendo dicha demanda, Corponariño gestionó el Convenio de Cooperación Científica Nº 057 de agosto de 2007 con el Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF) con el fin de formular en el marco de un proceso participativo el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Guisa, proceso en el cual vienen trabajando los representantes de las organizaciones Unipa y Camawari con el acompañamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el marco de un plan piloto l nacional que incorpore el Plan de Vida del Pueblo Awa. Agregó que, como resultado de esta actividad, se identificaron programas y proyectos para un adecuado manejo de los recursos naturales de la cuenca, que garanticen el respeto a los derechos colectivos de los Awa.

- Programas. I. Sistema Subregional de Áreas Protegidas, con cuatro proyectos: a). Recuperación de cultivos y actividades productivas tradicionales; b) Conformación de redes de intercambio de productos locales tradicionales; c) Investigación para la conservación y recuperación de los valores culturales tradicionales de la región y d) Capacitación en bienes y servicios ambientales, cambio climático y legislación ambiental.
- Programa II. Conocimiento de la Diversidad Biológica y Cultural.
- Programa III. Fortalecimiento organizativo, con un proyecto dirigido a los procesos relacionados con el fomento de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales de la subcuenca del río Guisa.
- Programa IV. Producción sostenible, con cuatro proyectos: a) Restauración de áreas degradadas y en conflicto por uso del suelo; b) Fortalecimiento de las organizaciones de productores; c) Apoyo y fomento a los sistemas productivos tradicionales de la subcuenca, y d) Fortalecimiento de las iniciativas artesanales en la subcuenca del río Guisa.
- Programa V. Fortalecimiento de la educación para la conservación, con un proyecto: Fortalecimiento de la Educación Étnica y Ambiental para la Gobernabilidad y la Conservación en la Subcuenca del río Guisa.

- Programa VI. Ambiente sano, gente sana.
- Programa VII. Manejo Integral de las Amenazas y Riesgos Naturales.

Finalmente, Corponariño indica que en la fecha de su comunicación se adelantaba la firma de un convenio con el pueblo Awa para fortalecer la dimensión ambiental en los planes de vida de sus comunidades.

8. Secretaría de Educación Departamental

OFICIO: (30-09-08). Oficina de Talento Humano. Secretaría de Educación Departamental.

Recomendación defensorial Nº 22: "Instar a la Secretaría de Educación Departamental a que: a) ordene a los municipios aplicar la política etnoeducativa e implementar Planes Educativos Indígenas; b) Ejerza el control y vigilancia a los centros educativos que atienden niños indígenas con el fin de que se respete la legislación vigente sobre etnoeducación; c) Garantice programas de profesionalización dirigidos a los docentes etnoeducadores en las comunidades indígenas".

Al respecto, la secretaría concernida manifestó de manera sucinta y general que tales requerimientos serían atendidos por la Subsecretaría de Desarrollo Pedagógico, dependencia que adelantaría los estudios y el trámite pertinentes para su consolidación, observando que, para el efecto, se requeriría de un tiempo prudencial antes de lograr los objetivos.

9. Dirección Nacional de Estupefacientes

OFICIO: SARE 519 (06-10-08). Secretaría de Educación Departamental.

Recomendación defensorial Nº 6: "Instar a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, a la Dirección Nacional de Estupefacientes y a la Agencia Presidencial para la Acción Social a que procedan a evaluar conjuntamente con los indígenas del pueblo Awa de Nariño, los daños ocasionados y se adopten medidas para la implementación de un plan de inversión social integral, de acuerdo con las líneas de acción definidas en su plan de vida".

Esta institución manifestó, en primer lugar, su disposición para emprender las acciones necesarias en cuanto a la recomendación y en segundo lugar indicó que, de manera conjunta con las instancias concernidas, se había procedido a garantizar el adecuado cumplimiento de la consulta previa sobre erradicación de cultivos ilícitos en los resguardos indígenas legalmente constituidos en la Amazonía colombiana y, por extensión, en los demás territorios indígenas en los que se determine la existencia de estos cultivos. Resaltó que en la fecha se habían realizado 16 de estos procesos de consulta, con la participación de 676 comunidades de diferentes pueblos indígenas en 158 resguardos, y que se había logrado la erradicación de 365.3 hectáreas.

En relación con los pueblos indígenas de Nariño, la Dirección Nacional de Estupefacientes observó que desde el año 2005 se iniciaron acciones de convocatoria de las comunidades con el fin de llevar a cabo la consulta previa para iniciar en el 2006 el programa en 11 territorios indígenas de los municipios de Olaya Herrera, Barbacoas,

Ricaurte y Tumaco. El proceso, enmarcado dentro del plan de vida y con la participación de la ONIC, se llevó a cabo en el municipio de Olaya Herrera entre el 4 y el 5 de septiembre de 2007 en los resguardos indígenas de Sanquianguita, Sanquianga, San José de Bacao, Quebrada Grande, San Juan de Pampo, Cabildo Integrado, San Agustín y Morrito. Se trata de 15 comunidades del pueblo Eperara Siapidara con uso ancestral de la planta de coca, pero se registraron 257 hectáreas cultivadas para fines ilícitos.

Respecto del pueblo Awa, indicó que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, junto a las demás entidades concernidas, inició el acercamiento a sus comunidades, formulando tres convocatorias que fueron rechazadas por estas mediante oficio de la Unipa de abril 25 de 2007, en el cual manifestaron que no iniciarían el proceso hasta tanto el Gobierno nacional definiera claramente un programa preciso relacionado con el pliego de peticiones de mayo de 2006. No obstante y pese a la situación indicada, señaló que ha continuado realizando la coordinación institucional para buscar el acercamiento con las organizaciones indígenas Awa de Nariño, sin resultados positivos hasta la fecha, dada la reiterada manifestación de estas de no adelantar el proceso de consulta previa. Por lo tanto, los resguardos legalmente constituidos de los Awa se encuentran dentro de las áreas de exclusión del programa de erradicación de cultivos ilícitos con aspersión aérea de glifosato, razón por la cual no se han realizado en estos territorios operaciones de aspersión aérea ni erradicación manual forzosa.

En cuanto a la recomendación Nº 27, relativa a la adopción de acciones necesarias para la real vigencia del derecho a la consulta previa y concertación frente a cada uno de los proyectos y megaproyectos que se adelanten en los territorios de los Awa, se indicó que estará presta a acatarla. Sin embargo, observó la necesidad de tener en cuenta las limitaciones que se presentan en estos procesos, dada la disposición de las comunidades, la logística de acceso a las mismas (desplazamiento y seguridad de las comunidades), la problemática situación social de cada comunidad y la negación de estas a adelantar el proceso de consulta previa.

10. Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Seccional de Barbacoas

OFICIO: ORIPB-328 (09-10-08). Registraduría de Barbacoas.

Recomendación defensorial Nº 3: "Instar a las Oficinas de Instrumentos Públicos del departamento de Nariño a que se abstengan de inscribir y registrar actos notariales en los cuales se vean involucrados territorios de resguardos indígenas Awa que estén en procesos de titulación, ampliación y saneamiento, con el objeto de que se garantice la posesión pacífica de los territorios".

La citada entidad respondió que ha solicitado lo pertinente al despacho seccional, dado que el registro de solicitudes en trámite de adjudicación del Incoder no reposa en su despacho. Observa que al Incoder le compete la función de adjudicación de territorios de resguardos y a su oficina el registro de las resoluciones que expide el Incoder.

11. Ministerio de Relaciones Exteriores

OFICIO: OAJ/CAN No. 52382 (17-10-08). Oficina Jurídica.

Recomendación defensorial Nº 8: "Instar al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia a que inicie las gestiones correspondientes con su homólogo del vecino país

del Ecuador para efectos de coordinar políticas que garanticen el cumplimiento de los derechos consagrados en el artículo 32 del Convenio 169 de la OIT, en concordancia con el artículo 96 de la Constitución Política de 1991, que señala la importancia de la binacionalidad como forma de proteger a los pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo y conforman una cultura, en este caso la del pueblo Awa".

La citada entidad manifestó que, respecto de la nacionalidad colombiana, su competencia se circunscribe a los trámites por adopción, renuncia y recuperación de la misma, conforme a las disposiciones vigentes, e indicó que la entidad competente para determinar la pertenencia de una persona a la nacionalidad colombiana es de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Finalmente, señaló que en cumplimiento de la recomendación defensorial había hecho la remisión correspondiente a las direcciones de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, Derechos Humanos y DIH y América de ese Ministerio, con el objeto de atender lo pertinente, según la competencia de esos despachos.

12. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

OFICIO: 20082330101121 (27-11-08). Coordinación de Censos.

Recomendación defensorial Nº 1: "Instar al DANE a que incorpore al censo poblacional la información detallada sobre el número de habitantes indígenas de los resguardos del pueblo Awa de Nariño. Igualmente, a que realice el censo de las comunidades en las que no se efectuó con el fin de garantizar que en las políticas públicas se beneficie a toda la población Awa".

El DANE manifestó que según la información del Censo General de 2005 la población de todos los resguardos legalmente constituidos se tuvo en cuenta para certificarla anualmente ante el Departamento Nacional de Población y que "Posteriormente, con el fin de obtener estimaciones de población indígenas en los resguardos –2006-2009–, se aplicó una función logística para proyectar la participación de los resguardos en el resto de los municipios a los que pertenecen, tomando como base los proyectos municipales por área (cabecera-resto)" (Página 2). De otra parte, observando los datos de 2008 (adjuntados en copia magnética), esta entidad reportó que la población indígena de los resguardos constituidos en Nariño asciende a 2.040 personas, cifra que no discrimina el número de indígenas Awa.

13. Ministerio de Agricultura. Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT)

OFICIO: 20082111.337 (27-11-08). Dirección Ejecutiva.

Recomendación defensorial Nº 2: "Instar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad encargada, adelante los procesos de titulación ampliación y saneamiento de los resguardos, de acuerdo con las solicitudes y necesidades del pueblo Awa".

En relación con la recomendación citada, el Incoder informó que, en cumplimiento de los compromisos asumidos con el pueblo Awa para la legalización de tierras, adelantó los procedimientos tendientes a la constitución y ampliación de los resguardos. Señaló que fueron revisados y sustanciados los procesos de INDA GAUCARAY, PEÑA LA ALEGRÍA y SANTA ROSITA, y que se encuentran listos para la aprobación tan pronto se reglamente la Ley 1152 de 2007, la cual asignó la legalización de tierras de comunidades

indígenas a la Dirección de Asuntos Indígenas Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia.

14. Departamento Nacional de Planeación

OFICIO: SFPT-20082420754441 (17-12-08). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Recomendación defensorial Nº 4: "Instar al Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y a las autoridades indígenas Awa a que esclarezcan la situación político administrativa de las transferencias del SGP a los resguardos Alto Albi, Pingullo Sardinero, Kejuambí Yaslambí garantizados por el artículo 83 de la Ley 715 de 2001".

La citada entidad aclaró que la aprobación de recursos del SGP de los pueblos indígenas corresponde al CONPES SOCIAL y el procedimiento para la distribución de los mismos se encuentra establecido en el artículo 85 de la Ley 715 de 2001. Agregó que la responsabilidad de certificar la población indígena de los resguardos corresponde al DANE y por lo tanto, para efectos de la distribución de los recursos del SGP, el Departamento Nacional de Planeación toma como fuente de información poblacional por departamento y municipio los datos aportados por el DANE, en los cuales no se especifican etnias ni comunidades. Así mismo, en cuanto a la distribución de los recursos del SGP en la vigencia 2008, precisó que la información del DANE había reportado en el pueblo Awa la existencia de los tres resguardos aludidos en la recomendación defensorial.

Igualmente, aclaró que según la Ley 715 de 2001 no le compete la adopción de medidas para esclarecer la situación político-administrativa de las transferencias de los recursos del SGP a los resguardos referidos, teniendo en cuenta que la misma ley y el reglamento establecen las entidades que deben prestar apoyo al DANE para la aclaración de la ubicación de los resguardos indígenas. En el evento de que se evidencien dificultades en la ubicación de los resguardos y que estas sean aclaradas y el DANE certifique al DNP los cambios de jurisdicción de los resguardos, esta entidad procederá a realizar los respectivos ajustes de distribución de recursos del Sistema General de Participaciones.

15. Ministerio de Educación Nacional

OFICIO: 20082111.337 (22-12-08). Subdirección de Poblaciones.

Recomendación defensorial Nº 20: "Instar al Ministerio de Educación Nacional a que: a) Las autoridades educativas del departamento de Nariño y de los municipios donde se encuentra ubicado el pueblo Awa, garanticen el derecho a la educación propia y apropiada en el marco de la política etnoeducativa, previa consulta con las instituciones y autoridades representativas del pueblo Awa" b) Adelante las acciones de inspección y vigilancia frente a las autoridades educativas departamentales y municipales del departamento de Nariño, en cumplimiento de la Ley 115 de 1994 y la Sentencia de la Corte Constitucional C-208 de 2007"; c) "Asigne los recursos necesarios de manera diferenciada para garantizar efectivamente el derecho a la educación propia y apropiada del pueblo Awa, según la legislación de la etnoeducación".

Respecto de la recomendación defensorial en materia de etnoeducación del pueblo Awa, el ministerio indicó el desarrollo de tres acciones adelantadas con los miembros de este grupo étnico: 1) Acompañamiento al proceso de definición de compromisos con el departamento y la secretaría para el avance en el sistema de educación propia del pueblo Awa, según acta suscrita en mayo de 2008 por las autoridades estatales y las organizaciones Unipa y Camawari, en la que se establecieron aspectos relacionados con la: contratación de la prestación del servicio con las organizaciones indígenas, el giro directo de recursos, la complementación del estudio técnico de la planta de docentes, el nombramiento en provisionalidad de la planta docente para la atención de población indígena en edad escolar, el mejoramiento de instrumentos de registro de información, la propuesta de formación de docentes y la formulación e implementación del PEC; 2) Apoyo a la formulación del Proyecto Etnoeducativo del Pueblo Awa de Ricaurte, y 3) Asistencia técnica a la organización Unipa para formular programas de formación docente.

16. Ministerio de Defensa Nacional

OFICIO: 100509 / MDD-HH-25.11. (26-12-08). Dirección de Derechos Humanos.

Recomendación defensorial Nº 11: "Instar al Ministerio de Defensa a que, en coordinación con las autoridades indígenas, adopte las medidas necesarias tendientes a minimizar la situación de riesgo y garantizar los derechos fundamentales colectivos e integrales, y el respeto a las normas del derecho internacional humanitario a todas las comunidades indígenas Awa de Nariño, respetando su autonomía, su territorio y su identidad cultural".

Esta autoridad remitió la información aportada por el Inspector General de las Fuerzas Militares, instancia que indicó las acciones de capacitación emprendidas entre sus miembros en lo concerniente a respeto, seguridad territorial, autonomía y cultura de los pueblos indígenas en las ordenes de operación y cumplimiento de la política ministerial de reconocimiento, prevención y protección de las comunidades indígenas. Así mismo, agregó que había solicitado a la Procuraduría la información relativa a investigaciones contra miembros de la Armada Nacional por violación a los derechos humanos e infracciones al DIH.

Precisó igualmente las instrucciones impartidas a la Tercera División del Ejército, dirigidas a superar la crisis de derechos humanos y DIH del pueblo Awa: 1. Nombrar un oficial de enlace entre las comunidades Awa y el Ejército Nacional; 2. Realizar capacitaciones sobre políticas para la protección de las comunidades indígenas, atendiendo las Directiva Nº 800 de 2007 y Nº. 16 de 2006; 3. Coordinar con las comunidades indígenas, a través del oficial de enlace, su participación en las capacitaciones, y 4. Rendir informes sobre la situación de orden público en la zona de asentamiento de los Awa, así como las actividades desarrolladas para la protección de las comunidades durante la vigencia 2008.

17. Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom

OFICIO I08-39522-DAI-1400 (23-12-08). Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom.

Recomendación defensorial Nº 5: "Instar a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia a que se garantice el derecho a la consulta previa, según lo recomienda

la Corte Constitucional en Sentencia SU-383 de 2003 para las actividades de erradicación de cultivos de uso ilícito" (complementaria con la recomendación 27 (b))".

La entidad rectora de la política étnica precisó en lo relativo a las recomendaciones defensoriales 5 y 27 (b) que: 1. Solicitó a las autoridades indígenas Awa, a través de la Unipa, la concertación de la fecha para dar inicio a la consulta previa para la erradicación de cultivos ilícitos, pero teniendo en cuenta que estas no han respondido y que es alto el grado de vulnerabilidad de las referidas comunidades, no se ha iniciado procedimiento alguno; 2. Respecto de proyectos y megaproyectos que se adelanten en territorios de los Awa, informó que en los dos últimos años no los ha habido. Así mismo, y en relación con acciones de coordinación institucional para garantizar la protección a los Awa, indicó que ha solicitado al Programa Presidencial de Derechos Humanos coordinar las instituciones con el objeto de formular un programa de protección y promoción de los derechos humanos de estos indígenas.

En lo concerniente a la recomendación Nº 17, dirigida a la Dirección de Derechos Humanos del mismo Ministerio, indica que solicitó a la Dirección de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, asumir lo pertinente de acuerdo con su competencia.

En cuanto a la recomendación 27 señaló que, conjuntamente con Acción Social, ha venido trabajando desde el año 2006 en un proceso de concertación con las autoridades indígenas en torno a la definición de acciones de prevención y protección para el pueblo Awa. Agregó que, adicionalmente, tras la expedición de la resolución defensorial se llevaron a cabo dos reuniones en el marco del Comité de Atención Integral a la Población Desplazada, en el que se establecieron compromisos institucionales y se realizaron reuniones con el Comité de Población Desplazada del Municipio de Ricaurte para revisar el cumplimiento del plan concertado con las autoridades Awa. Finalmente, agregó que ha solicitado medidas de protección y seguridad del pueblo Awa ante la Dirección de derechos Humanos del Ministerio de Defensa.

18. Ministerio de la Protección Social

OFICIO 13200 (08-01-09). Dirección General de Promoción.

Recomendación defensorial Nº 23: "Instar al Ministerio de la Protección Social a que dé cumplimiento a los Decretos 1811 de 1990 y 330 de 2001, la Ley 691 de 2001 y el Convenio 169 de la OIT, disposiciones que obligan a adoptar una política propia y apropiada de salud y seguridad social para los pueblos indígenas de Colombia de manera integral, teniendo en cuenta la cosmovisión e integridad del pueblo Awa".

Esta entidad reseñó en primer lugar las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan los derechos reconocidos en materia de salud a los pueblos indígenas, y con fundamento en ello indicó que el Sistema de Atención en Salud para esta población se implementa mediante la aplicación de acciones afirmativas de inclusión en el Régimen Subsidiado sin encuesta de beneficiarios (Sisbén) y de manera gratuita. Agregó que, además, la población indígena cuenta con espacios de participación en los que previamente se concertan con sus autoridades y representantes los asuntos relacionados con salud, respetando siempre el principio a la diversidad étnica y cultural.

En cuanto al ejercicio de la medicina tradicional, así como al de los médicos tradicionales, la citada entidad precisó que la normatividad internacional y nacional reconocen y valoran esta práctica. Resaltó lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 691 de 2001, así como lo establecido en el Acuerdo 326 de 2005 y la Ley 1164 de 2007, cuyos artículos 7 y 8 garantizan el respeto, de las culturas médicas tradicionales propias de los grupos étnicos.

En materia de las acciones específicas de atención en salud para el pueblo Awa, aclaró que, con la participación de las organizaciones representativas de este grupo étnico, las secretarías de salud departamental y las municipales realizaron en el 2005 la validación y ajuste de la metodología para obtener la información, así como el proceso de recolección de la misma. Agregó que en 2006 y 2007 la información obtenida la sistematizó el Ministerio de la Protección Social, pero la validación con la población indígena de todo el país está pendiente. Así mismo, se encuentra en igual circunstancia la definición de las problemáticas y de las líneas estratégicas de intervención para solucionarlas. Puntualizó que se someterán a validación con los pueblos indígenas los resultados de la recolección de información diagnóstico y caracterización del estado de salud y las necesidades de atención de las comunidades indígenas en condición de desplazamiento en zonas de frontera, así como el acceso y calidad de los servicios prestados, llevada a cabo en el año 2007, en la cual se seleccionaron 39 municipios receptores y 45 municipios fronterizos.

En síntesis, respecto del pueblo Awa, el Ministerio de la Protección Social manifestó que, conjuntamente con el Instituto de Salud de Nariño, brinda asesoría técnica a la IPS Unipa, en el marco de la elaboración de una propuesta de atención en salud que tenga en cuenta la cosmovisión y espiritualidad del pueblo Awa, así como también lo hace en la estructuración de un plan de formación para homologar el título de promotores de salud como auxiliares de salud pública, actividad que se realiza con el apoyo del SENA y la OIM. Igualmente, estableció que, en relación con el tema de medicina tradicional en los espacios de discusión promovidos por el Ministerio de la Protección Social y en el marco de la Mesa de Salud Indígena, la organización Unipa ha representado al pueblo Awa.

Vistas las respuestas institucionales antes referenciadas, la Defensoría del Pueblo observa que, pese a que se han emprendido algunas acciones encaminadas a la atención de la delicada situación de derechos humanos afrontada por el pueblo Awa, se requiere de las autoridades competentes consolidar de manera efectiva un plan integral de protección que incluya acciones de control permanentes sobre los actores y factores generadores del conflicto en el escenario territorial, social y cultural, que constituye el hábitat de este grupo étnico. Lo anterior, teniendo en cuenta que los grupos armados ilegales continúan ejerciendo acciones en contra de la vida e integridad de los Awa y causan efectos graves no solo a sus derechos colectivos, fundamentales e integrales, sino al potencial desarrollo de su proyecto social y cultural.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo, en el marco de la función de seguimiento, y en cumplimiento de función de garante de la promoción y defensa de los derechos humanos de estas comunidades, en la vigencia del año 2009 continuará instando al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la Resolución Defensorial Nº 053 de 2008.

4.1.3. Investigaciones e Informes defensoriales en asuntos étnicos

Tabla 4. Resumen del informe defensorial sobre la situación de derechos humanos de los pueblos Nukak y Guayabero

Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos y DIH de los pueblos Indígenas Nukak y Guayabero del departamento del Guaviare	
Actividad	Taller participativo de socialización del informe sobre la "Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas Nukak y Guayabero del Guaviare", realizado en San José del Guaviare: Junio 23 a 27 de 2008.
Breve presentación	El informe de la situación de derechos humanos de los pueblos Nukak y Guayabero muestra el grado de afectación de la calidad de vida cultural de las comunidades de estos dos pueblos por causa del conflicto armado interno que afecta ese departamento con consecuencias graves para los dos grupos étnicos mencionados. La investigación realizada permitió verificar que las comunidades Nukak, desplazadas forzadamente del 2002 al 2008, continúan asentadas en las fincas Agua Bonita y Villa Leonor, predios municipales de la jurisdicción rural de San José del Guaviare, sin que se haya dado alternativa para la solución del grave problema de desarraigo social y cultural en que se encuentran sus comunidades. Del mismo modo, se corroboró la delicada situación del derecho a la salud de la comunidad Nukak, habida cuenta del cambio de patrones culturales alimentarios, con consecuencias graves en cuadros de desnutrición que colocan en riesgo su vida , dado el particular sistema inmune que caracteriza a esta cultura. Por lo tanto, su tendencia a adquirir enfermedades es mayor que en otros sectores de población. Igualmente, en cuanto al pueblo Guayabero, se corroboró el grave problema de desarraigo territorial, que ha devenido en un agudo hacinamiento poblacional que afecta a las comunidades del resguardo El Barrancón de San José del Guaviare, así como a los desplazados por acciones de los grupos armados que han presionado el abandono de sus resguardos originarios, ubicados en el interior del departamento. En consecuencia, han optado por el refugio en el resguardo El Barrancón, lugar en el cual continúan asentados sin encontrar solución estatal a su situación de desarraigo territorial forzado. Es delicada la afectación del derecho a la seguridad alimentaria, a la salud y a la educación de todos los miembros de la población Guayabero, con mayor impacto en los niños, niñas y adolescentes que arriban forzadamente a San José del Guaviare con sus familias, pues no han encontrado alternativas de calidad de vida que les permitan el desarrollo digno de sus derechos. Por esta razón optan, en grado significativo, por pedir limosna o son utilizados para fines ilegales.
Lugar y fecha de actividad	San José del Guaviare, junio de 2008: reuniones interinstitucionales. Resguardo El Barrancón: trabajo de campo con autoridades Guayabero. Predios de ubicación transitoria de las comunidades Nukak: Villa Leonor y Agua Bonita. Trabajo de campo con los líderes Nukak.
Objetivo	Identificar la situación de derechos humanos y DIH que afecta a los pueblos Nukak y Guayabero con el fin de formular las recomendaciones necesarias ante las entidades estatales competentes tendientes a garantizar la vigencia de los derechos colectivos, fundamentales e integrales de esta población.

continúa

Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos y DIH de los pueblos Indígenas Nukak y Guayabero del departamento del Guaviare	
Resumen de actividad	Con base en la actualización de la información obtenida en el taller de socialización de junio de 2008, aportada directamente por jefes de grupo de las comunidades Nukak desplazadas desde sus territorios originarios a San José del Guaviare y asentadas provisionalmente en las fincas Agua Bonita y Villa Leonor, así como por las autoridades Guayabero de diferentes comunidades refugiadas actualmente en el resguardo El Barrancón, a partir de la documentación de nuevas situaciones de vulneración de los derechos humanos de estos pueblos, se llevó a cabo el ajuste del citado informe defensorial. Este documento se entregó para revisión y observaciones por parte del señor Defensor del Pueblo con miras a su posterior divulgación en audiencia defensorial.
Seguimiento	Esta fase de actividad defensorial se realizará una vez sea oficializado el respectivo informe.

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

Tabla 5. Resumen del informe defensorial sobre la situación de derechos fundamentales de pueblos indígenas del Vaupés

Informe defensorial sobre la situación de derechos fundamentales, colectivos e integrales y DIH de los pueblos indígenas del departamento del Vaupés	
Actividad	Socialización del documento preliminar de diagnóstico de la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del Vaupés, sustentado en la información obtenida en el primer taller realizado en noviembre de 2007 en Mitú y recepción de aportes de actualización para ajustar el documento final.
Breve presentación del informe	El informe defensorial aludido, que se inició a finales del año 2007, da cuenta de la situación de los derechos colectivos al territorio, autonomía, gobierno propio, derechos económicos, sociales y culturales, así como de las dinámicas del conflicto armado interno en esa región del país y sus efectos en la vida, integridad y cultura de estos pueblos.
Lugar y fecha de la actividad	Mitú, del 3 al 5 de junio de 2008.
Objetivo	Identificar la situación de derechos humanos y DIH que afecta a los pueblos indígenas de Vaupés, con el fin de formular las recomendaciones necesarias ante las entidades estatales competentes tendientes a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales colectivos e integrales de esta población.
Resumen de la actividad	A partir de las fuentes primarias aportadas por las comunidades indígenas en el proceso de socialización del diagnóstico, se evidenció la persistente situación de amenazas y vulneración al ejercicio de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas de los territorios del municipio de Carurú, dada la continuidad de acciones armadas atribuidas a grupos al margen de la ley.
Seguimiento	La fase de seguimiento a este informe se realizará con posterioridad a su presentación oficial ante las autoridades concernidas.

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

4.2. Atención Especializada de Derechos Fundamentales, Colectivos e Integrales de los Grupos Étnicos

4.2.1. Protección de los derechos fundamentales de las niñas y mujeres Emberá Chamí

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas durante el año 2008 promovió la protección efectiva de los derechos humanos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos con miras a garantizar el acceso, ejercicio y respeto de los mismos. Entre las situaciones atendidas con pueblos indígenas y adicionalmente con perspectiva de género se encuentra el fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres Emberá Chamí de los resguardos de Mistrató y Pueblo Rico, ubicados en los municipios del mismo nombre del departamento de Risaralda.

El objeto de la atención especializada se focalizó en el acompañamiento del proceso que adelantan las comunidades Emberá Chamí y sus autoridades para replantear la práctica cultural consistente en la ablación (mutilación genital femenina).

En el marco del proceso encaminado a la transformación de dicha práctica se creó la "Mesa Central Interinstitucional para el Fortalecimiento de los Derechos Humanos de Mujeres Embera Chamí, en los Municipios de Mistrató y Pueblo Rico, Risaralda", instancia de concertación en la cual participan: el pueblo Embera Chami de Risaralda, a través de su organización CRIR; el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA); el Programa Integral Contra las Violencias de Género, de Naciones Unidas; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el Ministerio del Interior y de Justicia y la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.

Durante el año 2008, el UNFPA suscribió convenios con el ICBF y el Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR) para avanzar conjuntamente en el proceso de transformación de la práctica. Para el efecto, se realizó un trabajo conjunto de diseño y concertación de un plan de trabajo con el ICBF y las autoridades del CRIR, actividad que contó con el acompañamiento de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.

El resultado de esta actividad se concretó en el proyecto denominado "Fortalecimiento de los Derechos Humanos de Mujeres Embera Chamí en los Municipios de Mistrató y Pueblo Rico, Risaralda" y se inició la ejecución de la primera fase a través de un equipo investigador multidisciplinario e intercultural conformado por cuatro personas: el coordinador del proyecto y tres investigadores. Así mismo, se integró un equipo de co-investigadores con seis miembros de la comunidad indígena, cinco mujeres y un hombre, tres para Mistrató y tres para Pueblo Rico.

La actividad de campo se realizó en 45 días de prácticas comunitarias, y en ella se reconoció la participación activa y la labor realizada por los cabildos y los coinvestigadores que se desplazaron para garantizar la convocatoria de los encuentros, la realización de los talleres y la asamblea, e igualmente por la contribución en la traducción simultánea del idioma Embera y del español.

Con el propósito de realizar un balance de los resultados del proyecto en el año 2008 para establecer posibles líneas de trabajo en la vigencia 2009, así como en la perspectiva de adelantar un acercamiento con las instituciones del departamento y con las organizaciones de mujeres, en Pereira, los días 15 y 16 de diciembre de 2008 se realizaron cuatro reuniones de la Mesa Central Interinstitucional: 1) con los integrantes del Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR); 2) con el equipo de profesionales y los gobernadores indígenas de los cabildos de Pueblo Rico y Mistrató, 3) con las autoridades departamentales y representante de la Asamblea Departamental de Risaralda, y 4) con representantes de organizaciones de mujeres para la defensa de los derechos de las mujeres y niñas Embera Chamí de Pueblo Rico y Mistrató.

De las reuniones realizadas se concluyó la importancia de continuar con el proyecto en el año 2009 con el propósito de fortalecer los derechos de las mujeres Embera Chamí de los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, Risaralda, e igualmente articular acciones relacionadas con el diseño, formulación y puesta en marcha de una política pública diferencial con los gobiernos departamental y municipales, que contribuya al fortalecimiento de los derechos y el acceso integral a los mismos, para garantizar de manera efectiva el desarrollo social en condiciones de dignidad de sus titulares.

4.2.2. Situación de derechos humanos de grupos étnicos del Chocó

Como se mencionó en la sección de análisis de este informe, dentro de los grupos étnicos más afectado por situaciones de vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH, están los del Chocó. Ante la Delegada para Indígenas y Minoría Étnicas se reportaron los casos que se referencian a continuación:

En enero de 2008, con oficio de la Defensoría Regional del Chocó Nº 5009-0080 se reportó la delicada situación de derechos humanos de varias comunidades de los resguardos indígenas de Alto Bojayá, Río Uva y Pogue a causa del aterrizaje de helicópteros de las fuerzas militares del Batallón Manosalva Flórez, de la XV Brigada, en los sitios de Salinas y Chano, ubicados en territorios de estas comunidades, y también por las operaciones militares adelantadas en la zona. Estos hechos llevaron a las comunidades a desplazarse internamente, así como confinarse en sus territorios. Las comunidades afectadas fueron: Chano 110 familias (205 personas); Nuevo Olivo 32 familias (165 personas); Santa Lucía de Pogue 40 familias (220 personas); Salinas 42 familias (249 personas); Charco Gallo 53 familias (272) personas y Nambua 12 familias (71 personas). Para la Defensoría Regional, la situación reportada podría agudizarse dada la cercanía de estas comunidades con el resguardo Juribidá y Chorí, en los municipios de Nuquí y Alto Baudó. Mediante gestión defensorial se requirió el adelanto de las investigaciones disciplinarias con el fin de establecer las responsabilidades de los agentes que causaron los hechos. La Procuraduría Delegada para Asuntos Indígenas informó a la Defensoría que las actuaciones investigativas serían asumidas por la Procuraduría Regional del Chocó.

A comienzos del mes de marzo de 2008, como consecuencia de enfrentamientos en el municipio de Itsmina entre la Brigada XV del Ejército Nacional y grupos armados ilegales denominados los "Rastrojos y Aguilas Negras", en zona de las comunidades La Carmelita y Diana Marcela, jurisdicción de ese municipio, se produjo el desplazamiento masivo de 600 personas hacia la cabecera municipal. La gestión defensorial promovió, con

carácter urgente, la intervención de las entidades estatales responsables de las acciones humanitarias de atención a la población afectada por los hechos ocurridos.

En julio de 2008 la ONIC informó a la Defensoría del Pueblo acerca del atentado con arma de fuego cometido contra un dirigente y un gobernador indígena, en hechos ocurridos en Quibdó el 26 de junio de 2008, en la comunidad de Guadualito, resguardo Bete-Auro-Bete, cerca de la policía fluvial. Los afectados sufrieron heridas por el impacto de las armas operadas por sujetos no identificados.

Así mismo, el 22 de mayo de 2008 se produjo la muerte de un indígena del cabildo de Puerto Pisario y cinco (5) afrocolombianos en el Bajo San Juan, en zona situada entre el sur del Chocó y el Norte del Valle del Cauca. La Defensoría del Pueblo requirió la investigación del caso, el cual fue asignado a la Fiscalía 38 especializada de la Unidad de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía General de la Nación.

La Defensoría Regional del Chocó reportó la afectación de un indígena de la comunidad de Pichicora, Río Cuida, zona con presencia de la Farc, en hechos ocurridos en la comunidad de Uerregue del río Chicue, en el Cabildo Drua Wandra, municipio de Bojayá, como consecuencia de la explosión de una mina antipersonal.

Igualmente, se allegó la queja por violación de los derechos humanos de la comunidad Wounaan del resguardo el Papagayo, debido a las amenazas de un grupo armado paramilitar del Bloque Pacífico, que ingresó al lugar preguntando por su gobernador y por otros miembros del cabildo. Los sujetos ilegales intimidaron a la comunidad, hurtaron los motores de sus lanchas y la gasolina disponible para su transporte. La Defensoría Delegada para Indígenas requirió a las autoridades competentes asumir las investigaciones y la protección de la comunidad afectada.

Respecto de la situación de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas del Chocó ante la afectación de sus derechos humanos fundamentales colectivos e integrales en la vigencia del 2008, es pertinente resaltar la posición institucional expresada en los comunicados de prensa del Defensor del Pueblo, donde manifiesta a la opinión pública la preocupación institucional por la persistencia de los hechos violentos que afectan la vida digna de estas poblaciones.

A través del comunicado Nº. 1288 del 14 de enero de 2008 se condenan los hechos reportados por el personero de Istmina sobre el asesinato de dos personas, la desaparición de otras ocho (dentro de esta cifra, dos niños) y el desplazamiento forzado de 120 ciudadanos en el municipio de Istmina (Chocó). La autoría de estos se atribuyó a un grupo armado paramilitar en el corregimiento de Suruco, Santa Mónica-Istmina. En esta oportunidad, el Defensor del Pueblo demandó ante los actores armados el acatamiento al principio de respeto a la vida de la población civil y el de distinción previsto en las reglas del DIH.

Igualmente, en el comunicado Nº 1327 del 27 de julio de 2008 se condenó el asesinato del gobernador indígena mayor del Gran Resguardo Unificado Emberá Chamí de Mistrató y Pueblo Rico, del departamento de Caldas, en hechos perpetrados por actor armado no identificado el 24 de julio de 2008. En el comunicado Nº 2334 del 28 de agosto de 2008 se condenó la muerte del comunero y líder indígena del resguardo Muchinque Los Tigres, del pueblo Nasa (previa amenaza vía internet contra la víctima y los miembros del

Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC) en hechos perpetrados por actores armados no identificados en Santander de Quilichao, Cauca, el 24 de agosto de 2008.

En el comunicado Nº 1342 del 12 de septiembre de 2008 se denunció la preocupante situación de derechos humanos del pueblo Emberá Katío, comunidad de Conondo, resguardo Tahami del Alto Andágueda, del municipio de Bagadó, Chocó, por la delicada situación que les afectó con posteridad a su retornó a sus territorios. Se manifestó igualmente la preocupación por el incumplimiento de compromisos suscritos por el Gobierno nacional en un plan integral en materia de salud, hábitat y educación para esta comunidad, habida cuenta de la delicada situación de sus derechos económicos, sociales y culturales expresada en la muerte de niños y jóvenes por desnutrición y afecciones de salud como consecuencia de enfermedades prevenibles, así como por la deficiente prestación de los servicios públicos, saneamiento básicos y agua potable; y las dificultades de acceso a medios de transporte (barreras geográficas y problemas de orden público) para trasladar personas enfermas hasta los centros de atención.

El comunicado reiteró que el conflicto armado en el territorio ancestral de este pueblo y la no prestación de servicios estatales, amenazan su vida, integridad y derechos fundamentales colectivos e integrales. En consecuencia, exhortó a las instituciones del Estado y al Gobierno nacional a cumplir con los acuerdos pactados. Recomendó ordenar acciones urgentes y oportunas en cumplimiento de los fines del Estado, las responsabilidades de su competencia y los compromisos adquiridos.

El comunicado Nº 1343 del 12 de septiembre de 2008 denunció la grave situación de múltiples comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó por causa de un desplazamiento forzado de carácter masivo. La comunicación reportada por la Defensoría Regional detalló como comunidades afectadas las siguientes:

1. Municipio Vigía del Fuerte: comunidades de Begaez, de Puerto Palacios, en el río Arquía.
2. Municipio de Murindó: comunidades de Mejor Esperanza y Guamal.
3. Municipio de Urrao: comunidad de Puntas de Ocaidó.
4. Comunidades que habitan en municipios fronterizos entre Antioquia y Chocó.
5. Municipio de Medio Atrato: comunidades Auro Buey, San Antonio, San José, Curichi y Belén, El Llano, La Villa y Pueblo Viejo, del río Bebará. Municipio de Bella Vista-Bojayá: comunidades indígenas de Chanú, Mojaudó, Charco Gallo y Nuevo Olivo, de las cuencas de los ríos Bojayá y Uva; Playita, Unión Baquiazá y Egorokera del río Opogadó: Pogue, La Loma, Piedra Candela y comunidades del río Cuía.
6. Municipio de Chigorodó: comunidades de: Cugucho, Chachajo, Santa Rita, Pureza, Mojaudó, Puerto Palacios, Chigorodó, Nauca y Bella Cecilia.
7. Municipio de Alto Baudó: comunidades indígenas de Santa María de Condoto, Chiviguidó, Felicia, Maomía, Tasi, Gengadó, Puerto Indio y Peñita.

Destaca el comunicado que la presencia de actores armados impidieron su movilización, el libre tránsito de alimentos, medicamentos y otros medios esenciales para su vida colectiva. De acuerdo con la información de la Defensoría Regional, por estos hechos

se vieron afectadas aproximadamente 6.500 personas de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos que conforman estas comunidades.

Ante la gravedad de este desplazamiento masivo y los efectos causados a las personas que lo padecieron, el Defensor del Pueblo exhortó de manera urgente a las entidades del Sistema Nacional de Atención de la Población Desplazada para garantizar de manera oportuna un plan de atención integral a las víctimas; así mismo, adoptar medidas de prevención de nuevos desplazamientos. También expresó su condena, manifestando que tales conductas violan la inmunidad inherente de la población civil protegida, y quebrantan los principios fundamentales de las reglas del derecho internacional humanitario.

4.2.3. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del Cauca

En el departamento de Cauca, la situación de derechos humanos y DIH de los grupos étnicos durante el año 2008 se caracterizó por la ocurrencia de varios eventos en los que su resultado se expresó en hechos de vulneración de derechos humanos e infracciones al DIH que afectaron la vida e integridad de personas de estos pueblos.

Ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas fueron reportadas quejas por amenazas, desplazamiento forzado, desaparición forzada, homicidio, lesiones personales, hostigamiento, señalamiento y afectación de viviendas contra pueblos indígenas asentados en varios resguardos de los municipios de Toribío, Timba, Tacueyó, Huellas, Tierradentro, Caloto, Caldoso, Santander de Quilichao, Piendamó, Cajibío, Jambaló y Tororó. Los hechos descritos indican la comisión de acciones por parte de actores armados al margen de la ley (FARC), por grupos armados no identificados y por miembros de la fuerza pública. La Tabla seis relaciona las situaciones allegadas a la citada dependencia.

Tabla 6. Quejas reportadas por vulneración de derechos humanos de los pueblos indígenas del Cauca

Vulneración		Fecha	Afectados	Causa
Amenazas	1	01/01/08	Integrantes del CRIC.	Acción atribuida al grupo emergente "campesinos embejucados".
Desaparición	1	19/01/08	Una (1) persona perteneciente al resguardo de Tacueyó.	Actores no identificados.
Homicidio	1	01/01/08	Tres (3) indígenas del municipio de Timba.	Acción atribuida a miembros del Ejército Nacional.
	2	20/02/08	Líder del resguardo indígena Tierradentro.	Acción atribuida a enfrentamientos del Batallón contraguerrilla 37 y las FARC.
	3	24/08/08	Líder del pueblo Nasa.	Hechos atribuidos a actores armados no identificados.
Lesiones personales	1		Comunidades del resguardo Tierradentro.	Enfrentamiento del Batallón contraguerrilla con las FARC.
	2		Comunidades de Caloto: trece (13) personas.	Acciones de la fuerza pública (ESMAD).

Vulneración		Fecha	Afectados	Causa
Hostigamiento	1	02/02/08	Comunidades de Huellas Pajarito.	Acciones atribuidas a miembros de la FARC.
Hostigamiento y lesiones personales	1	20/01/08	Dos (2) mujeres de comunidad Tacueyó, vereda Culebrero	Atribuidas a miembros de las FARC.
Militarización del resguardo	1	28/01/08	Comunidades del resguardo de Mosco.	Acción atribuida a miembros del Ejército Nacional.
Desplazamiento	1		Comunidades del Cabildo de Tacueyó.	Operaciones de erradicación de cultivos de uso ilícito.
	2		Comunidades de Huellas y Toribío.	Enfrentamientos de la fuerza pública con las FARC.
	3		Comunidades de Alto San Miguel, veredas Huila y Llano Blanco.	Enfrentamiento del Batallón contraguerrilla con las FARC.

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

4.2.4. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas Nukak y Guayabero del Guaviare

El departamento del Guaviare es una de las regiones caracterizadas por una fuerte dinámica del conflicto armado derivada de la presencia de actores ilegales (guerrilla y paramilitares), así como por contingentes de la fuerza pública, en desarrollo de operaciones de control del orden en esa entidad territorial. El conflicto armado que se libra en este escenario ha incidido en la afectación de los derechos de los grupos étnicos que tradicionalmente han habitado en este territorio, tales como los pueblos Nukak y Guayabero, víctimas en los últimos años de continuas acciones de los actores al margen de la ley, con efectos graves en sus derechos humanos, fundamentales, colectivos e integrales.

Las acciones de los grupos armados ilegales en la población indígena mantienen en constante presión y amenaza a estas comunidades. Algunos grupos o "bandas" del pueblo Nukak han sido sometidos a confinamiento en su territorio ancestral. De acuerdo con el archivo institucional, esta situación se ha realizado en Caño Seco, Caño Makú, Cueva Loca y Caño Araguato. Habida cuenta de las características nómadas de esta etnia, el efecto en sus patrones culturales se ha restringido en la medida en que prácticas como la caza, pesca y recolección han sido alteradas significativamente, y por ende su sistema alimentario, cambio que afecta su supervivencia.

Los factores de la violencia ejercida por los grupos armados en este departamento también han causado vulneración a los derechos del pueblo Guayabero. Durante los últimos años, varios de sus líderes han sido amenazados y asesinados por no aceptar la imposición de la siembra de coca y el reclutamiento forzado de menores. Las comunidades más afectadas han sido las Sicuani, de los resguardos de Caño Negro, la Fuga, Barranco Ceiba, Laguna Araguato, Barranco Colorado, Cachiveras del Nare, Corocoro y El Refugio (del pueblo Tukano).

En la vigencia del 2008, debido a combates entre los grupos insurgentes y tropas de la fuerza pública, se incrementó el riesgo de estas poblaciones, en particular por hechos relacionados con amenazas contra la vida e integridad y nuevos desplazamientos forzados.

4.2.5. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del Vaupés

Durante el año 2008, la Defensoría Regional del Vaupés recibió información de las comunidades sobre algunas acciones relacionadas con el conflicto armado, debido a la presencia de las FARC en territorios indígenas de ese departamento. Hecho que afectó el ejercicio del derecho al territorio de los grupos étnicos, puesto que las restricciones a la movilidad les impidieron el desarrollo de prácticas que aseguran su sostenibilidad alimentaria.

De otra parte, las acciones de los actores armados en este departamento han incidido en la deserción educativa de niños, niñas y jóvenes indígenas, debido al reclutamiento forzado que practica la guerrilla, situación que origina el desplazamiento de familias hacia Mitú o Brasil para buscar protección. En la vigencia del 2008, la Defensoría Regional del Vaupés reportó un incremento en hechos de reclutamiento forzado por parte de actores armados ilegales (FARC) que afectaron a varias comunidades. Las quejas allegadas a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas reportaron cuatro casos ocurridos entre mayo y septiembre de 2008, especialmente de jóvenes del internado de San Javier y las comunidades de Bocas del Yi, Querarí y Mandi.

En las circunstancias del conflicto armado, se ha incrementado el riesgo de las comunidades indígenas de Vaupés debido al desconocimiento y violación de las normas que garantizan sus derechos y a la infracción a las reglas del DIH por parte de los múltiples actores que han entrado a sus territorios y han irrespetado su valor espiritual, necesario para el desarrollo digno de sus culturas, así como a las limitaciones de sus prácticas culturales ancestrales que representan un atentado contra la proyección de su cosmovisión frente a los sitios sagrados.

4.2.6. Niños y niñas indígenas en condición extrema de vulnerabilidad en los departamentos de Arauca y Chocó (comunidades Emberá Docabú y Bagadó)

La Defensoría del Pueblo atendió en el año 2008 una situación especialmente delicada por razón del grado de vulnerabilidad de los sujetos afectados, la de niños y niñas de diferentes comunidades indígenas del país que atraviesan situaciones de vulneración de sus derechos. De acuerdo con la información allegada por las defensorías regionales y por otras instituciones, las causas radican en diferentes circunstancias, como: problemática por territorios, inseguridad alimentaria debido a la improductividad de las tierras de los resguardos, carencia de programas de inversión social por parte del Estado en las comunidades afectadas, actitudes de discriminación, dificultades internas y de carácter familiar y debilidad de los procesos organizativos y culturales propios, entre los más relevantes.

El caso de los niños y niñas de Arauca pertenecientes al grupo étnico Hiwi-Cuibas de las comunidades de Matacandela y Corocito que habitan a orillas del río Arauca, se encuentra documentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad que reportó en su informe la existencia de adicción de infantes a la inhalación de boxer, así como algunos casos de prostitución infantil (tres casos registrados y 10 casos potenciales). De acuerdo con esta autoridad, las causas identificadas se relacionan con una serie de carencias de orden social, cultural, económico y familiar. "(…) maltrato y abandono de la niñez por alcoholismo, desarticulación familiar, pérdida de valores y falta de respeto a la autoridad", (…) "Estas comunidades presentan múltiples problemas (…) de salud como tuberculosis, poliparasitismo, altas tasas de morbimortalidad infantil, ausentismo escolar, bajos niveles de promoción en educación básica y superior, alcoholismo y, desde 2003, consumo de PSA entre niños de primera, segunda y tercera infancia, precariedad en el saneamiento básico" (ICBF Regional de Arauca. Documento base para la discusión y entendimiento de la problemática indígena del municipio de Arauca, 20 de abril de 2008, página 1).

La situación de los jóvenes e infantes de Arauca ha sido motivo de análisis por parte de las autoridades nacionales, departamentales y locales, cuyos representantes se han reunido en espacios interinstitucionales con el fin de formular propuestas para abordar el tratamiento de la problemática, dinámica que ha estado acompañada por autoridades y organizaciones indígenas de la región. La Defensoría del Pueblo, tanto desde la Delegada para Indígenas como desde la Regional de Arauca, acompañó el proceso del grupo de trabajo y también a las autoridades indígenas, con el fin de promover acciones urgentes para prevenir situaciones de mayor riesgo de los niños, niñas y adolescentes afectados por dicho problema.

La gestión defensorial de atención especializada condujo a la formulación de requerimientos urgentes a las autoridades competentes para iniciar acciones que conduzcan a lograr la recuperación de los menores así como la puesta en marcha de acciones integrales para atender las comunidades y familias indígenas en riesgo, dada la precariedad de sus condiciones de vida social, cultural, económica, de salud, de educación y desarrollo humano en general. Como resultado de las acciones realizadas, se logró que seis niños y niñas ingresaran a una terapia integral en un centro de tratamiento en Cundinamarca (Oficio Nº 14360/069134 del 30 de octubre de 2008. Subdirección de Intervenciones Directas, ICBF, sede nacional). El seguimiento del caso y el acompañamiento a las comunidades fue realizado por la Regional de Arauca.

En relación con la situación de los niños de Docabú y Bagadó, la problemática se expresa en mayor grado en las ciudades capitales de Pereira y Bogotá, lugares a los cuales han llegado sucesivamente familias indígenas con varios menores que han ingresado a la mendicidad como forma de subsistencia.

Para atender esta delicada situación de manera coordinada, varias dependencias de la institución adelantaron gestiones de verificación en la ciudad de Bogotá para conocer la situación de manera directa. En consecuencia, se realizaron visitas de campo a los sectores de la capital que reportaron la presencia de familias indígenas en condición de mendicidad y que no podían comunicarse por no hablar español. Ello permitió verificar la situación de hacinamiento y extrema pobreza en los lugares de hospedaje a los cuales acudieron estas comunidades.

Realizada la verificación de las condiciones de estas familias y de sus menores hijos, gestión que adelantaron la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, la Oficina Coordinadora de Atención a la Población Desplazada y la Delegada para Niñez, Juventud y Mujer, en el mes de agosto de 2008 se procedió a realizar una convocatoria a las instituciones concernidas, tanto del orden nacional como distrital.

Posteriormente, en el mes de septiembre, se envió a las entidades distritales y nacionales un nuevo requerimiento de acción urgente para atender las familias Emberá Chamí ubicadas en el sector de San Bernardo de Bogotá; instando principalmente a adoptar acciones de prevención inmediata para no someter a mayor riego a los niños y niñas expuestos a la lamentable condición de mendicidad. Se recomendó que, en el caso de ser necesario, las instituciones responsables de la protección de los menores deberían asumir de manera temporal (mientras las entidades del orden nacional y local avanzaban en la formulación de acciones integrales) la salvaguarda de los menores afectados. Así mismo, se requirió a la Secretaría de Gobierno Distrital disponer de un albergue transitorio para las familias en condición de mendicidad, hasta tanto adoptara la decisión concertada del retorno de estas a sus comunidades de origen.

El seguimiento de la fase posterior de esta gestión la viene realizando la Defensoría Regional para Bogotá.

4.2.7. Situación de derechos humanos de indígenas privados de la libertad: Centro de Rehabilitación de Puerto Inírida, Guainía

En la vigencia del 2008, la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas atendió tanto la solicitud de la Defensoría Regional de Guainía como las convocatorias formuladas por la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia, para observar la situación denunciada por la población indígena recluida en el Centro de Rehabilitación Social de Inírida. La entidad participó de manera activa en el grupo de trabajo interinstitucional que estudió la problemática denunciada mediante comunicaciones, quejas y solicitudes allegadas por los reclusos y Asocrigua, en las que se informaba una delicada situación de derechos humanos por diferentes circunstancias. En las mismas, se solicitaba a las entidades estatales la adopción de medidas tendientes a solucionar los diferentes problemas que afectaban la calidad de vida digna de estas personas.

En el marco de esta actividad, se programó una comisión interinstitucional de verificación de la situación de derechos humanos reportada. Esta se realizó en diciembre de 2008. En ella participaron entidades del orden nacional y local: Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, Dirección Regional del INPEC (Instancia con competencia en Guainía), Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo (Delegada de Indígenas y Regional Guainía) y Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Por el departamento y el municipio acompañaron la misión la Procuraduría Regional, la Alcaldía y la Personería Municipal de Puerto Inírida.

En esta actividad, con el concurso de las instituciones que participaron, se logró aplicar una consulta (ficha de encuesta preparada por la Defensoría del Pueblo) a la población indígena privada de libertad, con el objeto de indagar la situación de derechos humanos. A partir de los datos obtenidos se identificaron problemas de hacinamiento, deficiencias en programas de rehabilitación, algunas dificultades en la dieta alimentaria, así como

conflictos de orden cultural derivados de los traslados a centros carcelarios distantes de la región amazónica, habida cuenta de que el Centro de Rehabilitación de Inírida no admite el albergue de personas condenadas.

Las conclusiones de los miembros de la comisión indicaron que en lo relativo a las deficiencias estructurales, locativas y espaciales de la casa convertida en establecimiento carcelario se hacía indispensable emprender acciones urgentes de adecuación para garantizar por lo menos los mínimos de dignidad.

En consecuencia, se recomendó al Secretario de Gobierno de Guainía aunar esfuerzos con la alcaldía municipal de Inírida para buscar soluciones alternativas que permitan encontrar un mejor espacio para reubicar a los indígenas privados de la libertad; advirtiendo que en Inírida no sería recomendable construir una penitenciaría dado que podría afectar la cultura de los pueblos de la región, por los riesgos de mezclar miembros de las comunidades con reclusos de perfiles criminales complejos.

4.2.8. Seguimiento de los acuerdos entre comunidades indígenas y autoridades estatales

En lo concerniente a la actividad de seguimiento de acuerdos suscritos entre representantes legales de los pueblos indígenas y diferentes actores estatales, durante el año 2008 continuó la fase de asesoría y acompañamiento a los procesos de interlocución en los espacios creados de común acuerdo por las partes en mesas de trabajo con temáticas diferenciadas: derechos humanos, territorio, autonomía consulta previa y gobierno propio, derechos económicos sociales y culturales; desarrollo y planes de vida (salud, seguridad alimentaria, medio ambiente, saneamiento básico, vivienda, educación y cultura).

En el marco de estos espacios, así como en el de las Mesas Nacionales de Concertación, en la vigencia del año 2008 se acompañó a las comunidades del Cauca en sus gestiones de interlocución con el Ministerio del Interior y de Justicia para hacer efectivo el compromiso de restablecer los derechos territoriales de las comunidades del norte de ese departamento, gravemente afectadas por la masacre del Nilo. En esta vigencia, las acciones se focalizaron en el requerimiento de hacer efectiva la inversión de recursos por un monto de 17 millones de pesos, aportados por el Estado para la adquisición de los predios identificados por las autoridades indígenas. Posteriormente, el diálogo se suspendió debido a la situación relacionada con la finca La Emperatriz, uno de estos predios, objetado por las autoridades estatales en consideración a la naturaleza privada del mismo.

Dicha objeción derivó en situaciones sociales de mayor complejidad que culminaron con la movilización de los pueblos indígenas del Cauca en la denominada Minga de Resistencia, a través de la cual persistieron en exigir el cumplimiento de los acuerdos del Nilo. Durante esta actividad de las organizaciones indígenas, la Defensoría realizó gestiones de acompañamiento, verificación, mediación y defensa de los derechos de los marchantes. En la siguiente tabla se describe el conjunto de acciones realizadas.

Tabla 7. Minga de los pueblos indígenas del Cauca

Acompañamiento a la "Minga de los Pueblos Indígenas de Cauca"	
Actividad	Acompañamiento y mediación para lograr acuerdos entre las comunidades indígenas y las entidades gubernamentales.
Breve presentación	Con fundamento en la conmemoración de 516 años de resistencia, las organizaciones indígenas colombianas iniciaron el proceso de la Minga de los Pueblos el 12 de Octubre de 2008, convocando a las comunidades indígenas de diferentes lugares del país a realizar encuentros y movilizaciones pacíficas, con miras a promover el incumplimiento de acuerdos pactados con el Gobierno nacional que no se han materializado.
Lugar y fecha de actividad	La acción defensorial se realizó en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca y en la ciudad de Bogotá. Entre el 12 de octubre y el 24 de noviembre de 2008.
Objetivo	Acompañar y promover a los marchistas en defensa de sus derechos en el marco de la movilización pacífica y en cumplimiento de la misión defensorial de acompañamiento y defensa a los derechos de los mismos.
Resumen de la actividad	Primer momento. Atención de solicitudes de las comunidades que participaron en la "Minga de Resistencia Nacional por la Dignidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas" por parte de las Defensorías Regionales, oficinas que emitieron en la primera etapa de la minga informes sobre diferentes situaciones:
Primer momento	Reportes por región.
Regional del Cauca	En inmediaciones del resguardo La María, varias comunidades (aproximadamente 6.000 personas) se tomaron la carretera Panamericana en la vía de la Candelaria, para reclamar por el incumplimiento de los acuerdos por parte del Gobierno nacional, hecho que conllevó la presencia del ejército y de la policía (ESMAD) en el lugar.
	Las autoridades de policía desalojaron a los manifestantes de la zona de La María en el municipio de Piendamó, lugar en el que se llevó a cabo una comisión humanitaria de verificación organizada por la Defensoría del Pueblo, con el objeto de establecer las condiciones en las que se encontraban mujeres, niños y ancianos.
	En la zona de La María-Piendamó se reportaron hechos en los que falleció un indígena y se causaron heridas a 40 personas más. (El fallecido no fue identificado por las autoridades indígenas y la Policía Judicial). Así mismo, se reportó la desaparición de varios indígenas y lesiones a 10 miembros de la fuerza pública.
Regional del Chocó	Se informó sobre la toma de la sede de la institución en Quibdó por parte de 300 indígenas provenientes de varios municipios del Chocó, entre ellos: Carmen de Atrato, Bojayá, Medio Atrato, Catrú-Alto Baudó, Lloró, Alto Andágueda, Bagadó y Quibdó. Se indicó que en el grupo se encontraban 50 mujeres lactantes y 89 menores de edad.
	Las comunidades indígenas pertenecientes a los cabildos Embera, Wounaan, Katíos, Chamie y Tule (Orewa) denunciaron la invasión de sus territorios por grupos armados ilegales y exigieron de las autoridades realizar la investigación de los crímenes cometidos contra miembros de su comunidad en El Alto Andágueda.
	Para evaluar los problemas de las comunidades indígenas se conformaron mesas de trabajo con la mediación de Naciones Unidas, la Procuraduría General de la Nación, una EPS, la alcaldía de Quibdó, la diócesis de Quibdó, el ICBF, la OPS-OMS y la Defensoría del Pueblo.

Acompañamiento a la "Minga de los Pueblos Indígenas de Cauca"	
Regional del Valle del Cauca	En el departamento del Valle hubo perturbación del orden público a raíz de la toma de la carretera, hecho en el que un grupo de indígenas retuvo a un agente de la policía.
	Se realizó gestión de asesoría y mediación para buscar la solución del caso del agente de la policía perteneciente al ESMAD.
	La Regional estuvo presente en el municipio de Candelaria con el fin de realizar gestión de mediación entre los promotores de la protesta y la fuerza pública, promoviendo el diálogo para evitar hechos violentos que atentaran contra la tranquilidad y la seguridad de todas las personas.
Regional de Risaralda	Hubo enfrentamiento entre el ESMAD y los miembros de la comunidad Embera Chamí de Pueblo Rico, Risaralda, por ocupación de la vía, con ocasión de la jornada de protesta que dejó un saldo de 14 indígenas y un patrullero de la policía heridos.
	Acompañó como entidad mediadora la mesa de concertación en el municipio de Riosucio, en la que participaron el cabildo del resguardo de Cañamomo y funcionarios del Gobierno departamental y municipal.
	Se presentó un "pliego de peticiones sociales, culturales, territoriales y de salud de las comunidades indígenas que representan a 25 mil personas pertenecientes al pueblo Embera".
	Actuó como garante entre los gobernadores indígenas del pueblo Embera-Chamí y Catío la Secretaría de Gobierno de Risaralda y el Municipio de Pueblo Rico con el propósito de considerar la agenda.
	Acompañó en calidad de mediador una mesa de concertación en el municipio de Riosucio; y estuvo atenta al compromiso de no judicializar a los comuneros que participaron en la protesta.
Regional de Caldas	Se reportó que los indígenas marchantes desde el resguardo de Cañamomo se tomaron la vía de acceso del municipio de Supía.
	Las comunidades asentadas en esa zona, así como la ONIC, demandaron respeto a la vida, la diversidad y la madre tierra, ampliación de los territorios y anulación del Proyecto de Estatuto de Desarrollo Rural.
	La Regional participó en varias reuniones realizadas en el despacho del Secretario de Gobierno Departamental, con presencia de autoridades de este nivel.
Regional del Huila	El Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU), que agrupa a 21 cabildos, señaló que la marcha de protesta en ese departamento fue detenida por las autoridades de policía en el municipio de La Plata, con retención de las remesas de comida portadas por los manifestantes.
	Acompañó, en calidad de mediador, el acercamiento entre comunidades indígenas y las autoridades civiles y militares de ese departamento. Uno de los acuerdos logrados en la Mesa de Concertación Regional consistió en la convocatoria de una reunión con el CRIHU para evaluar el 20 de noviembre de 2008 la política pública sobre los pueblos indígenas que expedirá el Gobierno nacional.

Acompañamiento a la "Minga de los Pueblos Indígenas de Cauca"	
Durante la primera jornada de la minga, la gestión defensorial de mediación fue permanente, con el fin de promover acuerdos y prevenir que la marcha nacional indígena derivara en hechos de violencia. La Defensoría medió entre los promotores de las movilizaciones y la fuerza pública e igualmente con las autoridades del orden municipal, regional y nacional.	
Resumen de la actividad	Segundo momento. El 17 de octubre, las autoridades indígenas decidieron de manera unánime no reunirse con autoridades del Gobierno nacional y continuar su marcha. Se estableció como punto de partida La María, Piendamó, en el departamento del Cauca y la fecha fue octubre 20 de 2008. Los líderes indígenas agendaron una movilización desde el 21 hasta el 28 de octubre, pasando por Santander de Quilichao, Villarrica, Jamundí y Cali, Valle.
Marcha del Cauca a Cali	Por instrucciones del Defensor del Pueblo, las defensorías del Valle y la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, apoyados por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, con el fin de prevenir que en el recorrido de la marcha se vulneraran los derechos de los marchistas, conformaron equipos de acompañamiento en los diferentes puntos por los que estos arribarían a la ciudad de Cali. La comisión defensorial caminó junto a los indígenas desde La María hasta la Universidad del Valle y luego hasta el Centro Administrativo Municipal de Calí, acompañando al grupo al frente y a los costados, con el fin de disuadir tanto a los miembros de la fuerza pública como a los líderes de la guardia indígena y promover que se mantuviera la distancia para calmar los ánimos de los marchantes, evitar hechos de violencia durante el recorrido, precaver violaciones de derechos humanos y prevenir situaciones que afectaran los derechos de los indígenas. Diálogo con el Presidente de la República en la plazoleta del Centro Administrativo Municipal de Cali (CAMC). Se sostuvo una conversación con el Consejero Mayor de la ONIC a quien se le sugirió viabilizar el encuentro con el Presidente de la República y con la Secretaria General y el Defensor del Pueblo, proponiendo alternativas de solución para que se diera el encuentro y diálogo pretendido. No obstante, los indígenas, ante la ausencia del presidente, decidieron desarrollar la agenda que habían aprobado en una reunión previa: regresarse al Cauca; no aceptar información sobre supuestos acuerdos y cerrar toda posibilidad de diálogo debido a la inasistencia presidencial a la minga de Cali.
Encuentro en La María	Posteriormente, en territorio de La María, se llevó a cabo el encuentro entre los pueblos indígenas congregados en la minga y el presidente Uribe, pero no se llegó a ningún acuerdo. Esta actividad fue acompañada por el Defensor del Pueblo y el Defensor Regional del Cauca.
Movilización de la minga hacia Bogotá	Tercer momento: Conocida la ruta preliminar y las posibles fechas de la marcha indígena hacia Bogotá, se coordinaron con los Defensores Regionales de Tolima, Cundinamarca y Bogotá las acciones defensoriales con el fin de acompañar a los marchistas y verificar que en cada uno de los sitios de encuentro, los diferentes grupos indígenas participantes contaran con alimentos necesarios, recibieran la atención en saneamiento básico, salud y requerimientos esenciales adicionales de sus necesidades.

Acompañamiento a la "Minga de los Pueblos Indígenas de Cauca"	
Doctrina defensorial	La Defensoría del Pueblo participó en 17 reuniones preparatorias del PMA (Puesto de Mando Unificado) organizadas por las autoridades distritales para esperar la llegada de la minga indígena a Bogotá. Del 20 al 24 de noviembre se hizo acompañamiento in situ, con grupos de trabajo (21 funcionarios dispuestos diariamente), con el fin de garantizar el acompañamiento preventivo y evitar violaciones de derechos humanos y otras situaciones que afectaran los derechos de los indígenas. Se atendió la convocatoria a la reunión de los líderes y gobernadores de Tierradentro, quienes dieron a conocer su preocupación por los hermanos indígenas que sufrían por el desastre natural. En coordinación con la Secretaría General y el Defensor Regional del Cauca se gestionó la atención humanitaria para 32.000 personas de los resguardos de Huila, Toes, Tálaga, Avirama, Belalcazar, Cohetandó, Ricaurte y Togaima. Desde la Defensoría se informó a las autoridades departamentales la única vía por donde se podía llegar a uno de estos resguardos: Popayán, Silvia, Mocoso y Tarabira. Igualmente, la Defensoría recomendó a los gobernadores indígenas de estos resguardos no objetar el transporte de las ayudas humanitarias en helicópteros del ejército, dado que por vía aérea se garantizaría que las ayudas llegaran más rápido a las comunidades. Esta recomendación fue aceptada por los indígenas, observando que ellos acordarían con sus autoridades territoriales en qué sitios podría realizarse el aterrizaje. El domingo 20 se entregaron 5.700 mercados y se evacuó a niños, ancianos y mujeres que se encontraban en esas zonas. El domingo 23 de noviembre de 2008, la Defensoría rindió ante los líderes políticos de la minga un informe verbal sobre la participación y acompañamiento de la entidad al proceso También acompañó (el lunes 24 de noviembre de 2008) el acto de entrega que efectuaron el Consejero Mayor de la ONIC y la Consejera Mayor del CRIC ante las directivas de la Universidad Nacional, en el cual hubo participación de algunos medios de comunicación. Ese mismo día se hizo veeduría de la donación de 16 cajas de medicamentos por parte de la Secretaría de Salud de Bogotá como apoyo a las comunidades afectadas por el desastre natural de Tierradentro. En cuanto a los indígenas que aún no habían salido de la Universidad Nacional se hizo acompañamiento y se gestionó directamente con el Ministerio del Interior y Acción Social la consecución de cuatro buses y 200 comidas destinadas a quienes retornaban a sus territorios (lunes 24 de noviembre). El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, formuló un llamado para buscar escenarios de diálogo y de concertación e instó a las autoridades a cumplir con los acuerdos pactados, así como a proteger y respetar los derechos fundamentales de los pueblos ancestrales de Colombia. Igualmente, el Defensor del Pueblo solicitó a las autoridades competentes que se adelantaran de manera inmediata, las investigaciones conducentes a esclarecer las muertes violentas de líderes indígenas y comunitarios ocurridas en Piendamó, Cauca.

Fuente: Casos reportados en 2008 ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Defensorías Regionales y Seccionales.

4.2.9. Seguimiento a los acuerdos de las comunidades indígenas de Puerto Vega y Teteyé, del Putumayo, con los gobiernos nacional y departamental

La situación de derechos humanos de las comunidades indígenas y campesinas de esta región del Putumayo fue conocida y atendida por la Defensoría del Pueblo en vigencias anteriores. Durante el año 2008 implicó, de una parte, la realización de acciones defensoriales enmarcadas en la fase de concertación de las comunidades con entidades estatales y departamentales; y de otra, gestiones de verificación y atención por causa de hechos de vulneración a sus derechos con ocasión del conflicto armado.

En relación con el último aspecto, la Defensoría del Pueblo, atendiendo la solicitud de intervención de la institución, convocó a entidades estatales del orden nacional y departamental a participar en una misión de verificación en los municipios de Puerto Vega y Teteyé en el mes de julio de 2008 con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el plan de atención de los derechos humanos suscrito en el año 2007. La convocatoria fue atendida y la misión se realizó el 23 de julio de 2008, con una visita al terreno y una reunión de entidades y comunidades en la alcaldía de Puerto Asís.

Como resultado de esta comisión se obtuvo, en primer lugar, información sobre la problemática de derechos humanos, económicos, sociales y culturales y se dio paso a la solicitud de atención urgente a la crisis alimentaria afrontada por estas comunidades como consecuencia de la erradicación de cultivos de uso lícito en la región, habida cuenta del efecto causado a los cultivos de pancoger. De igual forma, se atendió la petición de gestionar ante las autoridades competentes la adecuación de un plan de emergencia frente a dicha crisis y, adicionalmente, acciones de garantía de sus derechos a la vida e integridad personal amenazados por las acciones de los grupos armados ilegales, los erradicadores de los cultivos de uso ilícito y, en otros casos, de la fuerza pública.

Con fundamento en la información aportada, en el marco de la gestión de seguimiento, la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas hizo requerimientos a las entidades del orden nacional y departamental, instando al desarrollo de las acciones de garantía de los derechos afectados, entre ellos el de la seguridad alimentaria, así como las medidas de protección de la vida e integridad y el cumplimiento de los acuerdos de 2007 suscritos en el Plan de Atención Integral por autoridades del Estado a favor de estas comunidades.

4.2.10. Seguimiento a los acuerdos del pueblo Emberá Katío del Alto Sinú con autoridades estatales y la empresa Urrá

El seguimiento realizado al pueblo Emberá Katío, las entidades estatales y la empresa Urrá durante el año 2008 se focalizó en dos componentes: a nivel interno, promover la unificación de los 17 cabildos de la Alianza de Comunidades de los ríos Verde y Sinú, proceso en el que se realizaron actividades continuas de asesoría, acompañamiento y mediación, tanto en el terreno (trabajo de campo) como en reuniones interinstitucionales llevadas a cabo en Bogotá.

Mediante esta acción defensorial se instó a las autoridades y comunidades indígenas a avanzar en su proceso interno de interlocución y fortalecimiento organizativo, con el fin de

llegar a un acuerdo efectivo de unificación, observando la relevancia de este proceso para consolidar el tejido cultural, político, social, económico y el desarrollo humano del pueblo Embera katío del Alto Sinú. Así mismo, a la gestión armónica de los asuntos derivados de los acuerdos suscritos con la empresa Urrá, en el marco de las responsabilidades adquiridas por dicha empresa para la ejecución del proyecto hidroeléctrico, de acuerdo con lo ordenado en la Sentencia 652 de 1998 de la honorable Corte Constitucional.

En relación con este pueblo y la gestión de seguimiento a los acuerdos garantizadores de sus derechos, se atendieron solicitudes sobre inconvenientes debidos al ajuste de recursos de inversión acordados entre las autoridades indígenas y la empresa Multipropósito Urrá, como parte de los acuerdos suscritos en 2005 entre las dos partes. Para resolver de manera efectiva la discusión por dichos recursos, la Defensoría convocó varias reuniones entre los indígenas y la empresa, en las cuales se efectuó un ejercicio de mediación dirigido a la garantía de los derechos de las comunidades afectadas por el proyecto, así como a promover la persistencia en el diálogo, buscando alternativas de solución a los desacuerdos. Como resultado de este proceso, se logró que las dos partes aceptaran una fórmula como garantía de la inversión oportuna en sectores vitales para la vida de estas comunidades: salud, seguridad alimentaria y educación.

4.2.11. Acompañamiento a los procesos de diálogo, concertación y acuerdos de pueblos indígenas y comunidades negras en el marco de las instancias de participación: Mesas Nacionales de Concertación

Durante la vigencia 2008, la Defensoría continuó impulsado la promoción de la participación de los grupos étnicos en las diferentes instancias de participación social, política y económica establecidas legalmente a favor de sus miembros. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, acompañó los procesos de diálogo y concertación en los siguientes escenarios:

a. Mesa Nacional de Concertación de los Pueblos Indígenas (Decreto 1397 de 1996)

En este espacio, convocado y coordinado por la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, en el cual participaron representantes de los diferentes pueblos indígenas del país y delegados de las entidades sectoriales del Estado, se realizó un proceso de reuniones con el fin de formular la Política Pública para Pueblos Indígenas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. La Defensoría del Pueblo planteó continuas observaciones y recomendaciones dirigidas a promover el diseño y formulación de políticas públicas con carácter diferencial en sectores como salud, seguridad alimentaria, ambiente, educación, cultura, tierras, derechos humanos, así como a su estructuración sobre la base del marco de los derechos humanos reconocidos a los grupos étnicos en el ordenamiento nacional e internacional vigente, ratificado por Colombia.

En esta mesa se logró el avance en el tratamiento de los temas formulados en la propuesta presentada por los indígenas en el año 2007 con la finalidad de promover una política pública integral, construida sobre la bases del respeto a la diversidad étnica y

cultural, así como diseñada a partir de componentes apropiados a los usos y costumbres de los pueblos indígenas. El reto de mantener el diálogo y buscar alternativas a las diferencias surgidas en la interlocución entre las partes, continúa en el proceso de la mesa durante la vigencia de 2009, dinámica que será acompañada por la Defensoría en lo que concierna a la promoción y defensa de los derechos involucrados en la concertación.

b. Mesa Regional Amazónica (Decreto 3012 de 2005)

En este espacio de concertación creado para la interlocución entre autoridades, organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas de la Amazonía-Orinoquía colombiana, la Defensoría del Pueblo participó asesorando y orientando a los pueblos indígenas en sus derechos, así como instando a los representantes de las entidades del Estado convocadas a atender las solicitudes de los diferentes pueblos y analizar las problemáticas expuestas, con el fin de viabilizar la inclusión de los asuntos relevantes en derechos humanos en la agenda de las funciones institucionales, según cada caso.

En las reuniones realizadas durante el año 2008, los voceros representantes de los pueblos indígenas enfatizaron en la necesidad de impulsar desde el Estado, con el acompañamiento de los pueblos de esta región, políticas públicas y programas de desarrollo viables y ajustados a los componentes ambientales, geográficos y culturales de los diferentes departamentos de la amazonía. Se observó al respecto que su demanda está sustentada en las dificultades de acceso físico a los territorios rurales más apartados de los cascos urbanos tanto por razones geográficas como asociadas al conflicto armado.

En la mesa de noviembre de 2008 se logró, en este espacio de concertación, el acuerdo de apoyo a la organización indígena OPIAC con recursos financieros aportados por el Viceministerio del Interior y de Justicia, recursos destinados a iniciar las actividades que demande el proceso de formulación del CONPES indígena para la Orinoquía-Amazonía.

B.5. ASUNTOS RELACIONADOS CON LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

5.1. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

La Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, en su empeño por lograr la efectividad de estos derechos, fortaleció durante el año 2008 el campo de la investigación, particularmente en aquellas regiones afectadas por los impactos de proyectos o actividades que implican amenaza o vulneración a los derechos colectivos.

5.1.1. Resoluciones e informes defensoriales adelantados por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

5.1.1.1. Resoluciones defensoriales

a. Resolución defensorial Nº 54 de julio 25 de 2008 sobre explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena

Es bien conocido el alto grado de impacto sobre el medio ambiente proveniente de la actividad del carbón. En la Jagua de Ibirico y en el centro del departamento del Cesar, donde se ha adelantado esta actividad por más de treinta años sin ningún tipo de compensación ambiental ni social existe un saldo desfavorable que se manifiesta en la deficiente calidad del aire y del recurso hídrico, en el cambio de uso de los suelos y en el paisaje de la región.

La mayor parte del carbón del Cesar se lleva a los puertos de Ciénaga y Santa Marta por la carretera troncal del Caribe, utilizando cerca de 1.700 tractomulas por día, esto trae consecuencias sociales sobre las comunidades asentadas a lo largo de la vía, que se han visto obligadas a cambiar sus valores para acomodarse a las necesidades de los transportadores. De los cuatro puertos carboníferos en el Magdalena, solo la Sociedad Portuaria realiza carga directa, los otros tres utilizan barcazas y carga en altamar. Tanto el transporte como el manejo del carbón en los puertos ha sido causa de inconformidad del sector turístico y hotelero en Santa Marta.

El carbón es fuente de grandes recursos para el país y para los departamentos del Magdalena y el Cesar y con la expansión del sector muy pronto se espera exportar más de 50 millones de toneladas por año. El Ministerio de Ambinete, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, y las demás autoridades ambientales siguen un proceso con las empresas para alcanzar un mejor manejo de la actividad y desarrollar los mecanismos que permitan minimizar sus impactos; por su parte, las empresas se encuentran realizando reconversiones tecnológicas para cumplir con estas exigencias, ya que parte del problema de la contaminación se ha debido al incumplimiento de las obligaciones ambientales.

La apertura de la vía férrea para transportar el carbón por parte de todas las empresas es una medida que contribuye de manera definitiva a mitigar los impactos del transporte; las decisiones de hacer carga directa a partir del año 2010 y de construir un superpuerto en Ciénaga para que sea el único sitio de embarque de carbón de todas las empresas carboníferas del Cesar, reducirá los problemas ambientales en los puertos y el conflicto con el sector turístico.

El problema de la utilización inapropiada de los recursos provenientes de las regalías del carbón, fuente de corrupción y de inconformidad de los pobladores, ha sumido a estos municipios en niveles bajos de calidad de vida y no ha servido para jalonar el desarrollo regional.

b. Resolución defensorial Nº 55 de 2008 sobre situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta

La eco-región Ciénaga Grande de Santa Marta cuenta con protección ambiental especial, ya que es una reserva natural de la biosfera y primer sitio Ramsar en el país, donde se aloja una gran diversidad biológica; sin embargo, muchos factores la deterioran cada día, con graves consecuencias para este ecosistema y las poblaciones allí asentadas, que derivan sus ingresos en gran medida de la pesca artesanal.

La indebida gestión y tratamiento de los residuos, tanto sólidos como líquidos, provenientes de los pueblos palafiticos[32] de esta región (un porcentaje significativo de estos pobladores no cuenta con agua potable, no está conectado a red alguna de distribución de agua ni tiene los servicios de saneamiento básico), la fumigación indiscriminada de los bananeros y el vertimiento de residuos químicos por parte de las empresas industriales, contribuyen al deterioro de la calidad del agua y a la ausencia de seguridad y salubridad públicas.

Se ha producido mortalidad masiva del bosque de manglar, considerado de gran importancia como alimento, refugio y criadero de peces e invertebrados de interés comercial, debido a la tala de varas o puntas de mangle para ser utilizadas como leña y como materiales para construcción.

Dos de los 14 municipios de la Ciénaga Grande de Santa Marta son Pueblo Viejo y Sitio Nuevo, los cuales tienen tres corregimientos palafíticos: Nueva Venecia, Buenavista y Trojas de Cataca, cuyos habitantes no disfrutan de agua potable, servicios públicos, salud, educación, viviendas adecuadas, recreación y seguridad alimentaria, entre otras carencias.

32 Son poblados cuyas construcciones se encuentran sobre pilotes debajo de los cuales queda un espacio libre para la circulación del agua.

Para reparar el daño causado a la Ciénaga Grande de Santa Marta y evitar que se presenten otros en el futuro, se requieren medidas prontas. Con este propósito y con el de garantizar a estas comunidades el derecho la vida, a la salud, a gozar de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la seguridad alimentaria, la Defensoría del Pueblo hizo recomendaciones orientadas a que las autoridades del orden regional, local y ambiental cumplan con las obligaciones de preservación, conservación y protección del medio ambiente, con el fin de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los pueblos palafíticos en cuestión y el aseguramiento del bienestar general.

En estas zonas rurales, el Estado debe cumplir con las obligaciones que garanticen el derecho humano al agua; por lo tanto, a las autoridades les corresponde adelantar las acciones que hagan posible la cobertura en materia de acueducto, alcantarillado y aseo de modo que se adecuen a las especificaciones de la zona.

c. Resolución defensorial Nº 56 de 2008 sobre situación ambiental y de servicios públicos en el corregimiento de Taganga y el Parque Nacional Natural Tayrona

El área del Parque Nacional Natural Tayrona debe someterse a las finalidades de conservación y protección establecidas en las normas ambientales vigentes; sin embargo, allí se realizan ciertas actividades que no se ciñen al marco de la ley ambiental y a las correspondientes autorizaciones de la entidad competente para el manejo del recurso o de su conservación, tales como: (i) actividades de pesca comercial, aunque solo se permiten las pescas de subsistencia, (ii) ingreso ilegal por vía marina de embarcaciones particulares a sitios no autorizados, incluso a áreas destinadas solo a monitoreo, investigación científica o recuperación natural, (iii) presencia de cazadores y guaqueros, (iv) tala y aserrío de madera con fines comerciales, (v) actividades no autorizadas por parte de propietarios dentro del parque, (vi) contaminación de cursos de agua por vertimientos de aguas residuales, (vii) invasión del espacio público en playas y predios de la nación, entre otras.

La Defensoría del Pueblo hizo un llamado tanto a los particulares como a las autoridades para que las actividades en el Parque Nacional Tayrona se desarrollen dentro del marco de los derechos humanos y estén encaminadas a la preservación, conservación y protección del ecosistema.

La Defensoría del Pueblo recomienda a las autoridades nacionales y regionales atender y garantizar la prestación efectiva de los servicios públicos, conforme a los principios de solidaridad, equidad, igualdad y justicia social, toda vez que los habitantes del corregimiento de Taganga no cuentan con los servicios de acueducto y saneamiento básico en forma continua y eficiente, por lo cual se vulneran los derechos de la comunidad a la vida, a la salud, a la salubridad pública y al ambiente sano.

Existe la obligación de no contaminar las fuentes hídricas, dirigida a la preservación, conservación y protección del medio ambiente y con el fin de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general. No obstante lo anterior, las aguas servidas de la ciudad de Santa Marta son descargadas en la bahía de Taganga por medio de un emisario submarino que ha presentado fugas que contaminan el agua en el interior de esta bahía.

Santa Marta no posee un sistema de drenaje pluvial suficiente para evacuar las aguas de escorrentía; esto condujo a que se concibiera el proyecto "Construcción del colector pluvial Bastidas - Mar Caribe", que no cuenta con permiso o autorización de la autoridad marítima. En consecuencia, no se han definido los posibles impactos que puedan generar las aguas pluviales en la fuente receptora, a saber: aguas marítimas, playas y terrenos de bajamar aledaños al proyecto referido.

En razón de que todas las intervenciones que puedan afectar el ecosistema marino y las playas aledañas deben contar con los instrumentos de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo, se solicitó a las autoridades concernidas presentarlos, diseñarlos o ejecutarlos en cada caso que se los requiera.

Ante el derrame significativo de aceite crudo vegetal de palma en la ensenada del Boquerón y Playa Grande de la bahía de Taganga, el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial impuso a la empresa Terlica S. A. la suspensión inmediata de las actividades de almacenamiento hasta tanto se aprobaran los estudios y evaluaciones requeridos para establecer la naturaleza y característica de los daños, efectos e impactos causados por el derrame, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas. Posteriormente se levantó la medida de suspensión de las actividades de almacenamiento de aceite de palma pero se mantuvieron los demás requerimientos a la empresa.

La Defensoría solicitó a la empresa Terlica S. A. el cumplimiento de la función social y ecológica, orientada a soluciones reales, efectivas y prontas en beneficio de la comunidad afectada, al igual que demandó del Ministerio actuar conforme a los principios que rigen la función administrativa, en particular los referentes a la celeridad y eficacia.

5.1.1.2. Informes Defensoriales

a. Informe sobre la temporada invernal de 2008

La Defensoría del Pueblo, de cara a los estragos causados por las temporadas invernales de finales del 2004 y primer bimestre del 2005, expidió dos resoluciones defensoriales en las que se identificaron causas ambientales y antrópicas, así como fallas de la administración en los distintos niveles, que han incidido para que una y otra vez estas terminen como una emergencia con características de desastre. Los impactos ambientales y socioeconómicos asociados a las lluvias por lo general adquieren características desastrosas. Las regiones que padecen el invierno quedan en situaciones tan deprimidas que no solo requieren una inmediata atención integral pronta y eficiente sino también inversiones prioritarias y significativas por parte del Estado, así como medidas de prevención.

En este sentido y con el propósito de alcanzar soluciones definitivas que en el futuro eviten la pérdida de vidas, viviendas, cultivos y animales, y para proteger los derechos de las poblaciones que se encuentran en situación de riesgo, se recomendó a las autoridades competentes, entre otras cosas, hacer inversiones en obras de infraestructura y en reubicación de poblaciones, como también recomendaciones pertinentes para las autoridades ambientales, los entes territoriales y la comunidad en general.

En el marco del seguimiento a las resoluciones defensoriales 31 y 34 sobre temporada invernal en Colombia, y en razón de que los cambios climáticos a escala mundial han causado el incremento en frecuencia e intensidad de los inviernos, evidente en la temporada de 2008, una de las que más estragos ha dejado en Colombia en los últimos años, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente retomar el examen del cumplimiento de las recomendaciones defensoriales.

De esta manera, se confrontaron en particular la situación de aquellas regiones que de forma habitual son golpeadas por las lluvias, el avance en los compromisos de las autoridades competentes en cuanto a obras de infraestructura y reubicación principalmente y el estado en que se encuentran en la actualidad.

No obstante el reconocimiento del avance en prevención y atención que se hace en este informe defensorial, es evidente que muchas de las causas analizadas mantienen su vigencia. Los daños como consecuencia de la temporada invernal se repiten y aumentan ya que muchas soluciones aún están pendientes o se han producido solo de manera parcial.

En este informe aparecen los resultados de una investigación sobre la existencia y persistencia de asentamientos humanos en zonas de riesgo por causa del invierno, todo ello con el ánimo de evaluar y verificar el estado de cumplimiento de los derechos a la atención y prevención de desastres técnicamente previsibles y del derecho a gozar de un ambiente sano.

Se encontró que estos asentamientos, debido al aumento de las lluvias, están expuestos principalmente a la amenaza de inundación. De hecho, con base en esta investigación, se previó que en menos de un mes, 289 asentamientos humanos pueden sufrir una inundación, 157 un deslizamiento y 50 una avalancha. En la cuarta parte de los casos, la gestión de las autoridades no tuvo ningún efecto en la mitigación del daño, lo que deriva en la vulneración de los derechos a la atención y prevención de desastres técnicamente previsibles y, en caso de una fatalidad o riesgo inminente, el derecho a la vida. Actualmente pueden encontrarse en situación de riesgo a causa del invierno cerca de tres millones trescientas mil personas en todo el territorio nacional.

De otra parte, el solapamiento de estos asentamientos humanos con zonas de protección ambiental (más de la mitad se encuentran en rondas hídricas, humedales y ciénagas) puede incidir en los recursos hídricos y coincide con la posibilidad de sufrir inundaciones, que es una de las principales amenazas sobre estos grupos.

Si bien las autoridades advierten con antelación que se presentarán lluvias por largos períodos y la ciudadanía es cada vez más consciente de la importancia de acatar las recomendaciones de las autoridades y de los cuerpos de socorro, el alto índice de damnificados de este año hace pertinente que se reiteren las recomendaciones de las resoluciones defensoriales 31 y 34 sobre emergencia invernal y pone en evidencia la necesidad de reforzar todo el Sistema de Atención y Prevención de Desastres así como agilizar y priorizar las obras de infraestructura pendientes. Se debe aumentar el control a la deforestación, proteger las zonas inestables y prevenir y controlar la erosión, salinización y desertificación como una contribución dirigida a evitar o mitigar los desastres invernales.

Se reitera que las acciones deben orientarse hacia la prevención y que es necesario que las diferentes administraciones realicen un análisis de las emergencias ocurridas de manera histórica, sobre todo los eventos presentes, en un proceso que pueda reducir los desastres con base en las lecciones aprendidas.

5.1.1.3. Informes de seguimiento a resoluciones defensoriales

a. Informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 45 de abril 16 de 2008 sobre situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina

Se pudo observar que, si bien se ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo en la resolución Nº 045 de 2006, aún falta acatar otras recomendaciones que le permitan al municipio mejorar sus condiciones para garantizar los derechos de sus habitantes.

En el tema ambiental, se avanzó en la ordenación de las tres principales cuencas de la isla, en el control del ruido y en la extracción de materiales de playa en algunos sectores. Las alianzas entre los operadores turísticos nacionales Sol Caribe y Decamerón, las empresas aéreas y los gremios de las islas favorecieron el incremento y recuperación del flujo turístico (en 2007 la afluencia creció un 233% comparativamente con el año 2006). Sin embargo, el desarrollo de estas alianzas ha sido diferencial, según los propios operadores nativos. Ha funcionado con Decamerón, pero no con Sol Caribe. Los hoteles que suscribieron el convenio con Sol Caribe se encuentran en una difícil situación porque adeudan a esa firma el préstamo que se les hizo para mejorar su infraestructura y la de servicios y no han recibido los beneficios esperados para amortizar la deuda.

Por otra parte, se presentó una mejoría en la prestación de los servicios de comunicaciones, bancarios y de transporte en Providencia y Santa Catalina. Se incrementó el número de vuelos entre San Andrés y Providencia, el Banco Agrario de Colombia remodeló el local, instaló un cajero electrónico y aumentó la planta en una persona. Igualmente, los servicios de telecomunicaciones tienen mayor cobertura y continuidad en las islas. Aunque la calidad del agua no ha mejorado, se está incorporando el plan maestro de acueducto (construcción y mejoramiento de las plantas de tratamiento, cambio de redes, construcción de tanques de almacenamiento, reactivación de manantiales y seguimiento a la calidad). También se construye la primera fase del plan maestro de alcantarillado (instalación de redes, estaciones de bombeo y la reactivación y montaje de plantas, esto en dos sectores de Providencia).

Prevalecen algunas irregularidades en el otorgamiento de licencias de construcción y en la prestación de los servicios de salud. La situación de las posadas es dramática, desde hace varios años, la mayor parte de ellas no recibe huéspedes y se encuentran en muy malas condiciones físicas.

En general se concluye que desde el año 2006 se ha presentado una mejoría paulatina de las condiciones sociales y económicas de las islas de Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, es necesario seguir gestionando el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales para garantizar el pleno goce de los derechos de los habitantes.

b. Informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 46 de julio 11 de 2008 sobre situación social y ambiental de la región del Catatumbo en Norte de Santander

En el seguimiento, la Defensoría del Pueblo encontró que el cumplimiento de las recomendaciones hechas en la resolución defensorial Nº 46 es bastante bajo por parte de las distintas entidades del Estado. La región del Catatumbo sigue siendo una de las que tiene más alto nivel de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas y donde se violan constantemente los derechos de sus habitantes.

En la dinámica de la confrontación armada, la disputa se orienta a mantener el lucro derivado del narcotráfico y, por esa vía, ejercer control poblacional y territorial, como se observa en el accionar de los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC, autodenominados Águilas Negras, quienes están alentados por el usufructo del negocio del narcotráfico en puntos claves de acopio y redistribución de alcaloides.

Se mantiene la preocupación por el accionar de los grupos armados al margen de la ley, que continúan amenazando y vulnerando los derechos de la población. Se observa cómo actualmente se están presentando cambios muy rápidos en la propiedad, posesión y tenencia de la tierra en la región del Catatumbo.

De otro lado, los habitantes manifiestan su preocupación, principalmente las comunidades indígenas barí, por la amenaza que les representa los posibles impactos ambientales que generará la extracción de los grandes yacimientos de carbón en la región y por el avance de la exploración y explotación petrolera.

Las diversas instancias del Estado se vienen consolidando en el ámbito regional, lo cual le permitirá a las comunidades tener la posibilidad de acceder a ellas y buscar la protección y realización de sus derechos. La Defensoría del Pueblo continuará el seguimiento de la resolución defensorial y hará acompañamiento a la población en aras de hacer efectivos sus derechos y procurar que el Estado mejore las condiciones de calidad de vida.

c. Informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 50 sobre la Ciénaga de Palagua: recuperación de las zonas de ronda y preservación ambiental

La ciénaga de Palagua, localizada en el municipio de Puerto Boyacá, en el departamento de Boyacá, presenta desde hace años serios problemas ambientales relacionados con la explotación petrolera, la ocupación, la falta de delimitación y la ausencia de medidas de conservación y de protección de la ronda hídrica, que han ocasionado una fuerte presión antrópica sobre su frágil ecosistema.

Frente a esta situación de vulneración de derechos de las comunidades, la Defensoría del Pueblo profirió la resolución defensorial Nº 50 denominada "Ciénaga de Palagua: recuperación de las zonas de ronda y preservación ambiental" en la que se hicieron varias recomendaciones orientadas a la recuperación integral de la ciénaga. Posteriormente, como resultado del seguimiento a estas recomendaciones, en una audiencia defensorial realizada en Puerto Boyacá, se presentó el informe de seguimiento para promocionar, defender y proteger los derechos humanos afectados y vulnerados por la contaminación de este cuerpo de agua.

En este informe se consigna el incumplimiento de obligaciones a cargo de los distintos actores, como es el caso de la tarulla cuya remoción a cargo de las empresas petroleras ha sido mínima, la falta de decisión para limpiar o no el fondo de la ciénaga de los hidrocarburos sedimentados, la continua contaminación por vertimientos de aguas residuales domésticas de las comunidades aledañas y por aguas residuales de origen industrial, la falta de conservación de la franja de 30 metros a lado y lado de los cuerpos de agua, correspondiente a la ronda hidráulica, en la que se adelantan actividades de tipo agropecuario, entre otras situaciones. Así mismo, se exhorta al cumplimiento de la normativa ambiental vigente, como principal mecanismo para recuperar la ciénaga.

La Defensoría del Pueblo estará atenta al cumplimiento del fallo de la acción popular interpuesta por el municipio de Puerto Boyacá, fallada a favor del municipio, que declaró la existencia del daño ambiental por las actividades petroleras llevadas a cabo en inmediaciones de la ciénaga de Palagua y que obliga a las sociedades Texas Petroleum Company y Ominex de Colombia Ltda. a restablecer las cosas a su estado originario.

d. Audiencia defensorial en Providencia en abril 16 de 2008

El objeto de esta audiencia fue la presentación del informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 45 sobre "Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina".

En la audiencia, dirigida a todos los habitantes de las islas de Providencia y Santa Catalina, participaron: la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de le República, la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina); la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Personero Municipal, la Dirección Nacional de Planeación (DNP), la Oficina de Control y Circulación de Residencia (OCCRE), el Instituto de Desarrollo Rural (Incoder), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Banco Agrario de Colombia, el Banco de Bogotá, el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena), el Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence (MOVOP), Comcel S.A., la Consejería Presidencial para San Andrés y Providencia, la Capitanía de Puerto Providencia y Santa Catalina y los representantes a la Cámara por el departamento.

Se concluyó que luego de un año de haberse expedido la resolución defensorial, la situación ha cambiado y, en términos generales, el estado de cosas económico y ambiental ha mejorado, si bien hay varios aspectos por mejorar que requieren de acciones urgentes por parte de las autoridades competentes.

e. Audiencia defensorial en Tibú, Norte de Santander, el 11 de julio de 2008

El objeto fue la presentación del informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 46 sobre situación social y ambiental de la región del Catatumbo, Norte de Santander.

Participantes: Oficina del Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Corporación Autónoma Regional de la Frontera Norte

(Corponor), Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Gobernación de Norte de Santander, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Minas y Energía, Vicepresidencia de la República, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Registraduría Nacional del Estado Civil, alcaldías de Tibú, El Tarra, Convención, San Calixto, El Carmen y Teorama, Policía Nacional y Ejército.

Además de las autoridades mencionadas, participaron los representantes de las comunidades de la región, incluidos los indígenas barí, los gremios y los sectores productivos. La audiencia se dirigió a todos los actores regionales.

De las diferentes presentaciones se concluye que las entidades del Estado están haciendo importantes esfuerzos para acentuar su presencia en la región y atender a los grupos poblacionales que lo requieren; sin embargo, el Catatumbo aún está lejos de alcanzar los niveles de seguridad y de confianza que les permitan a sus pobladores vivir tranquilos y sin amenazas de sus derechos.

f. Audiencia defensorial en Santa Marta el 25 de julio de 2008

El objeto fue la presentación del informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 54 sobre "Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena".

Participantes: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Transportes, Corporaciones autónomas regionales del Magdalena (Corpamag) y del Cesar (Corpocesar), Gobernaciones del Magdalena y del Cesar, Dirección Nacional de Planeación (DNP), Instituto de Investigaciones Geológicas y Mineras(Ingeominas), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Ministerio de Minas y Energía, alcaldías de Santa Marta, Ciénaga, La Jagua de Ibirico, El Paso, Chiriguaná, Becerril, las empresas Drummond, CI Prodeco S. A., Coal Corp, Glencor Colombia y la Sociedad Portuaria de Santa Marta.

Además de las autoridades mencionadas, participaron los representantes de las comunidades de las regiones tanto del centro del departamento del Cesar como de Ciénaga y Santa Marta, en el Magdalena. La audiencia se dirigió a todos los actores regionales.

Se concluyó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las demás entidades comprometidas vienen tomando determinaciones importantes para modificar el manejo de las diferentes etapas de la producción, transporte y embarque de carbón para reducir los impactos sobre el medio ambiente y los grupos poblacionales. Las empresas también están comprometidas con las innovaciones tecnológicas que les permitan responder a las nuevas exigencias.

No obstante, falta definir y adelantar acciones en varios frentes y, principalmente, tomar determinaciones en cuanto al manejo y planificación de la zona de explotación en el centro del departamento del Cesar.

g. Audiencia defensorial en Santa Marta el 26 de julio de 2008

Para presentar el informe defensorial que contiene la investigación relacionada con la afectación que ha sufrido la Ciénaga Grande de Santa Marta y la precaria situación de los habitantes de los corregimientos palafíticos de Nueva Venecia, Buena Vista y Bocas de Aracataca, se convocó a una nueva audiencia defensorial en Santa Marta.

Participaron en este espacio representantes de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, de las Alcaldías Municipales de Sitionuevo y Pueblo Viejo, de la Capitanía de Puerto de Santa Marta de la DIMAR, de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, del Incoder y veedores de la comunidad.

Se dirigió a toda la población afectada del departamento del Magdalena, en particular a los habitantes de los pueblos palafíticos mencionados.

Se concluyó que había necesidad de reparar el daño causado a la Ciénaga Grande de Santa Marta y que se deben evitar otros en el futuro; así mismo, se consideró la urgencia de implementar medidas que garanticen a las poblaciones de los pueblos palafíticos de Nueva Venecia, Buena Vista y Bocas de Aracataca los derechos a la vida, a la salud, a gozar de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al acceso a los servicios públicos, a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad alimentaria, entre otros.

Las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo están encaminadas a que las autoridades, dentro del marco de sus competencias, busquen mecanismos de solución a los problemas que aquejan a las comunidades y los ecosistemas concernidos.

En la audiencia defensorial aquí referida se presentó además el informe de la situación ambiental y de servicios públicos en el Parque Natural Tayrona y el corregimiento de Taganga.

Asistieron representantes de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de la gobernación del departamento del Magdalena, de la alcaldía de Santa Marta, de la Capitanía del Puerto de Santa Marta, de la DIMAR y veedores de la comunidad.

Se concluyó que la Defensoría del Pueblo hará seguimiento a las recomendaciones que en cada situación se hicieron a las autoridades y a la comunidad, con el propósito de velar porque se garantice la efectividad de los derechos afectados por el incumplimiento de las obligaciones.

5.1.1.4. Mesas de trabajo defensoriales y convenio interadministrativo

a. Mesas de trabajo del sistema de indicadores para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho humano al agua

En desarrollo de la visión estratégica de posicionar a la Defensoría del Pueblo como un agente institucional y social fundamental en la promoción de los derechos humanos y el liderazgo en políticas públicas, la institución ha diseñado un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de políticas públicas en relación con el derecho humano al agua.

Con este instrumento se busca incidir en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a partir de la generación de conocimiento especializado

sobre los problemas que obstaculizan la efectiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el proceso de formulación de la metodología se desarrollaron tres mesas de trabajo con las entidades encargadas de diseñar e implementar la política pública en temas relativos al derecho humano al agua[33]. El propósito fue socializar el trabajo de la Defensoría del Pueblo, compartir posiciones y experiencias en torno al tema y promover procesos participativos y transparentes.

En cada una de estas mesas de trabajo, las entidades participantes tomaron posición en el desarrollo conceptual de los indicadores, reconocieron que la medición de los derechos humanos implica la inclusión de variables que pretenden medir situaciones o hechos que van mucho más allá de las mediciones tradicionales y que es un reto conceptual y técnico captar la esencia del derecho humano al agua y reflejar y medir cada uno de los componentes del derecho. En estos talleres se definió la metodología del sistema de indicadores y quedó por ajustar su aspecto técnico. Los resultados que arroje la aplicación de este permitirán conocer su efectividad; una vez se avance en la definición del mismo, se socializaran los resultados obtenidos.

El trabajo se encuentra en una etapa preliminar y se espera que las entidades responsables de la política pública nacional y territorial relacionada con el derecho humano al agua participen en las actividades de socialización y promoción de la implementación de unas políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

b. Convenio sobre servicios públicos domiciliarios

La Defensoría del Pueblo suscribió dos convenios interadministrativos de cooperación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Uno, con el objeto de establecer un sistema de cooperación mediante el cual se brindará mutua capacitación en temas de interés común y se facilitarán las instalaciones de las entidades para divulgar y promover los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios e intercambiar información dentro de los términos de reserva que fija la ley a cada entidad. El otro, con el ánimo de aunar esfuerzos para obtener a través del SUI[34] información proveniente de los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de las funciones de la Superintendencia, y mediante acciones de cooperación fortalecer y consolidar el SUI en el sector de agua potable y saneamiento básico.

5.1.1.5. Consolidado de resoluciones e informes defensoriales elaborados por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente durante el año 2008.

33 Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de la Protección Social, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Ministerio de Agricultura, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Instituto Nacional de Salud, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Valle, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Cauca, ESAP, Universidad El Bosque, Universidad Javeriana, Econometría, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Acodal), Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (Andesco), Federación Colombiana de Municipios (Fedemunicipios), Personería de Bogotá, Organización de Naciones Unidas –PNUD, OPS, Empresa de Acueducto de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, Alcaldía de Bogotá y Gobernación de Cundinamarca.

34 Sistema Único de Información.

Cuadro Nº 1

Resolución o informe defensorial	Breve presentación. Resumen de la actividad	Fecha y lugar	Objetivo	Doctrina defensorial	Seguimiento
Resolución Nº 54: 'Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena.'	La actividad es muy impactante social y ambientalmente. Se están dando cambios en el manejo ambiental de las minas, el transporte y en los puertos.	Santa Marta, julio 25 de 2008.	Evaluar el estado actual de la actividad y su impacto sobre los derechos colectivos. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales.	El manejo inadecuado de la explotación de recursos naturales es altamente contaminante.	Reformulación de la política para el sector portuario del carbón. Acuerdos de producción limpia.
Resolución Nº 55: "Situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta".	La población no dispone de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; los residuos tanto sólidos como líquidos y su indebida gestión y tratamiento contribuyen al deterioro de la calidad del agua de la ciénaga y a la ausencia de seguridad y salubridad públicas.	Santa Marta, julio 25 de 2008.	Diagnosticar y evaluar la situación ambiental y de servicios públicos en tres corregimientos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta.	Las deficiencias en la prestación de los servicios públicos se deben a la falta de gestión y transparencia, la carencia de recursos no es la causa principal.	Las entidades concernidas están viabilizando las posibles soluciones.
Resolución Nº 56: 'Situación ambiental y de servicios públicos en el corregimiento de Taganga y el Parque Nacional Natural Tayrona'.	Se está contaminando el ecosistema marino. Los habitantes no cuentan con los servicios públicos de acueducto y de saneamiento básico en forma continua y suficiente. Ciertas actividades por parte de los ocupantes del parque no se ciñen al marco de la ley ambiental.	Santa Marta, julio 25 de 2008.	Evaluar los impactos ambientales causados por diferentes proyectos que se desarrollan en la ciudad de Santa Marta y que tienen repercusión en la bahía, así como evaluar la situación de los servicios públicos. Evaluar la situación ambiental del parque como área de conservación.	Las autoridades ambientales son ineficientes para hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales.	Se hace un monitoreo por parte de la entidad que ejerce vigilancia y control. Existen acuerdos para trabajar con la entidad encargada de custodiar el parque.

Resolución o informe defensorial	Breve presentación. Resumen de la actividad	Fecha y lugar	Objetivo	Doctrina defensorial	Seguimiento
Informe sobre la temporada invernal de 2008.	Hay deficiencias en la atención a los asentamientos humanos en riesgo por causa de la temporada invernal, a pesar de ser una población de una gran vulnerabilidad social.		Diagnosticar la eficacia del sistema de atención y prevención de desastres por causa de la temporada invernal.	A pesar de los avances, falta mayor coordinación de los esfuerzos interinstitucionales para lograr mejores resultados.	Se hicieron recomendaciones defensoriales a diferentes autoridades a través de un informe de seguimiento.
Informe de seguimiento a la resolución Nº 45: Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina.	Luego del paso del huracán Catrina en el 2005, la isla quedó sumida en una difícil situación económica, social y ambiental. Se hicieron recomendaciones para afrontar la crisis.	Providencia, abril 16 de 2008	Evaluar el cumplimiento de las recomendaciones. Diagnosticar el mejoramiento de las condiciones de los habitantes de las islas.	Los problemas ambientales son transversales al goce y realización de los demás derechos.	Inversiones en infraestructura. Acuerdos y convenios para incrementar el turismo.
Informe de seguimiento a la resolución Nº 46: Situación social y ambiental de la región del Catatumbo, Norte de Santander.	Cambio de la dinámica del conflicto en la región. Nuevas amenazas por la posibilidad de las explotaciones mineras y de petróleo en gran escala.	Tibú Julio 11 de 2008	Evaluar los avances de las recomendaciones defensoriales. Actualizar el diagnóstico de derechos colectivos en la región.	La ausencia del Estado en las regiones es la causa principal de la amenaza y vulneración de los derechos humanos.	Aumento de la presencia institucional en la región.
Informe de seguimiento a la resolución Nº 50: Ciénaga de Palagua: recuperación de las zonas de ronda y preservación ambiental.	En la ciénaga de Palagua se identificaron los seis principales problemas ambientales que la están deteriorando: el tapón de tarulla, la sedimentación de hidrocarburos en el fondo, los vertimientos, la contaminación de los bajos, la ocupación de la ronda hidráulica y la contaminación de las aguas subterráneas por vertimientos y filtraciones de origen industrial	Puerto Boyacá	Evaluar el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales.	Las actividades antrópicas irresponsables están acabando con los humedales en el país.	Se reiteraron varias recomendaciones defensoriales debido a su incumplimiento.

Resolución o informe defensorial	Breve presentación. Resumen de la actividad	Fecha y lugar	Objetivo	Doctrina defensorial	Seguimiento
Audiencia defensorial en Providencia		Abril 16 de 2008	Presentación del informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 45.		
Audiencia defensorial en Tibú		Julio 11 de 2008	Presentación del informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº 46.		
Audiencia defensorial en Santa Marta		Julio 25 de 2008	Presentación de la resolución defensorial Nº 54.		
Audiencia defensorial en Santa Marta		Julio 26 de 2008	Presentación de la resolución defensorial Nº 55.		
Audiencia defensorial en Santa Marta		Julio 26 de 2008	Presentación de la resolución defensorial Nº 56.		

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaborado por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. 2008.

5.2. ATENCIÓN ESPECIALIZADA POR PARTE DE LAS DEFENSORÍAS REGIONALES Y SECCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

Las Defensorías Regionales y Seccionales han participado en forma activa en la defensa y protección de los derechos colectivos a través de las acciones populares, principal mecanismo para la defensa de estos derechos; en ocasiones estas acciones han sido interpuestas directamente por la Defensoría, otras veces coadyuvadas por la misma; de igual manera, se ha intervenido en las audiencias de pacto de cumplimiento e inspecciones judiciales.

Se destaca la gestión adelantada por la Defensoría Regional Nariño, quien con fundamento en el 'Diagnóstico de la calidad de agua para el consumo humano, en el marco del derecho humano al agua', elaborado por la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, interpuso 46 demandas de acción popular en contra de los municipios, toda vez que en el primer semestre de 2005, de los 64 municipios del departamento de Nariño, 61 no cumplieron con los parámetros fisicoquímicos y/o microbiológicos fijados por la norma para determinar la calidad del agua. Dentro del procedimiento de estas acciones judiciales, se celebraron 43 diligencias de pacto de cumplimiento entre la Defensoría del Pueblo Regional y las entidades territoriales, que se comprometieron a mediano y largo plazo a realizar obras públicas orientadas a la construcción de acueductos y plantas de tratamiento, en la mayoría de los casos en el casco urbano y en otros en el sector rural.

Adicionalmente, se logró que los municipios accionados se comprometieran a adelantar campañas de reforestación en los terrenos aledaños a las cuencas hidrográficas municipales; de la misma forma, los municipios se comprometieron a asignar el 1% de los presupuestos de las diferentes vigencias para la adquisición de tierras aledañas a las cuencas hidrográficas y también se comprometieron a adelantar campañas pedagógicas sobre la importancia de la protección del recurso hídrico. En 16 de estos procesos se logró el incentivo a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, la Regional continúa con el seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

A través de acción popular la regional Nariño logró que la autoridad competente realizara las obras tendientes a la recuperación de la vía que de Pasto conduce a la Unión en el sitio denominado la Rinconada y sobre dicho sector construir un puente en concreto; por esta misma vía judicial consiguió que se financiara y se proyectara la construcción de un puente carreteable sobre el río Guisa que comunica las veredas Villanueva y Pilispi.

La Regional Bolívar, mediante su actuación ha contribuido a la protección del interés común, como el caso del barrio Nueva Granada del Distrito de Cartagena, construido en la cercanía de la Loma del Marión, en el que frente a la afectación del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública y a la atención y prevención de desastres, por petición de la Defensoría Regional Bolívar, se tomó como medida cautelar la reubicación de todas las viviendas de alto riesgo y la recolección del lodo en las calles del barrio, con lo cual se beneficiaron más de 137 familias. Con el mismo propósito de defender los derechos de las comunidades, intervino para unificar esfuerzos del orden nacional, departamental

y regional, en búsqueda de una solución, cuando con ocasión de la fuerte temporada invernal, se destruyó un puente que une a las poblaciones de Mompós – Cicuco.

Ante la inadecuada prestación del servicio público de recolección de basuras y la mala disposición de los residuos sólidos en la ciudad de Cartagena, la Regional Bolívar a través de una acción popular obtuvo la protección a los derechos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, toda vez que se ordenó a los prestadores la recolección de basuras el día y hora preestablecidos, así como la realización de campañas pedagógicas para la correcta manipulación de basuras y reciclaje.

Por gestión de la Defensoría Regional Quindío, se logró que el Instituto Nacional Penitenciario INPEC girara recursos a la Dirección del establecimiento penitenciario y carcelario de Calarcá para adelantar reparaciones y adecuaciones locativas del área de talleres. Con el avance de las obras y el reacondicionamiento del lugar se protegen los derechos a la seguridad y salubridad públicas y el goce de un ambiente sano.

La Regional Norte de Santander conjuntamente con el Comité Departamental de Control y Vigilancia Ambiental de Norte de Santander, se ha protegido el derecho al goce de un ambiente sano. Por una parte, se obtuvo el cierre de establecimientos que no cumplían con los límites de emisión sonora; de la otra parte, se logró que el Ministerio del Medio Ambiente de Venezuela ordenara a una empresa azucarera del municipio fronterizo de Pedro María Ureña, estado de Táchira, la instalación de filtros para mitigar el impacto generado por las chimeneas del ingenio, que afectaban a la comunidad colombiana.

La regional Vichada. El accidente que ocasionó la muerte de una menor en una vía de Puerto Carreño, hizo evidente el alto riesgo para la población estudiantil y la comunidad en general, por lo que la presencia y actuación de la Defensoría de Vichada fue fundamental para iniciar una gestión en defensa del derecho colectivo a la seguridad pública. Esta intervención derivó en la instalación de reductores de velocidad en las inmediaciones de las instituciones educativas, la presencia de policía a la hora de entrada y salida de los estudiantes y el inicio del trabajo de señalización en las vías de este municipio. También en respuesta a la instalación de varios conos y vallas en el centro de una vía pública de Puerto Carreño por motivos de seguridad, la Defensoría, para proteger el derecho al espacio público interpuso acción de tutela por considerar violado este derecho en conexidad con el derecho a la libertad de locomoción. La tutela fue concedida, con lo que se garantizó el ejercicio de los derechos de las comunidades.

La Regional Putumayo interpuso acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad social en pensiones, vinculado al derecho a la subsistencia en condiciones dignas de trece ciudadanos del municipio de Mocoa, tutela que fue concedida. Es de anotar que ante el incumplimiento de la orden judicial se interpuso el incidente de desacato y se continúa el respectivo seguimiento en procura de que se supla el mínimo vital básico de estas personas de la tercera edad y se protejan, entre otros, los derechos colectivos a la seguridad alimentaria y a la vida digna.

Ante el desabastecimiento de agua en el Asentamiento 15 de Mayo de Mocoa, la Defensoría Regional gestionó ante instancias del orden departamental y municipal para que se cree un plan de contingencia; se lograron soluciones a corto, mediano y largo plazo.

La Defensoría del Magdalena Medio, realiza el seguimiento a las recomendaciones defensoriales contenidas en la Resolución Defensorial No. 50 sobre la Ciénaga de Palagua: *'Recuperación de las zonas de ronda y preservación ambiental'*, con el propósito de garantizar los derechos vinculados a su conservación, tales como el goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad alimentaria y la atención y prevención de desastres previsibles técnicamente para las comunidades.

Las Defensorías regionales Bogotá, Córdoba, Antioquia y Guajira, también interpusieron y coadyuvaron acciones judiciales en las que se defendieron y protegieron los derechos colectivos y del ambiente.

C. INFORME GENERAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS

Orienta y brinda atención oportuna a las peticiones con el fin de que cese la amenaza o vulneración de los derechos humanos y se restablezca su ejercicio[*].

* Resolución No 306 de 2005. Plan Estratégico de la Defensoría3 del Pueblo 2005 - 2010.

C 1. INFORME GENERAL DE GESTIÓN EN LA ATENCIÓN Y EL TRÁMITE DE PETICIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

A. GESTIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE RECEPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DURANTE EL AÑO 2008

La Unidad de Recepción y Análisis, creada dentro de la estructura del esquema general de atención[35], del respectivo Macroproceso de Atención, con las funciones de "clasificación, lectura, primer análisis y admisión o rechazo de todas las peticiones o casos que se reciban en forma escrita o telefónica (…), solo aquellas que sean admitidas pasarán a las unidades de gestión nacionales o regionales respectivas según el caso y de acuerdo con su naturaleza. Durante el año 2008 recibió 9.063 peticiones por correspondencia, página web, e-mail y teléfono, estas fueron recepcionadas, atendidas y remitidas a las demás dependencias de la Entidad para su trámite, en la siguiente forma. Ver Tabla No. 1

Tabla No. 1.

Peticiones Recibidas. Año 2008

ASESORÍAS	SALDOS PEDAGÓGICOS	REMITIDOS	REMITIDOS OTRAS ENTIDADES	ASESORÍAS E-MAIL
2.378	2.844	938	1.912	991

Fuente: Unidad de Recepción y Análisis.

Peticiones remitidas por dependencias

La Unidad de Recepción y Análisis Nacional, durante el año 2008, remitió a las Defensorías Regionales 843 peticiones, tal como se puede apreciar en la Tabla No. 2.

Tabla No. 2.

Peticiones Remitidas a las Defensorías Regionales. Año 2008

ANTIOQUIA	44
ATLÁNTICO	8
BOGOTÁ	12

35 Defensoría del Pueblo. Resolución 396 de 2003, del señor Defensor del Pueblo.

BOLÍVAR	15
BOYACÁ	107
CALDAS	23
CAUCA	28
CHOCÓ	14
CÓRDOBA	12
CUNDINAMARCA	9
HUILA	45
MAGDALENA	24
MAGDALENA MEDIO	99
META	73
NARIÑO	10
NORTE DE SANTANDER	52
PUTUMAYO	6
QUINDÍO	26
RISARALDA	13
SANTANDER	70
TOLIMA	63
VALLE	90
TOTAL	**843**

Fuente: Unidad de Recepción y Análisis.

En el mismo período, la URA Nacional remitió a las Defensorías del Pueblo Seccionales 95 peticiones, las cuales se detallan en la tabla No. 3.

Tabla No. 3

Peticiones remitidas a las seccionales. Año 2008

AMAZONAS	0
ARAUCA	5
CAQUETÁ	4
CASANARE	4
CESAR	49
GUAINÍA	4
GUAJIRA	10
GUAVIARE	7
SAN ANDRÉS	1
SUCRE	5
URABÁ	3
VAUPÉS	2
VICHADA	1
TOTAL	**95**

Fuente: Unidad de Recepción y Análisis.

Asimismo, de las peticiones recibidas y remitidas a las diferentes Regionales y Seccionales, por competencia, esta Unidad dio traslado, por la gravedad de los hechos y de acuerdo con la naturaleza de las mismas, a las siguientes dependencias del nivel central para su conocimiento y fines pertinentes, así. Ver Tabla No. 4.

Tabla No. 4

Peticiones Remitidas a Dependencias del Nivel Central. Año 2008

DIRECCIÓN NACIONAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS	36
DIRECCIÓN NACIONAL DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES	11
DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN	21
SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS	2
DEFENSORÍA DELEGADA DE INDÍGENAS Y MINORÍAS ÉTNICAS	8
DEFENSORÍA DELEGADA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y MEDIO AMBIENTE	8
DEFENSORÍA DELEGA PARA LOS ASUNTOS CONSTITUCIONALES	1
DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA POLÍTICA CRIMINAL	5
UNIDAD DE COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN A LOS DE DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA	4
SECRETARIA GENERAL PROGRAMA DE SALUD	3
DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN - CENTRO DE DOCUMENTACIÓN	16
UNIDAD JUSTICIA Y PAZ	2
TOTAL	**117**

Fuente: Unidad de Recepción y Análisis.

Dentro de este total y teniendo en cuenta la labor de clasificación previa de las peticiones, podemos decir que durante el 2008 se absolvieron 3.369 consultas en las siguientes áreas del derecho. Ver Tabla No. 5.

Tabla No.5

Consultas por Área del Derecho

ÁREA PENAL (Solicitud Defensor Público y Asesoría)	1.056
ÁREA CIVIL	277
ÁREA ADMINISTRATIVA	198
ÁREA LABORAL	299
ÁREA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN	844
ÁREA DE GRAVES VIOLACIONES DDHH SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS	2
ÁREA DE INFRACCIONES AL D.I.H.	693
TOTAL CONSULTAS POR MATERIA	3.369

Fuente: Unidad de Recepción y Análisis.

Saldos pedagógicos emitidos

En desarrollo de la labor de recepción y análisis, se brindaron 2.844 asesorías en las diferentes áreas del derecho dirigidos a los peticionarios, en los eventos en que se determinó que la petición no se enmarcaba dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo, según los parámetros del Instructivo General, según tabla No. 6.

Tabla No. 6

Saldos Pedagógicos por Área del Derecho

ÁREA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN	797
ÁREA ADMINISTRATIVA	236
ÁREA CIVIL	334
ÁREA PENAL	787
ÁREA LABORAL	389
ÁREA FAMILIA	301
TOTAL SALDOS PEDAGÓGICOS POR ÁREA DEL DERECHO	2.844

Fuente: Unidad de Recepción y Análisis.

Peticiones remitidas a otras entidades por competencia

Luego de realizar la recepción y el análisis correspondientes a las peticiones allegadas a la Unidad durante el año 2008, se remitieron 1.912 solicitudes a las entidades competentes, encargadas de brindar una respuesta de fondo a los requerimientos de los peticionarios.

B. ATENCIÓN Y TRÁMITE DE PETICIONES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS

La Dirección Nacional, además de ejercer la función de control de la gestión y el registro de las peticiones de las 37 unidades operativas de atención de la Defensoría del Pueblo, atiende y tramita peticiones ante las autoridades del orden nacional. En esta labor y en razón de la implementación de mecanismos de control y herramientas de trabajo diseñadas y actualizadas entre el año 2004 y el 2007, se ha mejorado el servicio e incrementado considerablemente la atención con menos funcionarios, como se puede apreciar en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

Atención y Trámite de Peticiones por funcionarios de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

Años 2002 a 2008.

AÑOS	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	TOTAL PETICIONES ASIGNADAS	PROMEDIO DE PETICIONES POR FUNCIONARIO
2002	23	2.441	106
2003	8	634	79
2004	8	1.146	143
2005	7	1.481	212
2006	7	1.408	201
2007	7	2.241	320
2008	6	2.813	469

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

Es de anotar, que los funcionarios de la Dirección durante el año 2008 concluyeron, 334 peticiones, las cuales venían del año anterior (2007); cifra a la que se adicionan las 2.813 peticiones que se asignaron en el año 2008 para un total de 3.147 peticiones tramitadas en este periodo y un promedio por funcionario de 525 peticiones.

C. FUNCIÓN DE COORDINACIÓN, CONTROL Y REGISTRO DE LA ATENCIÓN Y TRÁMITE DE PETICIONES A CARGO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS

1. Gestión de peticiones en forma directa, ordinaria o urgente

La atención general que brinda la Defensoría Pueblo de Colombia, en sus 37 oficinas de atención de peticiones o unidades operativas en el país, bajo la orientación y coordinación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, permitió establecer que la Defensoría del Pueblo había recibido hasta diciembre 31 de 2008, 72.456 peticiones de las cuales 23.564 eran quejas, 33.007 asesorías y 15.885 solicitudes, como se puede apreciar con detalle en el cuadro No. 2 y gráfico No. 1, siguiente.

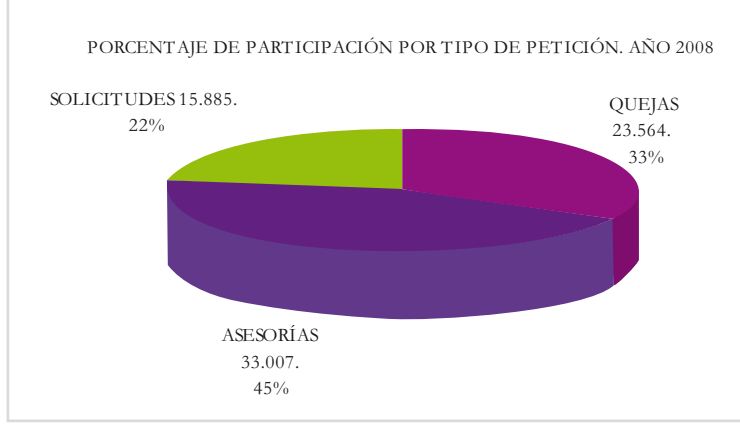
Cuadro N° 2

PETICIONES POR LUGAR DE ATENCIÓN AÑO 2008					
DEL LUGAR DE ATENCIÓN	QUEJAS	ASESORÍAS	SOLICITUDES	SUBTOTAL	%
Dirección Nacional de Quejas	1.338	1.023	452	2.813	3.88
Centro de Atención Ciudadana	9	5,652	4	5.665	7.82
Antioquia	3.031	1.248	725	5.004	6.91
Atlántico	89	3.944	770	4.803	6.63
Bogotá	532	2.724	2.048	5.304	7.32
Bolívar	898	240	640	1.778	2.45
Boyacá	516	705	50	1.271	1.75
Caldas	29	1.661	207	1.897	2.62
Cauca	462	107	480	1.049	1.45
Córdoba	207	498	174	879	1.21
Cundinamarca	644	163	481	1.288	1.78
Chocó	946	63	53	1.062	1.47
Huila	24	538	1.120	1.682	2.32
Magdalena	396	481	516	1.393	1.92
Magdalena Medio	1.218	133	579	1.930	2.66
Meta	1.205	579	625	2.409	3.32
Nariño	841	668	505	2.014	2.78
Norte de Santander	558	350	547	1.455	2.01
Putumayo	282	6	171	459	0.63
Quindío	1.648	1.689	458	3.795	5.24
Risaralda	323	1.616	523	2.462	3.40
Santander	533	3.260	0	3.793	5.23
Tolima	1.743	34	58	1.835	2.53
Valle	1.178	3.259	980	5.417	7.48

Amazonas	9	91	144	244	0.34
Arauca	492	122	516	1.130	1.56
Caquetá	1.266	258	423	1.947	2.69
Casanare	309	195	475	979	1.35
Cesar	1.079	189	465	1.733	2.39
Guainía	5	267	139	411	0.57
Guajira	96	79	147	322	0.44
Guaviare	519	384	145	1.048	1.45
San Andrés y Providencia	611	5	533	1.149	1.59
Sucre	272	18	625	915	1.26
Urabá	197	469	2	668	0.92
Vaupés	1	2	62	65	0.09
Vichada	58	287	43	388	0.54
TOTAL PETICIONES POR LUGAR DE ATENCIÓN	**23.564**	**33.007**	**15.885**	**72.456**	**100.00**

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Gráfico N° 1



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

El control al registro de la gestión y a la gestión misma, que periódicamente imparte la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, le permite a la Defensoría del Pueblo presentar en cifras y también por muestreo –tal como se pudo apreciar en la primera parte de este informe– la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de Colombia; toda vez, que las peticiones debidamente clasificadas como quejas indican cuántas de estas violaciones e infracciones se han registrado en un periodo determinado, bajo qué conductas, en qué lugares y fechas, y cuáles son los presuntos responsables de las mismas.

En la atención y trámite de peticiones de la Defensoría del Pueblo, como se registra el Cuadro N° 2, se indica que las Regionales y Seccionales que más peticiones atendieron y tramitaron durante el año 2008, fueron Las Regionales: Valle del Cauca (5.417), Bogotá (5.304) y Antioquia (5.004) y las Seccionales: Caquetá (1.947), Cesar (1.773) y San Andrés y Providencias (1.149).

En cuanto al nivel central de la Entidad, el registro de la gestión fue: el Centro de Atención Ciudadana u Oficina de Asesoría y Consulta registró 5.665 peticiones y la Dirección Nacional de Atención y Trámite 2.813 peticiones atendidas.

2. Gestión de peticiones en bloque

Se tramitaron en bloque las peticiones que reunían 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 o conductas vulneratorias, al parecer, fueron 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 amenaza o vulneración del derecho o derechos, están obligados a adoptar idénticas o similares medidas, dirigidas a proteger o garantizar el ejercicio de los derechos humanos de los afectados. El cuadro No. 3. indica la gestión realizada en bloque por la Defensoría durante el año 2008.

Cuadro N° 3

GESTIÓN DE PETICIONES POR ATENCIÓN EN BLOQUE

N° DE RADICACIÓN DE LA PETICIÓN	POBLACIÓN BENEFICIADA	ACTUACIÓN DEFENSORIAL	AUTORIDADES CONCERNIDAS
08 01 80756	14 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.	Solicitudes de emisión de resolución de pensiones en los términos de Ley 797 de 2003 y de cumplimiento de fallos de tutelas que ordenan la emisión de estas o la reliquidación de las mismas.	Cajanal E.S.E. - Subgerencia de Prestaciones Económicas
08 01 80898	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 01 81289	15 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 02 83442	6 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 02 83510	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 02 83552	6 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 02 83577	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 02 83603	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 02 84555	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
80 03 85531	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		

N° DE RADICACIÓN DE LA PETICIÓN	POBLACIÓN BENEFICIADA	ACTUACIÓN DEFENSORIAL	AUTORIDADES CONCERNIDAS
08 03 85952	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.	Solicitudes de emisión de resolución de pensiones en los términos de Ley 797 de 2003 y de cumplimiento de fallos de tutelas que ordenan la emisión de estas o la reliquidación de las mismas.	Cajanal E.S.E. - Subgerencia de Prestaciones Económicas
08 05 89804	7 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 05 89819	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 05 89863	19 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93615	19 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93649	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93650	5 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93676	27 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93723	6 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93784	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93799	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 07 93807	7 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95214	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95575	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95608	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95660	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95684	5 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95713	22 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 08 95733	8 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 09 97865	5 peticionarias ex-funcionarias de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento en Liquidación	Solicitud de respuestas efectivas a derechos de petición sobre derechos adquiridos y en vía de Adquisición y Reclamación de derechos laborales y de seguridad social	Apoderada del Liquidador "FIDUAGRARIO" de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento en Liquidación

N° DE RADICACIÓN DE LA PETICIÓN	POBLACIÓN BENEFICIADA	ACTUACIÓN DEFENSORIAL	AUTORIDADES CONCERNIDAS
08 09 98199	52 peticionarios ex-funcionarias de la E.S.E. Rita Álvarez de Arango en Liquidación	Solicitud de respuestas efectivas a derechos de petición sobre derechos adquiridos y en vía de Adquisición	Agente Liquidadora de la E.S.E. Rita Álvarez de Arango en Liquidación
08 10 00619	77 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.	Solicitudes de investigación a funcionarios de Cajanal E.S.E, por presuntas irregularidades.	Procurador General de la Nación
08 10 00242	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.	Solicitudes de resolución a peticiones de pensiones en los términos de la Ley 797 de 2003 y Solicitudes de cumplimiento a fallos de tutelas que ordenan respuesta a estas o Reliquidación de las mismas.	Cajanal E.S.E. - Subgerencia de Prestaciones Económicas
08 10 00667	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 10 00673	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 10 00678	3 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 10 00691	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 10 00693	4 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 10 00704	13 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 10 00827	2 peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 11 01389	peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E.		
08 11 01454	peticionarios afiliados a Cajanal E.S.E		

TOTAL DE POBLACIÓN BENEFICIADA: TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO (384) PETICIONARIOS.

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. 31 de diciembre de 2009.

Aplicando la misma modalidad de trámite, la Defensoría del Pueblo, Regional Boyacá, logró el traslado de 11 internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Santa Rosa de Viterbo.

3. Gestión de solicitudes

a) Gestión de solicitudes de mediación.

En el 2008, la Defensoría del Pueblo realizó gestiones de mediación en derechos humanos, en conflicto surgidos entre miembros de la comunidad y las autoridades. En esta labor, se destacan las gestiones de la Defensoría del Pueblo Regional Cauca y la Defensoría del Pueblo Regional Córdoba, con apoyo de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

En medición del conflicto laboral entre la Universidad de Córdoba y el Sindicato, la Defensoría del Pueblo pidió reconciliación, ante reiteradas actitudes de agresividad y desconfianza entre las partes.

La Defensoría Regional Córdoba, con apoyo de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, el 5 de diciembre de 2008, logró un acuerdo entre la Universidad de Córdoba y el Sindicato de trabajadores de la misma, Sintraunicor para resolver el conflicto laboral que desde meses atrás afectaba la actividad administrativa de la Universidad. Lo hizo después de varias reuniones de acercamiento y decantación del objeto del conflicto, se logró un acuerdo para que se designe una comisión conjunta con el objeto de estudiar los aumentos salariales de los años 2003 a 2008, y para su cancelación gradual, partiendo de un 50% de lo que está en mora de pago y cumplir con los aportes sindicales dejados de cancelar en el año 2008, así como la revisión acerca de la existencia de pagos o prestaciones sociales que se hayan dejado de reconocer a la luz del Decreto 74 de 1998, entre otros. La Defensoría Regional hará seguimiento a los compromisos asumidos por las partes.

Mediación de conflictos desde la Defensoría del Pueblo Regional Cauca

La Defensoría del Pueblo Regional del Cauca, en el último año, ha realizado mediaciones en derechos humanos y derecho internacional humanitario, siendo las más relevantes las realizadas por conflictos entre internos y autoridades del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC, las comunidades indígenas y los miembros de la Fuerza Pública y entre comunidades y grupos armados al margen de la ley. (Cuadro No. 4).

Cuadro N.° 4
Gestión defensorial de medición
Defensoría del Pueblo Regional Cauca
Año 2008

No.	REGIONAL	FECHA	PARTES	RESULTADO DE LA GESTIÓN
1	Cauca	Febrero de 2008	Comunidad de la Vereda el Hatico – Grupo Armado Ilegal "Águilas Negras"	Liberación de José Giraldo Toro, Secretario de la Junta de Acción Comunal
2	Cauca	Julio de 2008	Brigada III del Ejército Nacional, Comunidades del Naya.	Creación de un enlace de alto nivel entre la Comunidad y la Fuerza Pública para tratar temas de señalamientos, estigmatización y presuntos abusos de la Fuerza Pública en la Región del Naya.
3	Cauca	Septiembre de 2008	Autoridades y Comuneros del Resguardo de Pioyá – Columna Jacobo Arenas de las FARC EP	Desactivación de un campo minado y compromiso de no instalar nuevos minados en el territorio del resguardo.
4	Cauca	Septiembre de 2008	Docentes, trabajadores y Directivas de la Institución Jhon F Kennedy.	Convocatoria de las partes y mediación del Defensor Regional, con asistencia, además del Comité Paritario de Salud Ocupacional de la Alcaldía del Popayán.
5	Cauca	Septiembre de 2008	Autoridades Patía, comunidades Mineras del Hoyo Patía.	Prevención de un desplazamiento masivo, acercamientos y acuerdos sobre problemas más acuciantes.

No.	REGIONAL	FECHA	PARTES	RESULTADO DE LA GESTIÓN
6	Cauca	Octubre de 2008	Policía Nacional, Estudiantes de UNICAUCA, amenazados y hostigados en el sector Tulcán de la Universidad del Cauca por personas que se presentan como integrantes de las Águilas Negras.	Medidas de seguridad en el sector adoptadas por las autoridades.
7	Cauca	Octubre de 2008	Comunidades NASA, Fuerza Pública (Policía Nacional)	Reparaciones locativas. Ofrecimiento de conciliación y reparación.
10	Cauca	Octubre de 2008	Policía Nacional, Comunidades Indígenas	Ingreso de medicamentos esenciales para atender a los heridos indígenas en los enfrentamientos con el SMAD
11	Cauca	Octubre de 2008	Policía Nacional, Autoridades Indígenas	Entrega a la Defensoría de un Agente del SMAD retenido por la Guardia Indígena y entrega del mismo a sus superiores para atención médica.
9	Cauca	Octubre de 2008	Policía Nacional, Consejo Regional Indígena.	Recaudo de pruebas sobre los daños causados en la María Piendamó atribuidos a la Fuerza Pública.
8	Cauca	Octubre de 2008	Comunidades Indígenas y organizaciones sociales	Acompañamiento del Defensor del Pueblo Nacional al Consejo Comunal en la María Piendamó.
12	Cauca	Octubre de 2008	Policía Nacional, Ejército Nacional, Autoridades Indígenas	Inicio y desarrollo pacífico de la movilización indígena por la Vía Panamericana hasta la ciudad de Cali.
13	Cauca	Noviembre de 2008	Autoridades, comunidades de Toribío.	Acercamiento sobre la forma de abordar los riesgos del conflicto armado.
14	Cauca	Diciembre de 2008	Autoridades civiles, universitarias. Fuerza Pública y Organismo de Seguridad, estudiantes de UNICAUCA	Acuerdo sobre la necesidad de gestionar la prórroga de las medidas cautelares suspendidas en forma intempestiva por el Gobierno Nacional a los estudiantes.
16	Cauca	Diciembre de 2008	Administración Municipal de Jambaló Cauca, Funcionarios de la Administración, Milicianos del Grupo Armado FARC.	Entrega a la Defensoría del Pueblo de 7 servidores públicos retenidos por milicianos del grupo armado FARC-EP
15	Cauca	Diciembre de 2008	Ejército Nacional, Fiscalía General, Autoridades Indígenas.	Autorización a una comisión de las autoridades indígenas para acompañar todas las diligencias en el caso de la muerte de Edwin Legarda, esposo de la Consejera Mayor del CRIC.

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Cauca. Documentos, Comisiones, Agendas.

b) Gestión de solicitudes de conciliaciones prejudiciales.

La Defensoría del Pueblo concilió en el 2008, un 68% de las solicitudes recibidas para conciliaciones extrajudiciales. En el mismo período la Defensoría recibió 1.243 solicitudes de conciliación prejudicial en las áreas laboral, familia, civil, administrativo y otras, de las cuales logró conciliar 845. En los casos conciliados se levantaron las respectivas diligencias para los efectos jurídicos correspondientes y se presentó informe de toda la gestión institucional en la materia al Ministerio del Interior y de Justicia, según lo reglamentado en la Ley 640 de 2001. Ver detalle en el cuadro No. 5.

Cuadro N° 5

Conciliaciones extrajudiciales solicitadas y logradas por la Defensoría del Pueblo

Dependencia Unidad	Laboral		Civil		Familia		Administrativo		Otras		Total	
Regionales	Recibidas	Conciliadas	Recibidas	Conciliadas	Recibidas	Conciliadas	Recibidas	Conciliadas	Recibidas	Conciliadas	Recibidas	Conciliadas
Amazonas	2	2	7	7	0	0	2	0	0	0	11	9
Antioquia	2	0	3	1	2	2	0	0	0	0	7	3
Arauca	2	2	152	152	166	166	0	0	5	5	325	325
Atlántico	0	0	56	34	6	6	18	10	0	0	80	50
Bogotá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolívar	0	0	36	5	2	2	0	0	0	0	38	7
Boyacá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caquetá	6	2	40	4	100	25	0	0	0	0	146	31
Casanare	1	1	11	3	0	0	0	0	0	0	12	4
Cauca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cesar	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	8	0
Córdoba	1	0	27	3	1	0	0	0	1	0	30	3
Cundinamarca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guainía	17	4	12	3	2	2	0	0	0	0	31	9
Guajira	0	0	65	35	0	0	0	0	0	0	65	35
Guaviare	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Huila	0	0	11	0	3	0	0	0	0	0	14	0
Magdalena Medio	0	0	11	0	9	5	0	0	0	0	20	5
Meta	0	0	11	0	2	0	0	0	0	0	13	0
Nariño	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norte de Santander	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Putumayo	2	0	31	6	6	3	0	0	0	0	39	9
Quindío	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Dependencia Unidad	Laboral		Civil		Familia		Administrativo		Otras		Total	
Risaralda	0	0	2	2	7	7		0	0	0	9	9
San Andrés	124	124	62	62	97	97	24	24	28	28	335	335
Santander	0	0	10	8	0	0	0	0	5	2	15	10
Tolima	0	0	38	0	2	1	0	0	0	0	40	1
Urabá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle del Cauca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vaupés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2008	157	135	590	325	413	316	44	34	39	35	1.243	845
Total Conciliaciones Regionales 2008												

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

c) Gestión de solicitudes especiales de colombianos en el exterior

La Defensoría del Pueblo gestionó ante la Cancillería en el año 2008, asuntos relacionados con el respeto y garantía de los derechos de colombianos radicados en el exterior, en especial de aquellos que se encuentran privados de la libertad, debido a su alto grado de vulnerabilidad. De la misma manera apoyó la gestión de familiares de colombianos que han fallecido fuera del país para la repatriación de los cadáveres, entre otras gestiones.

En relación con los privados de la libertad, se resalta que la Defensoría en el año 2008 solicitó a la Cancillería proveer de abogados expertos en derecho internacional europeo con capacidad de litigar ante el Tribunal Constitucional Español, en defensa de los derechos y garantías judiciales, en el proceso adelantado por el Juzgado de Menores N°2, de Barcelona, a un ciudadano colombiano residente en España[36].

También se preciso, ante la comunidad internacional, el alcance de la gestión defensorial, relacionada con las solicitudes de refugio y el derecho al asilo político[37].

d) Gestión de solicitudes especiales de grupos poblacionales de especial protección

En el desarrollo de esta actividad, la Defensoría solicitó protección para la vida e integridad personal de personas en situación de riesgo, al programa de protección del Ministerio del Interior, y en el marco de la facultad otorgado por el Decreto 2816 de 2006. Estas solicitudes se hicieron en las reuniones periódicas del Comité de Reglamentación y Seguimiento a la Evaluación del Riesgo, CRER.

En reiteradas oportunidades, manifestó su preocupación respecto a los estudios de seguridad de las personas objeto del Programa, ya que generalmente el resultado de los mismos no corresponde a la realidad que manifiestan los peticionarios ante la Defensoría. También, solicitó al Programa un protocolo de asistencia a los protegidos que permita dar un tratamiento diferencial dirigido entre otros, a las mujeres, indígenas, afrodescendientes, niños y niñas, madres cabeza de familia, desplazados por la violencia.

4. Gestión de peticiones por grupos poblacionales vulnerables

La atención y trámite de peticiones, orientada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, que corresponde al esquema general de atención, destaca en su registro la condición de vulnerabilidad de varios grupos y de especial protección por parte de la entidad de grupos vulnerables. Es así, como en el año 2008 se atendieron y tramitaron 8.302 quejas en el país en las que las víctimas de estas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario fueron afrodescendientes, indígenas, niños, niñas, población reclusa y desplazados por la violencia.

a) Quejas por amenaza o violación a los derechos de los desplazados por la violencia

Las quejas recibidas y gestionadas por violación o amenaza a los derechos consagrados a los desplazados por la violencia fueron 5.955 quejas. Las especificaciones sobre los lugares de atención y derecho vulnerado se pueden apreciar en el cuadro No. 6.

36 Oficio No. 003856 de 12 agosto de 2008. Dirigido al Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.

37 Oficio 004548 de 6 de octubre de 2008. Dirigido a la Vicecónsul de la Embajada de Suiza.

Cuadro N° 6

Quejas contra los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado

Año 2008

Quejas contra los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Año 2008		
LUGAR DE LOS HECHOS	**DERECHOS PRESUNTAMENTE AMENAZADOS O VIOLADOS**	**NÚMERO DE QUEJAS**
AMAZONAS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total AMAZONAS		**1**
ANTIOQUIA	DE LOS DESPLAZADOS	190
	DE PETICIÓN	9
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	203
	SALUD	4
	VIDA	1
Total ANTIOQUIA		**407**
ARAUCA	DE LOS DESPLAZADOS	10
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	401
	SALUD	1
Total ARAUCA		**412**
ATLÁNTICO	DE LOS DESPLAZADOS	6
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	7
	VIDA	2
Total ATLÁNTICO		**15**
BOÍVAR	DE LOS DESPLAZADOS	548
	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	86
	SALUD	29
	VIDA	15
Total BOÍVAR		**679**
BOYACÁ	DE LOS DESPLAZADOS	1
	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	15
Total BOYACÁ		**17**
CALDAS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	23
Total CALDAS		**23**

Quejas contra los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Año 2008		
CAQUETÁ	DE LOS DESPLAZADOS	100
	DE PETICIÓN	5
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	221
	SALUD	4
	VIDA	1
Total CAQUETÁ		**311**
CASANARE	DE LOS DESPLAZADOS	12
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	51
	SALUD	2
Total CASANARE		**65**
CAUCA	DE LOS DESPLAZADOS	114
	DE PETICIÓN	5
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	44
	SALUD	2
Total CAUCA		**165**
CESAR	DE LOS DESPLAZADOS	336
	DE PETICIÓN	18
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	46
	SALUD	2
Total CESAR		**402**
CHOCÓ	DE LOS DESPLAZADOS	19
	DE PETICIÓN	47
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	65
	SALUD	11
	VIDA	2
Total CHOCÓ		**144**
CÓRDOBA	DE LOS DESPLAZADOS	3
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	48
Total CÓRDOBA		51
CUNDINAMARCA	DE LOS DESPLAZADOS	2
	DE PETICIÓN	2
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	55
	SALUD	2
	VIDA	1
Total CUNDINAMARCA		**62**

Quejas contra los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Año 2008		
BOGOTÁ	DE LOS DESPLAZADOS	29
	DE PETICIÓN	11
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	163
	INTEGRIDAD PERSONAL	2
	SALUD	1
	VIDA	5
Total BOGOTÁ		**211**
GUAINÍA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	5
Total GUAINÍA		**5**
GUAVIARE	DE LOS DESPLAZADOS	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	107
Total GUAVIARE		**108**
HUILA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	50
Total HUILA		50
LA GUAJIRA	DE LOS DESPLAZADOS	10
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	10
Total LA GUAJIRA		**20**
SUCRE	DE LOS DESPLAZADOS	4
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	104
Total SUCRE		**108**
TOLIMA	DE LOS DESPLAZADOS	95
	DE PETICIÓN	8
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	644
	INTEGRIDAD PERSONAL	4
	SALUD	2
	VIDA	3
Total TOLIMA		**756**
VALLE	DE LOS DESPLAZADOS	16
	DE PETICIÓN	3
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	126
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	4
	VIDA	8
Total VALLE		**158**

Quejas contra los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Año 2008		
VAUPÉS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	11
Total VAUPÉS		**11**
VICHADA	DE LOS DESPLAZADOS	3
	DE PETICIÓN	5
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	178
Total VICHADA		**186**
Total general		**5.955**

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

b) Derechos vulnerados a la población reclusa

Las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo, bajo la orientación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas durante el año 2008, relativas a los derechos de los reclusos fueron 448, las particularidades de estas en cuanto a lugar de atención y derecho vulnerados –seis derechos más amenazados o violados–, se pueden apreciar en el cuadro No. 7.

Cuadro N° 7

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Reclusos. Total Nacional. Año 2008		
LUGAR DE LOS HECHOS	**DERECHOS PRESUNTAMENTE AMENAZADOS O VIOLADOS**	**NÚMERO DE QUEJAS**
ANTIOQUIA	INTEGRIDAD PERSONAL	5
	SALUD	2
	VIDA	1
Total ANTIOQUIA		**8**
ARAUCA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total ARAUCA		**1**
ATLÁNTICO	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	4
Total ATLÁNTICO		**5**
BOLÍVAR	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	2
Total BOLÍVAR		**3**
BOYACA	DE PETICIÓN	6
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	71
	SALUD	33
	VIDA	1
Total BOYACÁ		**112**

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Reclusos. Total Nacional. Año 2008		
CALDAS	DE PETICIÓN	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	3
	SALUD	2
	VIDA	1
Total CALDAS		**7**
CAQUETÁ	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	3
Total CAQUETÁ		**4**
CASANARE	SALUD	2
Total CASANARE		**2**
CAUCA	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	3
	SALUD	6
	VIDA	3
Total CAUCA		**14**
CESAR	DE PETICIÓN	17
	INTEGRIDAD PERSONAL	19
	SALUD	34
	VIDA	8
Total CESAR		**78**
CHOCÓ	DE PETICIÓN	4
Total CHOCÓ		**4**
CÓRDOBA	INTEGRIDAD PERSONAL	1
Total CÓRDOBA		**1**
CUNDINAMARCA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	SALUD	1
Total CUNDINAMARCA		**2**
BOGOTÁ	DE PETICIÓN	4
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	8
	SALUD	7
	VIDA	3
Total BOGOTÁ		**23**
HUILA	SALUD	1
Total HUILA		**1**
LA GUAJIRA	INTEGRIDAD PERSONAL	2
Total LA GUAJIRA		**2**
MAGDALENA	DE PETICIÓN	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	2
	SALUD	10

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Reclusos. Total Nacional. Año 2008		
	VIDA	3
Total MAGDALENA		**16**
META	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	13
	SALUD	4
	VIDA	7
Total META		**25**
NARIÑO	SALUD	1
	VIDA	1
Total NARIÑO		**2**
NORTE SANTANDER	SALUD	1
Total NORTE SANTANDER		**1**
QUINDÍO	DE PETICIÓN	51
	INTEGRIDAD PERSONAL	10
	SALUD	34
	VIDA	1
Total QUINDÍO		**96**
RISARALDA	DE PETICIÓN	2
	INTEGRIDAD PERSONAL	3
	SALUD	3
Total RISARALDA		**8**
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	INTEGRIDAD PERSONAL	2
Total SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA		**2**
SANTANDER	DE PETICIÓN	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	13
	SALUD	4
	VIDA	4
Total SANTANDER		**22**
SUCRE	INTEGRIDAD PERSONAL	1
Total SUCRE		**1**
VALLE DEL CAUCA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	3
	VIDA	2
Total VALLE DEL CAUCA		**7**
VICHADA	DE PETICIÓN	1
Total VICHADA		**1**
Total general		**448**

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

c) Registro de violaciones a los derechos de las niñas y niños

La Defensoría del Pueblo recibió y tramitó, durante el año 2008, 1.556 quejas por violación a los derechos de las niñas y niños en Colombia. En cuanto al lugar, los derechos presuntamente amenazados y violados y el número de quejas, ver cuadro No. 8.

Cuadro N° 8

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Niños. Total Nacional. Año 2008		
LUGAR DE LOS HECHOS	**DERECHOS PRESUNTAMENTE AMENAZADOS O VIOLADOS**	**NÚMERO DE QUEJAS**
AMAZONAS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	6
	SALUD	2
Total AMAZONAS		**8**
ANTIOQUIA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	15
	INTEGRIDAD PERSONAL	2
	SALUD	33
	VIDA	2
Total ANTIOQUIA		**52**
ARAUCA	DE LOS DESPLAZADOS	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	8
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	1
Total ARAUCA		**11**
ATLÁNTICO	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	INTEGRIDAD PERSONAL	2
Total ATLÁNTICO		**3**
BOLÍVAR	DE PETICIÓN	3
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	32
	VIDA	1
Total BOLÍVAR		**39**
BOYACÁ	INTEGRIDAD PERSONAL	3
	SALUD	11
Total BOYACÁ		**14**
CALDAS	INTEGRIDAD PERSONAL	2
	SALUD	1
Total CALDAS		**3**
CAQUETÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	122

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Niños. Total Nacional. Año 2008		
	SALUD	14
Total CAQUETÁ		**136**
CASANARE	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	SALUD	1
Total CASANARE		**3**
CAUCA	DE LOS DESPLAZADOS	1
	DE PETICIÓN	5
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	5
	SALUD	4
Total CAUCA		**15**
CESAR	DE LOS DESPLAZADOS	1
	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	SALUD	11
Total CESAR		**15**
CHOCÓ	DE LOS DESPLAZADOS	1
	DE PETICIÓN	12
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	SALUD	19
Total CHOCÓ		**34**
CÓRDOBA	VIDA	1
Total CÓRDOBA		**1**
BOGOTÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	1
Total BOGOTÁ		**6**
GUAVIARE	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	714
Total GUAVIARE		**714**
HUILA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total HUILA		**1**
LA GUAJIRA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	SALUD	2
Total LA GUAJIRA		**3**
MAGDALENA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	5
	INTEGRIDAD PERSONAL	2

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Niños. Total Nacional. Año 2008		
	SALUD	35
	VIDA	2
Total MAGDALENA		**44**
META	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	150
	SALUD	3
Total META		**153**
NARIÑO	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	15
	SALUD	6
Total NARIÑO		**21**
NORTE SANTANDER	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	SALUD	1
Total NORTE SANTANDER		**3**
PUTUMAYO	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	32
	SALUD	3
Total PUTUMAYO		**35**
QUINDÍO	DE LOS DESPLAZADOS	1
	DE PETICIÓN	12
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	3
	INTEGRIDAD PERSONAL	4
	SALUD	15
Total QUINDÍO		**35**
RISARALDA	DE PETICIÓN	1
	SALUD	2
	VIDA	1
Total RISARALDA		**4**
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	SALUD	14
	VIDA	2
Total SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA		**16**
SANTANDER	DE PETICIÓN	2
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	10
	INTEGRIDAD PERSONAL	3
	SALUD	24
	VIDA	2
Total SANTANDER		**41**
TOLIMA	DE PETICIÓN	2
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	8

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Niños. Total Nacional. Año 2008		
	INTEGRIDAD PERSONAL	3
	SALUD	1
Total TOLIMA		**14**
VALLE	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	11
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	15
	VIDA	2
Total VALLE		**29**
VAUPÉS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	10
Total VAUPÉS		10
VICHADA	INTEGRIDAD PERSONAL	2
	SALUD	1
Total VICHADA		**3**
Total general		**1.466**

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Niñas. Total Nacional. Año 2008		
LUGAR DE LOS HECHOS	**DERECHOS PRESUNTAMENTE AMENAZADOS O VIOLADOS**	**NÚMERO DE QUEJAS**
ANTIOQUIA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
ANTIOQUIA	SALUD	2
Total ANTIOQUIA		**4**
ARAUCA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	7
Total ARAUCA		**7**
BOLÍVAR	SALUD	10
Total BOLÍVAR		**10**
BOYACÁ	SALUD	3
Total BOYACÁ		**3**
CAQUETÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
Total CAQUETÁ		**2**
CASANARE	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	SALUD	4
Total CASANARE		**6**
CAUCA	SALUD	1
Total CAUCA		**1**
CESAR	SALUD	14
Total CESAR		**14**
CHOCÓ	DE PETICIÓN	2

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Niñas. Total Nacional. Año 2008		
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	SALUD	9
Total CHOCÓ		**12**
CÓRDOBA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	3
	SALUD	1
Total CÓRDOBA		**4**
CUNDINAMARCA	SALUD	1
Total CUNDINAMARCA		**1**
BOGOTÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	3
	SALUD	2
Total BOGOTÁ		**5**
META	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total META		**1**
NARIÑO	SALUD	1
Total NARIÑO		**1**
PUTUMAYO	SALUD	1
Total PUTUMAYO		**1**
QUINDÍO	DE PETICIÓN	1
	SALUD	4
Total QUINDÍO		**5**
SANTANDER	SALUD	7
Total SANTANDER		**7**
TOLIMA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total TOLIMA		**1**
VALLE DEL CAUCA	DE LOS DESPLAZADOS	1
	SALUD	3
Total VALLE DEL CAUCA		**4**
VICHADA	VIDA	1
Total VICHADA		**1**
Total general		**90**

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

d) Violación de los derechos de la población indígena

El registro de peticiones de la Defensoría del Pueblo da cuenta de 254 quejas contra los pueblos indígenas. Ver detalle en cuadro N° 9.

Cuadro N° 9

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Población Indígena. Total Nacional. Año 2008		
LUGAR DE LOS HECHOS	**DERECHOS PRESUNTAMENTE AMENAZADOS O VIOLADOS**	**NÚMERO DE QUEJAS**
ANTIOQUIA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	3
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	4
	VIDA	1
Total ANTIOQUIA		**9**
ARAUCA	DE LOS DESPLAZADOS	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
Total ARAUCA		**6**
BOYACÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total BOYACÁ		**1**
CALDAS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	VIDA	1
Total CALDAS		**2**
CAQUETÁ	SALUD	1
Total CAQUETÁ		**1**
CASANARE	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	VIDA	1
Total CASANARE		**2**
CAUCA	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
	INTEGRIDAD PERSONAL	6
	VIDA	1
Total CAUCA		**12**
CESAR	DE PETICIÓN	2
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	5
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	VIDA	1
Total CESAR		**9**
CHOCÓ	DE PETICIÓN	13
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	22
	SALUD	7
	VIDA	6

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Población Indígena. Total Nacional. Año 2008		
Total CHOCÓ		**48**
CÓRDOBA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	VIDA	2
Total CÓRDOBA		**5**
BOGOTÁ	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
Total BOGOTÁ		**6**
GUAVIARE	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	62
Total GUAVIARE		**62**
HUILA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total HUILA		**1**
LA GUAJIRA	INTEGRIDAD PERSONAL	2
	SALUD	1
	VIDA	8
Total LA GUAJIRA		**11**
META	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	12
Total META		**12**
NARIÑO	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	16
	INTEGRIDAD PERSONAL	5
	VIDA	7
Total NARIÑO		**29**
NORTE SANTANDER	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total NORTE SANTANDER		**1**
PUTUMAYO	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	14
Total PUTUMAYO		**14**
QUINDÍO	DE PETICIÓN	2
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total QUINDÍO		**3**
RISARALDA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	3
	VIDA	4
Total RISARALDA		**7**
TOLIMA	INTEGRIDAD PERSONAL	1

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Población Indígena. Total Nacional. Año 2008		
	SALUD	1
Total TOLIMA		**2**
VALLE DEL CAUCA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	VIDA	1
Total VALLE DEL CAUCA		**4**
VAUPÉS	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	VIDA	1
Total VAUPÉS		**6**
VICHADA	SALUD	1
Total VICHADA		**1**
Total general		**254**

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

f) Violación de los derechos de los afrodescendientes.

El registro de peticiones de la atención orientada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, da cuenta de 89 quejas recibidas y tramitadas en Colombia por amenaza o violación a los derechos de la población afrodescendiente. La queja más recurrente es por infracciones al derecho internacional humanitario con 74 quejas, seguidas del derecho de petición con 6 quejas, el derecho a la vida con 5 quejas y a la salud con 3 quejas.

Cuadro N° 10

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Afrodescendientes. Total Nacional. Año 2008		
LUGAR DE LOS HECHOS	**DERECHOS PRESUNTAMENTE AMENAZADOS O VIOLADOS**	**NÚMERO DE QUEJAS**
ANTIOQUIA	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	2
Total ANTIOQUIA		**2**
BOYACÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
Total BOYACÁ		**1**
CAUCA	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	1
	VIDA	1
Total CAUCA		**3**
CHOCÓ	DE PETICIÓN	4

Relación de los seis derechos registrados como más amenazados o violados. Grupo afectado: Afrodescendientes. Total Nacional. Año 2008		
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	44
	INTEGRIDAD PERSONAL	1
	SALUD	3
	VIDA	1
Total CHOCÓ		**53**
BOGOTÁ	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
Total BOGOTÁ		**4**
NARIÑO	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	12
Total NARIÑO		**12**
RISARALDA	VIDA	1
Total RISARALDA		**1**
VALLE DEL CAUCA	DE PETICIÓN	1
	INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	10
	VIDA	2
Total VALLE DEL CAUCA		**13**
Total general		**89**

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

5. Gestión de atención descentralizada

De esta modalidad de atención se destaca la labor realizada en el año 2008, por las siguientes Regionales.

Defensoría del Pueblo Regional Urabá

La Regional Urabá realizó comisiones de terreno a los municipios de Mutatá –Corregimiento Pavarandó– y Turbo (corregimiento de Alto de Mulatos), en las que se recibió peticiones de asesoría, las que fueron absueltas in situ y quejas contra Acción Social que fueron tramitadas de manera individual.

Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca

Esta Regional efectuó dos atenciones descentralizadas el 19 y 26 de septiembre de 2008, y recepcionó más de trescientas declaraciones en desarrollo de dos jornadas masivas de atención a la población en situación de desplazamiento forzado en el municipio de Santiago de Cali.

D. CASOS RELEVANTES DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS EN EL 2008

1. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

El mínimo vital para un participante del proceso de desmovilización, desarme, reinserción y reintegración a la vida civil en Colombia

Hechos: En octubre de 2008, un peticionario manifestó en la Personería Municipal de Cartago (Valle del Cauca) que se desmovilizó del conflicto armado el 20 de enero de 2006 y que el Gobierno, por múltiples razones no le había consignado la asignación económica, correspondiente a los meses de agosto y septiembre de 2008, que como ayuda humanitaria prometió entregarle, mientras se desarrollaba el proceso socioeconómico que le permitirá reintegrarse efectivamente a la sociedad. De estos recursos depende su sustento y el de su grupo familiar.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo considerando vulnerado el derecho al mínimo vital remitió la petición, debidamente fundamentada, al Consejero Presidencial para la Reintegración Social y Económica, para lo de su cargo.

Resultado de la gestión: El asesor jurídico de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas informó a la Dirección[38], sobre las razones de la mora en los pagos de la ayuda humanitaria y, en el mes de noviembre de 2008, la Alta Consejería realizó todos los pagos atrasados al peticionario y el correspondiente al mes de noviembre normalizó los pagos, el compromiso con el peticionario y subsanó la afectación de los derechos de este y su grupo familiar.

Gestión defensorial para la resolución de conflicto de personas y derechos en la intervención gubernamental a la empresa "Proyecciones DRFE, por su actividad financiera, denominada "Pirámide"

Hechos: El 30 de noviembre de 2008, trabajadores de la empresa "Proyecciones DRFE", ubicada en Florida, Valle del Cauca, e intervenida por el Gobierno por manejos financieros irregulares, conocidos como "Pirámide", manifestaron a la Dirección que se encontraban en las instalaciones de la mencionada firma, en condiciones de hacinamiento, sin alimentos, bajo presión sicológica, alteración nerviosa, incertidumbre, y riesgo inminente de sus vidas y sus familias, debido a la actitud de protesta y amenazas de represión que les hacían los afectados con la decisión gubernamental, quienes los asediaban y los esperaban fuera de estas instalaciones. Los peticionarios solicitaron protección, ser evacuados del lugar y conducidos a un sitio donde se les garantice el respeto a sus vidas e integridad personal.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo consideró que si bien se encontraba en riesgo el derecho al patrimonio de quienes protestaban fuera de las instalaciones de DRFE, también estaban afectados los derechos de los empleados de esta firma, entre ellos la vida e integridad personal. Por ello, remitió la queja al Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, solicitando su actuación inmediata con el fin de garantizar los derechos de los peticionarios.

Resultado de la gestión: Esta entidad recibió oficio del Subdirector de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional en el cual informó que de acuerdo con el oficio del Comandante de la Policía del Valle del Cauca[39], en coordinación con la Fiscalía 137 Seccional de Florida, Valle del Cauca, se realizó diligencia de allanamiento a la empresa Proyecciones DRFE, para dar aplicación a la Resolución 1778 de 11 de

38 Con copia al Personero Municipal de Cartago, Valle del Cauca y al peticionario.
39 Oficio número 4320/COMAN DEVAL calendado noviembre 29 de 2008.

noviembre de 2008 de la Superintendencia Delegada, en la que se incautaron elementos y dinero que se encontraban allí. Igualmente, se condujo a los empleados de la empresa hasta las instalaciones de la Seccional de Investigación Criminal de la ciudad de Palmira, garantizándoles la respectiva seguridad y escolta durante su desplazamiento, para que no ocurrieran hechos en contra de su integridad física.

La reubicación interdepartamental de una educadora amenazada por los actores del conflicto armado interno

Hechos: Una peticionaria que manifestó que su esposo había sido asesinado por las FARC en diciembre de 1996 y que ha sido víctima de continúas amenazas y persecuciones por ese grupo subversivo, presenta queja ante la Defensoría ya que había solicitado traslado de la escuela Betel del municipio de Puerto Rico, –Caquetá, en razón de las amenazas contra su vida e integridad personal en el contexto del conflicto armado interno, sin que las autoridades de educación hayan dado respuesta a su urgente solicitud.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo consideró que están en riesgo la vida e integridad personal de la peticionaria y su familia y que el Decreto 1645 de 1992 prevé que los docentes y funcionarios administrativos de los planteles nacionales y nacionalizados que se encuentren bajo amenaza a la vida o a la integridad personal deben ser trasladados. Situación que también ha sido interpretada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-160 de marzo 24 de 1994; solicitó al Ministerio de Educación y a la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá, articular su actividad y poner fin a esta situación. Con esta gestión se obtuvo el traslado de la educadora.

2. Defensorías Regionales y Seccionales

a) Defensoría del Pueblo Seccional Amazonas

¿Negligencia Médica?

Hechos: El 12 de febrero de 2008, un peticionario formuló queja en la Defensoría del Pueblo contra funcionarios de la salud por el deceso de su hija. Manifestó que su pequeña hija de dos años de edad, el día 05 de febrero se golpeó la cabeza y se hizo un pequeño hematoma por lo cual fue llevada al hospital, pero allí falleció. Considera que hubo negligencia médica porque la niña ingresó solamente con un golpe y los médicos dijeron que estaba bien y que no había por qué preocuparse, pero después de varias horas resultó que la niña falleció por un trauma craneoencefálico. El peticionario se preguntó ¿Por qué no ordenaron su remisión a un establecimiento de salud con mayores recursos?, ¿Por qué no lo hicieron con la celeridad debida a Bogotá? ya que estaba de por medio la vida de una menor de edad.

Gestión defensorial: La Defensoría, considerando que presuntamente se habían vulnerado los derechos a la vida digna e integridad personal y los derechos prevalentes de los niños, recibió documentó, y remitió la queja previamente documentada al Tribunal de Ética Médica del Valle del Cauca, competente para conocer en razón de la jurisdicción, solicitando a este informar sobre los resultados de su investigación.

Resultado de la gestión: Con radicación 1066-08, del 23 de julio de 2008, el Tribunal de Ética Médica del Valle del Cauca, dio apertura a la investigación ético–disciplinaria

mediante auto para verificar los hechos y determinar si eran constitutivos de falta disciplinaria. En consecuencia el personal médico del Hospital San Rafael de Leticia se encuentra investigado y el Tribunal ordenó la práctica de varias diligencias.[40]

b) Defensoría del Pueblo Seccional Arauca

Acompañamiento en el proceso de erradicación de cultivos ilícitos

Hechos: Los líderes comunitarios de doce veredas del municipio de Arauquita, donde hay presencia de grupos armados al margen de la ley, que se ubican en cercanías del centro poblado de la Paz, El Amparo, Gaitán, Campo Cinco, Guaymaral, Bajo Caranal, la Paz, Potosí, el Recreo, San Luis de Cuatro Esquinas, Cuatro de Julio, Las Palmas y los Jardines, acudieron a la Defensoría del Pueblo Regional Arauca y solicitaron su intervención en el grupo de trabajo de campo, como garante en la defensa de los derechos humanos para realizar el proceso de acompañamiento en la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito. El proceso ya estaba siendo acompañado por funcionarios de la alcaldía de Arauquita.

Gestión defensorial: La gestión defensorial, en esta solicitud fue la de servir de enlace entre los líderes sociales y las autoridades para dar inició al proceso de erradicación voluntaria que con la alcaldía de Arauquita y la asociación de cacaoteros apoyaron la iniciativa con entrega de matas en las fincas que erradicaron cultivos ilícitos.

En este proceso se realizaron tres reuniones comunitarias, la primera[41] celebrada en La Paz el día 9 de agosto de 2008, la Defensoría del Pueblo fue enfática en reiterar a las autoridades y a la comunidad en general que los recursos que se estaban gestionando debían focalizarse en los propietarios que cumplían en el proceso de erradicación voluntario. En la segunda[42], el 23 de agosto de 2008 se resaltó el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo que fue clara en manifestar su papel como garante de los derechos humanos y que su misión no se dirige a obligar o denunciar a las personas.

Resultado de la gestión: Se logró que en 60 días, 225 hectáreas de cultivos ilícitos fueran erradicadas de manera voluntaria por parte de los campesinos. La alcaldía municipal de Arauquita y la Federación de Cacaoteros entregará 65 mil plántulas de cacao para sustituir, y la Unidad de Antinarcóticos de la Policía Nacional actualizará los datos de ubicación de cultivos de uso ilícito presentado a la alcaldía.

Reacción inmediata del Ejército Nacional, ante llamada de la Defensoría, evitó más muertes violentas de campesinos a manos de las FARC, en su incursión a zona rural de Arauca, el 17 de noviembre de 2008

40 Oficio TEM SV No. 0844-09, de investigadora, asesora del Tribunal de Ética Médica del Valle del Cauca remite despacho comisorio No. 011—2008, solicitando auxiliar al Tribunal.

41 Que contó con la asistencia del presidentes de las Junta de Acción Comunal o sus representantes, un representante de la Fundación "Joel Sierra" y funcionarios de la Alcaldía Municipal y de la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Alertas Tempranas, SAT, y el Proyecto de Redes Territoriales.

42 Que contó con la participación de los líderes de las doce veredas iniciales, representantes de algunas de las cuatro veredas incluidas por la alcaldía en el proceso; representantes de siete veredas que también adelantan procesos de erradicación manual y que no habían sido contempladas en la primera fase; así como un representante de la Fundación Joel Sierra; un representante de la ADUC, y funcionarios de la alcaldía y de la Defensoría del Pueblo, y del proyecto ACNUR Fronteras y Redes Territoriales.

Hechos: El 17 de noviembre de 2008, la Defensoría Regional Arauca, entre las cinco y seis de la mañana recibió varias llamadas de campesinos de la Vereda El Campín, del municipio de Arauquita y de la Vereda Alto Cauca, del municipio de Tame, quienes manifestaban su gran preocupación por una incursión de miembros de las FARC a esas zonas y del asesinato de campesinos a su paso. Se recibió información que en el Centro de Salud de Alto Cauca, había más de 200 personas en proceso de desplazamiento hacia Saravena.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Arauca, en busca de la protección del derecho a la vida de los campesinos, víctimas del ataque guerrillero, de manera urgente puso el caso en conocimiento del Comandante de la Décima Octava Brigada del Ejército Nacional. Durante los meses de noviembre y diciembre de 2008, la Defensoría del Pueblo acompaña de manera permanente a los campesinos de las zonas afectadas.

Resultados de la gestión: La Fuerza Pública reaccionó con rapidez y envió dos helicópteros artillados a la zona. La Defensoría del Pueblo considera que la acción fue fundamental porque logró la retirada de los guerrilleros de las FARC, que se encontraban en la Vereda El Campín donde se habían asesinado a tres campesinos. La reacción inmediata del Ejército Nacional, ante la llamada de la Defensoría, evitó que las FARC continuaran cometiendo asesinatos en el lugar.

Así mismo, el 18 de noviembre de 2008, la Defensoría del Pueblo Regional Arauca visitó las Veredas El Campín y Alto Cauca y con su gestión ante las demás autoridades evitó un desplazamiento masivo de la zona rural de Tame y Arauquita.

La Defensoría del Pueblo gestionó protección de líderes de desplazados de la violencia ASDEDAR ante las amenazas contra sus vidas y el asesinato de uno de sus miembros

Hechos: La Defensoría Regional Arauca conoció el 28 de noviembre de 2008 hacia las 8:45 p.m., que en el municipio de Arauquita, el Secretario General de la Asociación, ASDEDAR fue sacado de su vivienda por desconocidos y trasladado a orillas del río Arauca en la vía que conduce a la Fundación El Alcaraván, de la Vereda Campo Alegre, donde fue asesinado por varios impactos de bala.

Esta muerte violenta generó zozobra y temor, no solo entre la población desplazada asentada en este municipio, sino entre los miembros de la asociación, quienes recibieron amenazas contra su vida e integridad personal, y fueron buscados por personas armadas, en la misma noche del asesinato del Secretario. Esta grave situación de derechos humanos generó el desplazamiento de los miembros de la junta directiva (presidente, vicepresidente, tesorero y vocal) que huyeron del municipio para proteger sus vidas.

Gestión defensorial: Teniendo en cuenta la situación de riesgo en la que se encontraban los miembros de ASDEDAR y su intención de abandonar el departamento, por tal motivo, la Defensoría del Pueblo Regional Arauca gestionó ante el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia las ayudas correspondientes para su traslado a otra ciudad. También acudió a otras autoridades y organizaciones

sociales buscando recursos económicos para estos y sus familias, como único medio para proteger sus vidas.

Resultados de la gestión: El día 8 de diciembre de 2008 se logró la salida de los líderes de los desplazados del departamento de Arauca, quienes contaron con el apoyo de la Defensa Civil, la Federación Luterana Frazadas, ACNUR y el ICBF, ya que el programa de protección del Ministerio del Interior no pudo sortear positivamente sus dificultades de contratación para brindar la ayuda demandada en el momento.

c) Defensoría del Pueblo Regional Bolívar

Atención defensorial para la protección de líderes de población en situación de desplazamiento

Hechos: Una reconocida líder, entre otros dirigentes de la población en situación de desplazamiento forzado del barrio Nelson Mándela, de la ciudad de Cartagena, ha sido objeto de amenazas reiteradas de parte de grupos armados ilegales. De esta situación se tiene como antecedente el homicidio de otro líder de la población en situación de desplazamiento en el 2007.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional de Bolívar puso en conocimiento los hechos ante la Secretaría del Interior Distrital y el Ministerio del Interior, mediante oficio fechado 30 de octubre de 2008; con posterioridad, en diciembre y enero de 2009 se solicitó la adopción de acciones de reubicación de la líderesa y sus compañeros.

Resultado de la gestión: El 26 de enero de 2009, la Defensoría Regional solicitó con carácter urgente al Ministerio del Interior la reubicación de la afectada, y logró su traslado a otra ciudad del país.

Protección del derecho a la vida de una víctima del desplazamiento forzado

Hechos: Un peticionario víctima de desplazamiento forzado en Puerto Libertador, Córdoba, por parte del grupo armado ilegal autodenominado Águilas Negras, en octubre de 2008, acudió a la Defensoría Regional Bolívar en busca de apoyo.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional de Bolívar lo asesoró en la interposición de un recurso contra la Resolución de Acción Social que lo excluía del Registro Único para Población Desplazada.

Con posterioridad, el peticionario manifestó que había sido amenazado por el grupo ilegal que lo desplazó, por lo que la Defensoría Regional de Bolívar, en el marco del Comité Distrital de atención a población desplazada logró su reubicación intraurbana a través de la Secretaría del Interior.

En febrero de 2008, se activaron de nuevo las amenazas contra el peticionario señor Ramos, y se registró el asesinato de su hermano. La Defensoría de nuevo acude ante la Secretaría del Interior y el Ministerio del Interior y lo asesoró en la elaboración de una acción de tutela, con la cual logró que el juez constitucional tutelara su derecho a la vida, integridad y otros derechos más, ordenando a las autoridades disponer lo pertinente en un término prudencial.

Resultado de la gestión: El 18 de febrero de 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó al Ministerio del Interior el cumplimiento del fallo de tutela, y logró la reubicación urgente del peticionario, que se materializó el 20 del mismo mes.

d) Defensoría del Pueblo Regional Boyacá

Gestión defensorial para la recuperación de colombiana menor de edad, objeto de trata de personas en Venezuela

Hechos: Una peticionaria manifiestó que su hija menor de 15 años se marchó de la casa, presuntamente engañada por un hombre adulto plenamente identificado. Agregó que la desaparición de la menor sucedió el 24 de diciembre de 2007 y que sospechó que la menor fue engañada con fines de explotación laboral o trata de personas y que podía encontrarse en el vecino país de Venezuela.

Gestión defensorial: El 21 de febrero de 2008 la Defensoría, documentando debidamente el caso, envió comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores, informando la situación y solicitando indagar por el paradero de la menor en Venezuela.

El Ministerio de Relaciones Exteriores informó que vía Consulado en San Antonio Táchira y San Cristóbal, en Venezuela, se estableció la ubicación y la situación de la menor y se estaba definiendo la forma de regresarla a la ciudad de Sogamoso. La Defensoría del Pueblo aspira a que las autoridades Venezolanas judicialicen y condenen al responsable por la trata de personas, en especial de menores de edad.

Saneamiento ambiental para el barrio San Rafael de Tunja

Hechos: La comunidad solicitó intervención a la Defensoría del Pueblo para que haya protección y amparo de sus derechos constitucionales ya que en reiteradas ocasiones un miembro del barrio San Rafael de Tunja, con su comportamiento agresivo viene afectando la tranquilidad y seguridad de los habitantes del sector, además, de que posee un criadero de ganado vacuno en zona urbana de la municipalidad, sin control sanitario alguno lo cual ha producido enfermedades virales, especialmente a niños. Agregan que en varias ocasiones la Secretaría de Salud ha practicado visitas de inspección sin que se haya tomado algún correctivo.

Gestión defensorial: Con la facultad otorgada por el artículo 28 de la Ley 24 de 1992, se recibió declaración a miembros de la Comunidad del Barrio San Rafael y se ofició al Alcalde de Tunja para que asumiera el conocimiento del caso y tomara los correctivos correspondientes. Adicionalmente, se solicitó a las autoridades tanto sanitarias, como ambientales, policivas y de planeación para que desde sus competencias actuaran brindando la protección debida a la comunidad.

Resultado de la gestión: El 8 de agosto del 2008 el departamento de Policía envió comunicación para informar sobre su actuación y la realizada por la Policía Ambiental y la Secretaría de Protección Social. La Secretaría de Gobierno de Tunja informó que el 30 de septiembre del 2008 realizó inspección ocular al predio del ciudadano cuestionado por la comunidad, debido al deterioro ambiental generado, y le dieron 8 días para retirar los animales que tiene en su propiedad.

e) Defensoría del Pueblo Regional Cauca

La aclaración de la Policía Nacional sobre una publicación apócrifa, mitigó el riesgo para la vida e integridad, personal, así como el derecho al buen nombre, de unos peticionarios presentados como miembros de bandas delictivas de Popayán

Hechos: A través de Internet se hizo circular un documento con fotografías al pie de las cuales figuraban nombres, números de cédula y los presuntos alias de los rostros mostrados en cada una de las hojas, señalando al pie de cada página que se trataba de una banda criminal y su ubicación en la ciudad. El archivo en general se denominaba "Las Ratas de Popayán".

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Cauca pudo determinar que muchas de las personas cuyas fotografias figuraban en el documento que circulaba por Internet tuvieron algún tipo de dificultad con la Policía Nacional y los mismos fueron reseñados indebidamente, razón por la cual solicitó al Comandante del Departamento de Policía del Cauca explicaciones sobre la autoría de la publicación o, en su defecto, sobre el uso de fotografías tomadas por la Policía Nacional a las personas que allí aparecían.

La Regional demandó la adopción de medidas de protección a los afectados y la aclaración acerca de que la publicación no tenía origen oficial, con el fin de que la misma no pudiera ser asumida como una información veraz.

Resultado de la gestión: La Policía Nacional manifestó a la Defensoría no haber realizado ni publicado la presentación o el cartel y que desconocía la procedencia de dicha información.

En ese sentido, la Policía Nacional emitió un comunicado informando a la opinión pública que no era esa entidad la que originaba la información y solicitó que se abstuvieran de hacerla circular so pena de sanciones penales. El comunicado tuvo una amplia difusión a través de los diarios locales y de las principales emisoras y la misma Policía realizó visitas a sitios de Internet, con el fin de evitar la grabación del archivo y su posterior divulgación. De esa forma la Defensoría conjuró un grave riesgo para estos peticionarios, con detrimento de su derecho al buen nombre, y la protección a la vida e integridad personal toda vez que los grupos armados ilegales, en la época anunciaron una acción de "limpieza social" de la que serían objeto; delincuentes comunes, entre otros.

Reconocimiento de la pensión de invalidez para una docente afectada en su integridad psicológica por la amenazas de la guerrilla de las FARC

Hechos: Una docente que laboraba en el corregimiento de Carupú (Vaupés) y que estuvo presente cuando la guerrilla de las FARC se llevó a cinco niñas del Instituto Pluritécnico, fue víctima de amenazas que le determinaron una afectación psicológica grave que motivó su traslado al departamento del Cauca, desafortunadamente en iguales condiciones de inseguridad, en la medida en que allí también operaba la guerrilla de las FARC.

La situación de salud de la docente se agravó a tal punto que tuvo incapacidades cada seis meses hasta que la Junta Departamental de Invalidez le ordenó el trámite de una pensión con el 75% del salario por enfermedad psiquiátrica. Al momento de presentarse

la solicitante a la Defensoría habían transcurrido más de dos años sin saber si había sido aprobada la pensión.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional se dirigió a la Fiduciaria La Previsora S.A. pidiendo repuesta a la solicitud incoada por la peticionaria, fundamentada en el derecho humano que le asistía a la peticionaria a disfrutar una pensión en el menor tiempo posible.

Resultado de la gestión: La Previsora dio explicaciones a la Defensoría sobre la gestión desplegada en pro del reconocimiento de la pensión a la peticionaria, e informó a esta de la aprobación de la pensión y el trámite a seguir para recibir los respectivos pagos.

La Regional Cauca adelanta gestiones para que se investigue presunta ejecución extrajudicial o arbitraria por hechos atribuidos a miembros del Ejército Nacional

Hechos: Dos jóvenes, de 22 y 24 años de edad, naturales de San Lorenzo, Nariño, salieron de sus casas el 3 de noviembre de 2008 a las 6:30 de la tarde y fueron vistos por última vez en un sitio denominado La Gallera, cuando abordaban una camioneta roja conocida en la población. Al día siguiente, fueron dados de baja como guerrilleros muertos en combate en Caldono Cauca, en la vereda Plan de Zúñiga por parte de tropas el Ejército Nacional.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Cauca pudo establecer que el Batallón de Contraguerrilla 37, Macheteros del Cauca, presentó el día 4 de noviembre de 2007 como muertos en combate a los dos jóvenes procedentes del departamento de Nariño.

La Defensoría, con el apoyo de las familias de las víctimas, recaudó constancias y evidencias con la comunidad, la Personería, la Registraduría y de varios testigos, que demostraban la ausencia de antecedentes penales o criminales de los jóvenes presentados como muertos en combate, así como su reconocimiento como ciudadanos de bien y buen comportamiento en la comunidad. Se dejó en claro la circunstancia de haber transcurrido apenas unas horas desde salida de ellos del municipio de San Lorenzo hasta el momento en el cual aparecieron muertos, portando uniformes camuflados y armas de uso privativo de las fuerzas militares.

En la primera gestión defensorial, el Ejército Nacional manifestó que no se formularían cargos por considerar que no existía mérito para ello; sin embargo, el 9 de diciembre la Teniente Abogada Luisa Fernanda Ramírez Murillo, Juez 54 de Instrucción Penal Militar informó a la Defensoría del Pueblo Regional Cauca la apertura de la correspondiente instrucción. La Defensoría espera que el caso pase a la justicia penal ordinaria, como corresponde, de conformidad con la normativa interna.

f) Defensoría del Pueblo Seccional Cesar

La Defensoría interviene frente a las lesiones producidas a dos miembros de comunidades indígenas con arma de fuego por parte de el Ejército Nacional y remite la queja a la Procuraduría y a la Fiscalía

Hechos: El 4 de agosto de 2008, la Defensoría Regional Cesar conoció lo sucedido el día anterior a dos indígenas Arhuacos, un joven de 21 y un menor de edad, de 14 años. Según la queja, los indígenas que se movilizaban en mula en el sector de Sabana de Crespo Semini, se asustaron y salieron corriendo cuando se encontraron con miembros del Ejército Nacional, quienes procedieron a dispararles, causándoles lesiones por impacto de bala. Los heridos fueron hospitalizados en la Clínica Santa Isabel de esta ciudad, por cuenta del Ejército.

Gestión defensorial: El Defensor Regional solicitó al Director de Instituto de Medicina Legal la práctica del examen medicolegal en la humanidad de los jóvenes con el fin de determinar las lesiones sufridas y las secuelas de carácter transitorias o permanentes, a que haya lugar. De igual manera, la queja fue remitida al Procurador Regional, al Director Seccional de la Fiscalía General de la Nación y al Delegado de Minorías Étnicas de la Defensoría.

Resultados de la gestión: El Ejército Nacional comunicó a la Defensoría del Pueblo a través de la Décima Brigada Blindada y mediante del oficio N° 04771 de fecha 16 de agosto de 2008, que había brindado a los indígenas de manera inmediata los primeros auxilios en el dispensario médico del Batallón de Apoyo y Servicio para el Combate N° 10, y posteriormente habían sido remitidos a la clínica Santa Isabel en donde se les dio de alta el 6 de agosto de 2008, por haberse restablecido su estado de salud de estas personas.

Solicitud y práctica de aborto por múltiples malformación del feto

Hechos: El padre de una menor de edad, relató que su hija afiliada al Régimen Subsidiado de Salud, se encontraba en estado de embarazo con 28 semanas y su feto presentaba múltiples malformaciones, diagnosticada por médico competente, por lo que era urgente practicarle una cesárea, ya que la joven se encuentra hospitalizada y con delicado estado de salud, necesita orden del juez para practicarle el procedimiento.

Gestión defensorial: El 13 de mayo de 2008, la Defensoría del Pueblo, previa documentación del caso, solicitó al gerente del Hospital Rosario Pumarejo de López, allegar información, sobre las diligencias adelantadas tendientes a la programación y realización del procedimiento de aborto que con fundamento legal y de derechos humanos, solicitaba la joven, relacionadas con su embarazo y las múltiples malformaciones del feto.

Se precisó que en la sentencia de fecha 10 de mayo de 2006, la honorable Corte Constitucional declaró inexequible el art 32 N° 7 de la Ley 599 de 2000, en el entendido que no se incurre en el delito de aborto: Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificado por un médico. Ello implica que a la luz de la jurisprudencia constitucional es procedente la práctica del aborto.

De igual manera, se realizaron varias reuniones con los directivos del referido hospital y con los médicos tratantes, a quienes se orientó sobre el tema y en especial del contenido del referido fallo de la Honorable Corte Constitucional.

Resultado de la gestión: Mediante oficio de fecha 20 de mayo de 2008, la asesora de Control Interno ESE, nos comunica que a la joven se le realizó trabajo de parto más un legrado uterino obstétrico, que la paciente fue dada de alta de la clínica con buen pronóstico

sin complicaciones posquirúrgicas. Además aclararon que la larga estancia de la paciente en la clínica obedeció a que consideraron necesario esperar a que la expulsión del feto fuera por vía vaginal, para evitar disminuir la probabilidad de embarazos exitosos en esa paciente dada su temprana edad.

g) Defensoría del Pueblo Regional Córdoba

Trámite de queja sobre presunta ejecución extrajudicial o arbitraria: Identificación de los cadáveres, entrega de los cuerpos a los familiares y oficio para investigación

Hechos: El día 14 de abril del 2008, dos jóvenes, uno de ellos menor de edad, pertenecientes al CABILDO MAYOR CAÑAVERAL, ubicado en los municipios de Puerto Libertador y Montelibano, salieron hacia la comunidad de Chama San Antonio y cuando llegaron al punto Quebrada Alacrán, fueron interceptados por un pelotón del Ejército Nacional, perteneciente al Batallón Rifles acusándolos de ser presuntamente miembros de la FARC. Cuando los padres de estos jóvenes fueron a reclamar los cadáveres en el Instituto de Medicina Legal ya uno de estos lo habían entregado a una familia de Tuchin, alegando que era familiar de ellos.

Gestión defensorial: Ante lo manifestado por los peticionarios la primera gestión fue acudir personalmente al Instituto de Medicina Legal y entrevistar al director de este Instituto exponiéndole la situación, quien manifestó que era directamente ante el CTI, y allí la Directora ordenó inmediatamente realizar los trámites que fueran necesarios para la identificación de los cadáveres y así establecer si correspondían a los hijos del peticionario del resguardo Cañaveral. En igual sentido, se ofició a la Procuraduría, Fiscalía y Brigada Once del Ejército Nacional a fin de que realizaran la investigación del caso.

Resultados de la gestión: Se logró la identificación de los cadáveres y a la vez fueron entregados a sus familiares, los integrantes del Resguardo Cañaveral. Actualmente se están realizando las investigaciones a los entes que se le oficiaron.

Cambio de postes de alta tensión que representaban peligro para una comunidad

Hechos: La Junta de Acción Comunal del corregimiento de Caño Viejo Palotal radicó un derecho de petición el mayo 29 del 2008 ante el gerente de Electricaribe solicitando el cambio de los postes de alta tensión y secundarios de esa zona, en razón a que el estado de los mismos representaba un peligro para la comunidad.

Gestión defensorial: Se ofició a Electricaribe donde se le solicitaba resolver de fondo el derecho de petición y a la vez que conceder lo solicitado por esta acción comunal. En vista que no se obtuvo respuesta, se procedió a requerir exponiendo con fundamentos legales la importancia de realizar el cambio de los postes, toda vez que la no respuesta a dicha petición vulnera derechos fundamentales.

Resultados de la gestión: Las gestiones defensoriales realizadas por la Defensoría del Pueblo culminaron de manera favorable ya que se obtuvo que la empresa Electricaribe cambiara los postes del corregimiento Caño Viejo Palotal y en consecuencia se le restablecieron los derechos de la comunidad.

Aceptación de justificación de inasistencia de un estudiante a clase y reincorporación al proceso de capacitación

Hechos: El peticionario se encontraba haciendo un curso básico de ventas con una duración de 80 horas, pero como consecuencia de un atentado que sufrió su padre el 20 de septiembre de 2008, tuvo que trasladarse hasta Río Negro, Antioquia, y solicitó a su compañero de estudio ALEX MENDOZA, que informará al instructor JUAN JARABA, su calamidad y que tan pronto como regresara presentaría la justificación expedida por el órgano competente.

El instructor de manera enfática manifestó a su compañero de curso que si el estudiante no se presentaba el día 29 de septiembre, lo retiraba del curso. Ante esta situación el estudiante llamó al instructor y le solicitó que lo esperara hasta el día 30 y le respondió que lo había retirado del curso por cuanto tenía 8 faltas que daban para tomar dicha decisión. Al regresar de su calamidad verificó que había sido retirado, intentó hablar con su profesor y fue imposible ya que se negó a recibirlo. Por lo que procedió a dirigirse a nuestra entidad con todos sus soportes.

Gestión defensorial: Mediante oficio 5007 – 1427 se solicitó a la Directora Sena Regional Córdoba, quien con oficio 23 – 9553, suscrito por el subdirector del Centro de Comercio, Industria y Turismo de Córdoba – SENA Regional Córdoba, manifestó que una vez la Coordinación Académica del Área de Comercio y Servicios, tuvo conocimiento sobre el caso, procedió a verificar lo sucedido con el instructor implicado, y solicitó revisar el caso.

Luego de comprobarse la justificación, o motivo de la inasistencia del alumno, se procedió a su evaluación y pudo continuar en su proceso de capacitación en forma satisfactoria.

h) Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca

Protección para jóvenes del municipio de Soacha que manifestaron estar amenazados por quienes provocan las desapariciones de los jóvenes que después aparecieron como guerrilleros muertos en combate

Hechos: Unos jóvenes que residían en el municipio de Soacha (Cundinamarca) acudieron a la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, el mes de octubre de 2008, manifestaron ser víctimas de amenazas por parte de quienes provocaron la desaparición de los jóvenes que posteriormente fueron presentados como guerrilleros muertos en combate. Uno de los jóvenes manifestó que fue llevado a comienzos del mes de agosto de 2008 hasta la ciudad de Bucaramanga (Santander) que logró fugarse el mismo día con otro compañero. Esta situación generó las amenazas.

Gestión defensorial: En ejercicio de la función de defensa y protección de los derechos de los jóvenes la queja fue remitida al Comandante del Ejército Nacional Brigada 13, al Comandante del Departamento de Policía de Cundinamarca, al Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS., Regional Cundinamarca para que ante la gravedad de los hechos se tomen las medidas de protección y seguridad de los peticionarios.

Resultados de la gestión: Las autoridades encargadas de la seguridad de las personas, acogieron el llamado de la Defensoría de brindar protección a los amenazados.

La Defensoría solicita adelantar investigación por la denuncia con relación a homicidios de sindicalistas

Hechos: La Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca conoció, en el mes de abril de 2008, la denuncia por el secuestro, la tortura y homicidio de un directivo del Sindicato de Trabajadores del Sena "SINDESENA" de la sede Atlántico y de un asociado no directivo de la sede Cundinamarca, quien fue muerto en el municipio de Tausa. Los peticionarios vinculan estos homicidios a la aparente persecución sindical de que son víctimas los sindicalistas en el país y manifestaron su temor de que la vida e integridad de los directivos y asociados del sindicato estén en riesgo en todo el país.

Gestión defensorial: De conformidad con la función establecida en el artículo 15 de la Ley 24 de 1992, la queja fue remitida a la Unidad de Fiscalías Cundinamarca por la Defensoría Regional, solicitando adelantar la investigación de conformidad con la normativa nacional y los compromisos internacionales del Estado colombiano, respecto a la protección debida a los sindicalistas en el país.

Resultados de la gestión: La Unidad de Fiscalías de Cundinamarca, informó a la Defensoría Regional, haber remitido por competencia la queja, ahora denuncia penal, al Fiscal General de la Nación dada la condición de sindicalista de la víctima y el compromiso del Estado sobre el particular. Además informó sobre la vinculación a la investigación de un miembro de las Autodefensas perteneciente al Bloque Vencedores de Arauca, que se había desmovilizados del conflicto armado el 23 de diciembre de 2005.

Remisión de queja por amenazas contra líderes de organizaciones sociales que trabajan con la población desplazada en el municipio de Soacha

Hechos: La Defensoría conoció en el mes de abril de 2008 de las amenazas en contra de líderes de organizaciones sociales que trabajan en programas de apoyo a la población desplazada en Soacha. La situación de riesgo, según la queja, es generada por grupos de bandas delincuenciales conocidas como Las Águilas Negras" que operan en esta parte del país.

Gestión defensorial: La queja, documentada, fue remitida a los organismos de seguridad y protección con jurisdicción en el departamento de Cundinamarca a quienes se les solicitó adoptar mediadas efectivas para salvaguardar la vida e integridad de los miembros de las organizaciones sociales amenazados.

Resultados de la gestión: La Fiscalía Seccional Cundinamarca corrió traslado de los hechos denunciados a la Unidad de Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Cundinamarca con el fin de adelantar las investigaciones pertinentes, gestión que dio a conocer oportunamente a la Defensoría Regional.

i) Defensoría del Pueblo Regional Chocó

La Defensoría del Pueblo descubre un grupo de campesinos chocoanos que, en situación de desplazamiento forzado, ocultaban su condición a las autoridades por el temor fundado que les inculcaron los actores armados

Hechos: El 25 de noviembre de 2008, la Defensoría del Pueblo Regional Chocó, conoció que un grupo de familias de personas desplazadas, por la violencia de la zona del Medio y Alto Atrato, padecían en completo silencio, toda clase de miserias en las periferias de Quibdó con sus menores hijos, pues hacía varios años habían arribado a la capital del departamento huyendo de la violencia de los actores armados ilegales, los cuales les habían proferido amenazas directas. Las comunidades como mecanismo de defensa habían optado en la práctica por esconderse en sus sufrimientos, hasta el punto de no salir a rendir las correspondientes declaraciones de su condición de desarraigados por temor de ser ubicados por sus victimarios.

Gestión defensorial: La Defensoría, una vez enterada de la situación convocó a Acción Social y a los líderes de la comunidad para realizar una visita de verificación al lugar, para establecer las circunstancias del desplazamiento y las circunstancias en las que se daría un posible retorno, lo que efectivamente se llevó a cabo. Se pudo comprobar dicho desplazamiento debido a la incursión violenta de diversos actores armados por fuera de la ley que se disputaban el control territorial de la zona. La Regional recomendó a Acción Social la realización de un Comité Tripartito con invitación de los líderes de la comunidad desplazada para considerar el caso.

Resultados de la gestión: Se realiza Comité Tripartito entre Acción Social, la Procuraduría Regional, la Defensoría Regional con la presencia de algunas de las personas de la Comunidad Desplazada. Se definió el reconocerles la calidad de población desplazada en consideración a lo expresado y verificados los hechos que generaron dicho desarraigo, iniciándose así, la entrega de las respectivas ayudas humanitarias y la inclusión en programas y proyectos de conformidad con la ley.

Gestión defensorial humanitaria ante desnutrición de menores de edad, víctimas del desplazamiento forzado

Hechos: En septiembre de 2008, un líder de la población desplazada por la violencia, se acercó a la sede de la Defensoría a presentar queja por el estado de abandono en el que se encontraban varias familias de desplazados por la violencia, viviendo en forma infrahumana y donde la peor parte la llevaban su menores hijos, muchos de los cuales estaban en avanzado estado de desnutrición crónica y mal estado de salud.

Gestión defensorial: La Defensoría, en interés de los infantes, convoca al ICBF Regional Chocó, poniéndole de presente la situación y urgiéndole una pronta solución integral al problema. En la misma dirección, actúa ante diversas instituciones del sistema de atención integral a población desplazada para lo de sus competencias.

Resultado de la gestión: La Directora del ICBF autorizó el despliegue de un equipo psicosocial para realizar valoraciones psicosociales y nutricionales de las familias afectadas, especialmente de los niños y convocó a las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para buscar solución integral del problema, con resultados favorables para este grupo humano de desplazados.

Gestión directa y urgente para proteger el derecho a la vida en conexidad con la salud

Hechos: El 11 de noviembre de 2008, una peticionaria se acercó en forma muy angustiada a las oficinas de la Defensoría del Pueblo Regional Chocó, con el fin de manifestar su preocupación por el grave estado de salud en el que se encontraba un familiar suyo, adulto mayor, interno en el Hospital San Francisco de Asís de Quibdó. La situación era tan sumamente delicada que los médicos tratantes autorizaron remisión a un mayor nivel de complejidad médico asistencial con nota prioritaria de urgencia vital. En la entidad de salud encargada habían refundido la historia clínica y demás documentación y en general no mostraron el interés que demandaba la situación para salvar la vida del paciente.

Gestión defensorial: La Defensoría, una vez enterada de la situación se trasladó rápidamente a la institución involucrada para procurar una ágil solución al problema.

Resultado de la gestión: En el término de 5 minutos, y ante la presencia de la Defensoría aparecieron en el establecimiento de salud los documentos necesarios para que administrativamente se autorizara la intervención y se procedió a ordenar la remisión del paciente, con todos los cuidados del caso, teniendo en cuenta su edad, al establecimiento de salud que le brindaría la atención especializada requerida.

Gestión humanitaria, directa y urgente para proteger a comunidades indígenas, de afluente de río Bojayá, ante eventuales infracciones al derecho internacional humanitario

Hechos: En el mes de enero de 2008, varias poblaciones indígenas de influencia del río Bojayá y Uva en el Medio Atrato Chocoano informaron a la Defensoría Regional, de la presencia de tropas del Ejército en territorio de algunas de sus comunidades, igualmente informaron de la presencia a pocos minutos de ubicación de las fuerzas oficiales, de miembros de la guerrilla de las FARC, lo que de acuerdo con sus saberes o experiencia les permitía prever la inminencia de combates entre las dos partes con interposición de población civil, con resultados trágicos de muertos, heridos y bienes civiles y de uso público destruidos.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Chocó, atendiendo llamado de las comunidades indígenas de la zona, organiza misión humanitaria de acompañamiento y observación al lugar de los hechos, coadyuva las gestiones adelantadas por los Cabildos indígenas y en terreno se reúne con la comandancia de la Fuerza de Tarea del Atrato acantonada en la jurisdicción, para ponerle de presente la situación y hacerle las correspondientes observaciones y recomendaciones.

Resultados de la gestión: El Comando del Ejército en la zona tomó medidas urgentes conducentes a conjurar cualquier acción de la tropa oficial, que pusiera en riesgo la vida y demás derechos de las comunidades indígenas vecinas de los ríos Uva y Bojayá. Igualmente, dispuso lo pertinente para evitar un ataque a la población civil por parte de la guerrilla de las FARC.

Derecho a una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios en conexidad con el derecho a la salud y el saneamiento básico

Hechos: Los habitantes de la carrera 19, sector los claveles del barrio el Jardín de Quibdó, es uno de los tantos lugares de la ciudad capital y del conjunto del departamento

que padecen las deficiencias estructurales de la falta y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios como el alcantarillado, debido a que donde existe una limitadísima cobertura las redes se encuentran colapsadas por la precariedad generada por el paso del tiempo, por sus limitadas especificaciones en diámetro y calidad ante una comunidad en crecimiento y expansión. Las consecuencias son calles inundadas de aguas residuales y servicios domiciliarios inutilizados en un escenario de insalubridad pública, con resultados como la proliferación de insectos y enfermedades producidas por vectores, severas afecciones de piel, entre otras.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Chocó, recibe la queja a los pobladores del sector de la carrera 19 Jardín, coadyuva las peticiones formuladas por sus vecinos ante las diversas autoridades y se apersona del problema en procura de buscarle una solución con las autoridades competentes. En esta dirección, se convocan reuniones con las autoridades y la comunidad afectada, se levantan actas de acuerdos, se hacen observaciones, recomendaciones, manifestando en últimas que la Defensoría se vería obligada a interponer una acción constitucional si las autoridades concernidas no cumplían lo acordado.

Resultado de la gestión: La actuación defensorial hizo posible que la administración municipal se comprometiera formalmente como así lo hizo, a acometer las obras físicas del caso dirigidas a solucionar ese grave problema de salubridad pública.

j) Defensoría del Pueblo Regional Guajira

Unos 40 niños de la comunidad Indígena Wayuu "IPACA", en alto estado de desnutrición

Hechos: El 22 de julio de 2008 se recibió queja a un indígena Wayuu, autoridad tradicional de la comunidad "Ipaca", relacionada con una situación de olvido estatal y derechos humanos que se presenta en su territorio, donde habitan aproximadamente 20 familias y 40 niños de la primera infancia. El peticionario solicitó mejorar las condiciones de vida de las familias, jóvenes, niños y niñas del territorio.

Adicionalmente, la Defensoría Seccional tuvo conocimiento que los habitantes desconocían el municipio al cual pertenecen, al igual que las autoridades departamentales y los alcaldes de los municipios de Riohacha, Manaure y Maicao, no obstante encontrarse ubicada la comunidad a unas ocho horas del kilómetro 35 margen derecha de la carretera Riohacha-Maicao, cerca al río Ranchería.

Finalmente, el peticionario alertó sobre el estado de desnutrición en el que se encontraban menores de seis años de edad.

Gestión defensorial: De acuerdo a los hechos objeto de la queja, se hizo necesario implementar acciones en coordinación con los entes territoriales y demás entidades responsables; se convocó una jornada de verificación interinstitucional en terreno, liderada por la Defensoría Regional.

Resultado de la gestión: Se logró que la nutricionista del ICBF atendiera a los menores de edad de la comunidad, en total se tallaron y pesaron 17. Adicionalmente se dispuso la implementación de recuperación nutricional y atención médica. El equipo médico tomó

muestras de agua de consumo de los pobladores para hacer estudio del fluido. Además, se asumió el compromiso de establecer articulación con el ente encargado para implementar otras acciones nutricionales para garantizar la rápida recuperación de los niños y niñas; se hizo entrega de menajes de cocina a las familias y se trabajó con los wayuu para lograr mayor participación y compromiso en la atención hacia los menores de edad; se realizaron talleres en Wayuunaiki para sensibilizar a las familias sobre la importancia de la higiene y manipulación de alimentos.

Se adelantó brigada de registro civil con la Registraduría y la afiliación inmediata de las familias al régimen subsidiado de salud.

La Atención y Trámite de Quejas y el Sistema de Alertas Tempranas articulados para buscar protección frente a las bandas emergentes

Hechos: A finales de 2008 el municipio de Maicao presentó una articulación compleja de diferentes fracciones armadas ilegales emergidas con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, que bajo la utilización de bandas sicariales y delincuenciales que han venido configurando una estructura armada. El accionar se vislumbra en la secuencia de asesinatos como el sucedido el 8 de noviembre de 2008 en el barrio Santander de Maicao.

La Defensoría tuvo conocimiento que el 8 de noviembre varias personas que se movilizaban en una motocicleta dispararon en forma indiscriminada contra una familia que estaba departiendo en una residencia del barrio Santander, resultando cuatro personas muertas en sitio de los hechos y cinco más heridas.

Gestión defensorial: Entre las acciones adelantadas, la Regional Guajira realizó gestión de verificación inmediata en el lugar de los hechos, solicitó a la Fiscalía investigación de los hechos y enteró al Sistema de Alertas Tempranas de la entidad para la correspondiente visita y evaluación, ya que estos hechos se suman a otros comportamientos irregulares que vulneran derechos humanos de los habitantes de Maicao y que se pueden encuadrar en un informe de inminencia de riesgo. Efectivamente se emitió el informe de riesgo No. 002 de 2009 por el SAT.

Resultado de la gestión: Se emitió el referido informe de riesgo y se participó en Consejo Departamental de Seguridad.

k) Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio

Reubicando a los amenazados en su vida e integridad personal por los actores armados ilegales

Hechos: La Defensoría del Pueblo Regional Magdalena conoció la situación de amenazas de un peticionario, que manifestó la necesidad de salir de la región en compañía de su familia ya que era víctima de amenazas por parte de un grupo armado ilegal conocido como Los Paisas. La víctima, defensor de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, advirtió que las amenazas tenían fundamento en el trabajo que desempeñaba con la población desplazada que habita en la troncal del Caribe.

Gestión defensoríal: La situación de riesgo fue puesta en conocimiento de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio del Interior a quien se solicitó se brindaran todas las garantías de protección.

Resultado de la gestión: A través del Ministerio del Interior y de Justicia se coordinó el traslado del peticionario y su familia al lugar que este escogió. Para tales efectos se le entregaron tiquetes aéreos y fue reubicado temporalmente casi en forma inmediata, lográndose proteger de esta forma los derechos a la vida y la integridad personal de este defensor de derechos humanos y su grupo familiar.

l) Defensoría del Pueblo Regional Nariño

El Ejército Nacional reconoce y promete reparar la violación al derecho a la vida y la integridad personal de cuatro miembros de la Guardia indígena de Cumbal. La Defensoría hace seguimiento al compromiso.

Hechos: El 19 de septiembre de 2008, en el sector denominado Cuaspud el Rejo, perteneciente a la vereda Boyera del municipio de Cumbal, siendo las nueve de la noche, cuatro indígenas Pastos miembros de la guardia indígena del Cabildo Indígena El Gran Cumbal, fueron atacados violentamente con armas de fuego, cuando realizaban labores de vigilancia dentro de su jurisdicción, por miembros del Ejército Nacional, pertenecientes al Grupo Mecanizado No. 3 Cabal de Ipiales que, a su vez, también realizaban labores de patrullaje en el mismo lugar, dejando como resultado trágico la muerte violenta de dos personas y un herido. El sobreviviente ileso inmediatamente informó a las autoridades indígenas y se movilizaron alrededor de tres mil indígenas quienes repudiaron lo sucedido, rechazaron la acción de la Fuerza Pública, impidieron el retiro del Ejército Nacional y exigieron la presencia de autoridades del gobierno departamental, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y el Comandante del Grupo Mecanizado Cabal.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional hace presencia en el lugar al día siguiente a la reunión convocada por el Cabildo Indígena de Cumbal, junto con otras entidades del Estado dispuesta a escuchar a los indígenas y actuar de conformidad con su misión constitucional y legal.

Resultados de la gestión: En la reunión de las instituciones y los indígenas, el Ejército Nacional reconoció su responsabilidad en el hecho, comprometiéndose a indemnizar a las víctimas, y se determinó brindar seguridad al indígena herido, recluido en el Hospital Universitario Departamental de Nariño y al indígena sobreviviente. Se firmó el acta de la reunión dejando constancia expresa del reconocimiento de la responsabilidad del Ejército Nacional de los hechos y el Defensor Regional suscribió el documento como garante del cumplimiento de los compromisos allí consignados.

En relación con la investigación penal, el asunto fue asumido por la Fiscalía 23 Seccional de Ipiales el 21 de octubre de 2008 y el 14 de enero de 2009 remitió la investigación, al parecer por competencia, al Juez de Instrucción Penal Militar del Ejército Nacional. Frente a este hecho, la Procuraduría 147 Judicial Penal de Ipiales solicitó a la Fiscalía revocar el acto administrativo que definió el traslado del asunto a la Justicia Penal Militar con el objeto de que este sea asumido por la Fiscalía, encontrándose pendiente la decisión.

Defensoría solicita protección para defensores y defensoras de derechos humanos en Nariño

Hechos: Entre abril y junio de 2007, defensores y defensoras de derechos humanos y líderes de organizaciones sociales de Nariño y de la comunidad indígena Awa-UNIPA, fueron víctimas de amenazas vía email por parte del grupo autodenominado "Nueva Generación", siendo atendido el asunto por la Defensoría del Pueblo y demás entidades del Estado. Entre febrero, julio y octubre de 2008, nuevamente las organizaciones recibieron amenazas; la primera proveniente del grupo autodenominado Águilas Negras, la segunda por Autodefensas Unidas de Colombia y la tercera por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

Gestión defensorial: El Defensor Regional participó activamente en las reuniones que se programaron por parte del Gobierno departamental para responder a las demandas de protección que se hicieron por parte de las personas y organizaciones amenazadas. Adicionalmente, la Defensoría requirió a las autoridades de Policía y a la Fiscalía la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas y el adelantamiento de las investigaciones penales correspondientes para la determinación de los hechos y la identificación de los responsables.

Resultados de la gestión: Las autoridades judiciales adelantan las investigaciones correspondientes y las autoridades de seguridad brindan protección a los defensores y líderes de las organizaciones sociales de Nariño.

ll) Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander

Atención de la Defensoría para obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez

Hechos: La peticionaria de 63 años de edad, afiliada al fondo de pensiones del seguro social de Santander, fue calificada por la junta medica con 50,6% de pérdida de la capacidad laboral, por lo que solicitó reconocimiento pensional, el cual fue negado por la jefatura de pensiones de Santander, por considerar que no reunía los requisitos de fidelidad al sistema del 20%. La afiliada presentó el respectivo recurso de reposición y ante la demora de su resolución, presentó acción de tutela ante el juez séptimo civil del circuito, quien negó la pretensión por encontrarse pendiente de resolver el recurso de reposición.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander, debidamente documenta para el caso, solicita la solución del recurso y como respuesta obtiene la negación de la pretensión a la peticionaria, mediante resolución 1373 del 6 de junio/2008. La Defensoría del Pueblo instaura acción de tutela que corresponde al Juez Primero Administrativo de Cúcuta.

Resultado de la gestión: Mediante oficio 3741 del 6 de noviembre de 2008, el Juzgado Primero Administrativo resolvió tutelar el derecho a la calidad de vida y mínimo vital de la Señora Berta Rosa Osorio de Barbosa, ordenando al departamento de pensiones del Seguro Social de Santander, resolver la petición de invalidez en los términos del artículo 39 de la Ley 100/93.

Mediación defensorial para el pago de los servicios de salud suministrados a un beneficiario del régimen de salud contributivo

Hechos: Una menor de 15 años se encontraba afiliada a la EPS COOMEVA como beneficiaria de su padre quien es el cotizante. La menor convive con otro joven afiliado a SALUCOOP EPS como independiente. El 8 de mayo de 2008, la menor de 15 años dio a luz a su hijo. Como el parto era de alto riesgo, se le practicó una cesárea. El recién nacido necesitó atención médica adicional. Por la situación anteriormente descrita se presentó una confusión en cuanto a quién debía cancelársele el copago por parte de usuario.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander en uso de su facultad mediadora acercó a las partes para llegar a un acuerdo entre la menor, la directora de la Clínica San José y el representante administrativo de COOMEVA. Se persuadió a los padres de la menor para que consignaran a favor de esa EPS, la suma de $96.000 por concepto de UPC adicional, es decir, una unidad de pago por capitación durante un mes, mientras el recién nacido se recupera.

Así mismo se solicitó al notario presentarse a la clínica para agilizar el registro civil del menor y así su padre que tiene afiliación a SALUCOOP EPS, lo inscribiera como beneficiario.

Resultado de la gestión: La menor y su hijo regresaron felices a su hogar y la clínica San Rafael recibió el respectivo pago del copago correspondiente por sus servicios.

Protección de una familia desplazada a quienes Acción Social había negado la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada y no podían recibir asistencia humanitaria

Hechos: Una peticionaria acudió a la Defensoría del Pueblo, después de notificarse de la decisión de Acción Social de no incluir su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada. La entidad argumentó para adoptar esta decisión, la prescripción en el término de su declaración.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander, teniendo en cuenta los derechos involucrados con la decisión de Acción Social, de restablecimiento socioeconómico en conexidad con el derecho a la vida, en condiciones de dignidad y derechos de los desplazados elaboró una acción de tutela, que correspondió por reparto en primera instancia al Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Cúcuta, quienes no tutelaron derechos de la peticionaria, acogiendo los argumentos de Acción Social.

El fallo fue impugnado por la Defensoría, correspondiéndole a la sala Penal del Tribunal Superior, quien resolvió revocar el fallo de primera instancia y tutelar los derechos a la peticionaria y su grupo familiar.

Respuesta a la gestión: Con la acción instaurada se logró la inclusión de la peticionaria y su grupo familiar al Registro Único de Población Desplazada, por parte de Acción Social para que reciba la asistencia del Estado, y así lograr el restablecimiento de sus derechos y la estabilización socioeconómica.

m) Defensoría del Pueblo Regional Quindío

La investigación por la presunta infracción del derecho internacional humanitario contra el derecho a la vida de persona protegida fue asumida por la jurisdicción ordinaria

Hechos: La Defensoría Regional recibió queja por muerte violenta de una persona, al parecer cometido en operativo realizado por miembros del Ejército Nacional en la ciudad de Armenia. El peticionario manifestó que su familiar no fue muerto en combate y que no pertenecía a ningún grupo delincuencial, ni al margen de la ley.

Gestión defensorial: Ante la presunta infracción del Derecho Internacional Humanitario, homicidio cometido en persona protegida, la Defensoría recibió declaraciones de los familiares, remitió las diligencias para su respectiva investigación al Comando del Batallón de ASPC No. 8 Cacique Calarcá, a la Procuraduría Regional, a la Justicia Penal Militar y a la Fiscalía Seccional. Igualmente, realizó mesa de trabajo para análisis del caso con Fiscales, Procuraduría y Justicia Penal Militar.

Resultado de la gestión: Se obtuvo como resultado que la investigación fuera asumida por la justicia ordinaria.

Gestión defensorial urgente ante amenazas contra alcaldes de los municipios de la Cordillera "Génova, Pijao, Buenavista, Córdoba y Calarcá" del departamento del Quindío por grupos al margen de la ley

Hechos: En el mes de abril de 2008, hicieron presencia en la Defensoría del Pueblo los alcaldes de los municipios cordilleranos del departamento del Quindío: "Génova, Pijao, Buenavista, Córdoba y Calarcá" quienes de manera unánime manifestaron estar siendo amenazados por grupos al margen de la ley y requerir del Estado la protección de sus vidas e integridad personal. Así mismo, solicitaban la protección para facilitar el ejercicio de su gestión pública.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional recibió declaraciones a los mandatarios locales; solicitó ante el Comando del Departamento de Policía Quindío y el DAS adelantar los correspondientes estudios de seguridad y nivel de riesgo, y ofició al Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección de Derechos Humanos con el objeto de solicitar apoyo en seguridad personal y garantía para el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, se oficia al Comandante de la 8ª. Brigada para que tome las medidas de protección necesarias y se adelanta gestión con el Gobernador del departamento para convocar a Consejo Departamental de Seguridad a fin de tratar tema específico de amenazas de los gobernantes locales.

Resultados de la gestión: El estudio de Seguridad y Nivel de Riesgo emitido por la Policía Nacional y el Departamento de Seguridad DAS a la Defensoría del Pueblo concluyó con calificación de Riesgo extraordinario, para lo cual se ordenó aumentar el esquema de protección a tres unidades policiales. Igualmente, el Ministerio del Interior y Justicia informa la inclusión de los mandatarios en el marco del Programa de Protección de Alcaldes y suministró los medios de protección, medidas ratificadas en sesión del Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo.

Gestión directa y urgente para la asistencia médica a pacientes consumidores de heroína del Programa denominado Clínica de Sustitución con Metadona

Hechos: Un colectivo de más de 30 pacientes farmacodependientes y sus respectivas familias solicitaron el apoyo e intervención de la Defensoría Regional ante la toma de las instalaciones del Hospital San Juan de Dios, sección del programa del Instituto Seccional

de Salud del Quindío de atención a farmacodependientes, donde protestaban por la falta de entrega del medicamento de la metadona.

Gestión defensorial: La Defensoría intervino a petición de la comunidad desarrollando visita de campo; posteriormente, convocó a mesa de trabajo en las instalaciones de la Defensoría con el Instituto Seccional de Salud del Quindío, Hospital Mental de Finlandia, Hospital San Juan de Dios y los usuarios del programa a fin de escucharlos y conocer la actual situación de la contratación y desarrollo del programa.

Resultados de la gestión: Se logró que se diera continuidad al programa y que el Instituto Seccional de Salud agilizara la compra del medicamento metadona para ser entregado a los pacientes inscritos en el programa. Por el diálogo y la concertación se logra igualmente la terminación de la vía de hecho y una resolución pacífica del conflicto presentado.

n) Defensoría del Pueblo Regional Risaralda

La Defensoría Regional pide justicia en 27 casos de ejecuciones extralegales o arbitrarias, ocurridas entre el año 2005 y el 2008, en su jurisdicción

Hechos: En el municipio de La Celia, Risaralda, el 12 de julio del 2007, según la queja recibida, fue muerto violentamente un menor de 17 años de edad, en un operativo adelantado por el Ejército Nacional, Batallón San Mateo y desaparecido de manera forzada otro joven. Afirmando la peticionaria que su hijo y el joven desaparecido no se encontraban realizando actividad delictiva alguna y no pertenecían a ningún grupo armado ilegal.

El tipo de gestión de la Defensoría tiene en cuenta la situación y el conocimiento por su gestión, entre ellos, de los siguientes casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias:

1. Radicado 081100993.

1.1. Occiso: Johan David Vargas Bedoya (21 años).

1.2. Fecha de los hechos: 12 mayo de 2005

1.3. Lugar de los hechos: Zarzal – Valle, por el ejército.

2. Radicados 081100083 – 081100084.

2.1. Occiso: Hernán Darío Giraldo Bedoya (21 años).

2.2. Fecha de los hechos: 31 de agosto 2006.

2.3. Lugar de los hechos: Vereda Playa Verde, Salento – Quindío. Batallón Cisneros.

2.4. Occiso: Jair Augusto Rivera Villegas (27 años).

2.5. Fecha de los hechos: 31 agosto de 2006.

2.6. Lugar de los hechos: Vereda Playa Verde, Salento – Quindío. Batallón Cisneros.

3. Radicado: 081102493.

3.1. Occiso: Juan Esteban López Ramírez.

3.2. Fecha de los hechos: 27 marzo de 2008.

3.3. Lugar de los hechos: Finca La Divisa, corregimiento agua bonita, Manzanares.

3.4. Persona (No relacionado en la queja)

3.5. Persona (No relacionado en la queja).

4. Radicado 080202249. Residencia La Virginia

4.1. Occisos: Carlos Arturo Velásquez Ortiz.

Fernel Andrés Londoño Tabarez.

Juan Carlos López o Steven Velásquez Ortiz.

Fecha de los hechos: 18 enero de 2008.

Lugar de los hechos: Finca La Paloma, Vereda Quebrada Blanca, Octava Brigada.

4.2. Occisos: Julián Andrés Arroyave Utima.

Álvaro Hernán Díaz.

Fecha de los hechos: 13 enero de 2008.

Lugar de los hechos: Vereda Campo de Tigre, Sabana de Torres, Santander.

4.3. Occisos: José Luis García Ospina.

Héctor de Jesús Grisales Uribe.

Carlos Mario Ramírez Londoño.

Fecha de los hechos: 11 enero de 2008.

Lugar de los hechos: Vereda La Clara, corregimiento San Pablo, Santa Rosa Antioquia.

5. Radicado: 081000989.

5.1. Occiso: Ferney Tabares Cardona.

5.2. Fecha de los hechos: 1 abril de 2008.

5.3. Lugar de los hechos: Vereda Pringamosal, Tolima. Batallón infantería Jaime Rooke.

5.4. Jorge Armando Guevara Trejos. (No relacionado en la queja).

6. Radicados: 080902456 – 081100994.

6.1. Occiso: Jair Andrés Palacio Zuleta.

6.2. Fecha de los hechos: 1 septiembre de 2008.

6.3. Lugar de los hechos: Vereda Campo Alegre, Segovia Antioquia, batallón Energético y vial numero 8, fue exhumado.

6.4. Occiso: Leonardo Fabio Zapata Quitían (38 años).

6.5. Lugar de residencia: Carrera 1 Nro. 1 A 26 Alfonso López, Pereira.

6.6. Occiso: Juan Manuel Castaño Zuleta (No relacionado en la queja)

6.7. Occiso: Luis Fabián Castaño Zuleta (No relacionado en la queja)

7. Radicado: 081102497

7.1. Occiso: Gildardo Antonio Parra Marulanda.

7.2. Fecha de los hechos: 4 septiembre de 2008.

7.3. Lugar de los hechos: El Roble, Circacia, Quindío, batallón Cisneros.

7.4. Persona (No relacionada en la queja).

7.5. Persona (herida, en la Unidad de Derechos Humanos Fiscalía).

8. Radicado: 071102533.

8.1. Persona (17 años).

8.2. Fecha de los hechos: 10 julio de 2007.

8.3. Lugar de los hechos: Vereda El Brillante, fincas Esmeralda y San Camilo, La Celia.

8.4. Persona (No relacionado en la queja)

8.5. Persona (No relacionado en la queja)

Gestión defensorial: Ante la gravedad de la queja y el conocimiento de 26 casos más de igual índole y en tanto que como lo concibió la Regional se estaría vulnerando el derecho fundamental a la vida, artículo 11 de la Constitución Política de Colombia en conexidad con el artículo 12 de la misma obra, por cuanto nadie podrá ser sometido a desaparición forzada, torturas ni a tratos crueles, inhumanos y degradantes[43], se produjo un pronunciamiento por el Defensor Nacional del Pueblo y se puso en conocimiento de la situación, al Director Seccional sobre cada uno de los casos conocidos por la Regional, a efecto de que lo comunicara a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y a las diferentes autoridades administrativas del municipio de Pereira, del departamento de Risaralda y asistentes a los Consejos de Seguridad tanto Departamental como Municipal.

Resultado de la gestión: Se obtuvo el pronunciamiento del Presidente de la República y su Ministro de Defensa, así como los altos mandos militares en la región, del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación.

Igualmente, se tuvo respuesta escrita de la Fiscalía General de la Nación, Unidad Seccional Vida de la Virginia Risaralda, del Comandante de Batallón de Artillería Numero.8 del Batallón San Mateo y del Juzgado 56 de instrucción Penal Militar, del Señor Director Seccional del C.T.I., relativas a la muerte de los desaparecidos, reportados como caídos en combate por el Ejército Nacional en diferentes sitios del país y oriundos del departamento de Risaralda.

Se informó a la Regional que la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de la Fiscalía General de la Nación, asumió las investigaciones por estos hechos.

Con esta gestión se hizo visible la grave problemática de la desaparición de adolescentes y adultos, reportados posteriormente, como caídos en combate por el Ejército Nacional, en diferentes y diversos lugares del país, al aparecer vinculados a actividades ilícitas, oriundos de los municipios de Pereira, Dosquebradas y la Virginia.

Retorno en condiciones dignas de salud, alimentación y alojamiento de la comunidad Embera Chami, de Bagadó y Condoto Chocó

Hechos: A la ciudad de Pereira arribaron sesenta y dos (62) indígenas de la comunidad Embera Chami de Bagadó y Conondó – Chocó, con la finalidad de trasladarse hacia la ciudad de Bogotá, para protestar ante el Gobierno nacional, por el incumplimiento de los acuerdos que anteriormente habían realizado, como era el de proveerlos de agua potable, centros de salud, alimentación, educación, mejoramiento de vivienda, la cesación definitiva de los enfrentamientos en sus territorios entre el Ejército Nacional y la guerrilla.

Gestión defensorial: Ante la situación planteada por el Gobernador Indígena del Resguardo de Conondó – Chocó, la Regional consideró necesaria su intervención a efecto de garantizar a dicha comunidad indígena, en primer lugar, el retorno a sus lugares de origen, con las debidas medidas de seguridad y además las garantías de parte de la misma autoridad militar de que se garantizarán sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal; en segundo lugar, las gestiones que se adelantarán ante el nivel central, la Regional y acción para que sus reclamaciones sean atendidas; en tercer lugar, la atención durante la estadía en la ciudad de Pereira, en salud, primordialmente a los niños y niñas, enfermos, el suministro de alimentación y su alojamiento en un hogar de paso, suministrados por la Gobernación del departamento de Risaralda, el municipio de Pereira y Acción Social.

En consecuencia se realizaron las siguientes intervenciones:

1. Gestión ante la Secretaría de Desarrollo Social y Político, para su ubicación en el hogar de paso de la Alcaldía del municipio de Pereira, con alimentación y

43 Normatividad concordante con normas internacionales de derechos humanos: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 3 y 5; Convención Americana sobre derechos humanos, artículos 4 y 5 y nacionales: el Código Penal, Ley 599 de 2000, artículos 101 y 102.

alojamiento, mientras retornan a sus lugares de origen y la debida atención médica a los niños, niñas, adolescentes y adultos, priorizándola en quienes presentaban problemas de salud.

2. Consecución del transporte para el regreso a sus lugares de origen, por parte de la administración municipal de Pereira.

3. La solicitud de acompañamiento y la garantía de las condiciones de seguridad para el regreso de la señalada comunidad a sus lugares de origen.

Resultado de la gestión: Los resultados de esta gestión defensorial en resumen fueron:

1. La atención por parte de la Secretaría de Desarrollo Social y Político del municipio de Pereira, en salud, alojamiento y traslado al lugar de origen.

2. El retorno de la citada comunidad a sus territorios, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda.

3. La intervención del Defensor del Pueblo, con sus delegados, en asuntos indígenas y minorías étnicas ante el Gobierno nacional para la atención a las peticiones de dicha comunidad.

ñ) Defensoría del Pueblo Regional Santander

Protección del derecho a la salud de un enfermo renal

Hechos: El 6 de septiembre de 2008, el señor Ramiro Tobías Soto Suárez, acudió a la Defensoría del Pueblo Regional Santander a fin de poner en conocimiento que desde las diez horas del mismo día, se encontraba encadenado en las instalaciones de la EPS Humana Vivir ubicadas en la ciudad de Bucaramanga con el fin de lograr la entrega del medicamento de uso permanente que le ha ordenado su médico especialista tratante, en razón al trasplante renal cadavérico realizado desde el día 10 de noviembre del año 2003.

El peticionario manifestó que a pesar de existir un fallo de tutela a través del cual se le amparo los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la estabilidad de salud y a su integridad personal, el medicamento no se le entrega oportunamente. Situación que pone en riesgo no solo la sobrevivencia del injerto renal sino que agrava el estado de salud del paciente. El peticionario había solicitado a la EPS Humana Vivir, a fin de que se haga la entrega inmediata del medicamento de uso permanente ordenado por su médico tratante.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Santander solicitó a Humana Vivir EPS, la generación inmediata de la autorización para el suministro del medicamento al peticionario, en razón a sus antecedentes de hipertensión arterial crónica desde el año de 1993, insuficiencia renal crónica terminal desde febrero del año 2002 y trasplante renal cadavérico. En el mes de octubre del año 2008, el peticionario informó a la Regional sobre la negligencia en la que nuevamente incurrió la EPS. Humana Vivir al demorar la entrega del medicamento.

El día 7 de noviembre de 2008, la Defensoría del Pueblo Regional Santander solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud en la ciudad de Bogotá, en ejercicio de las funciones de vigilancia y control de los servicios de salud que prestan las EPS[44] dar traslado de la petición a la EPS con el fin de establecer una solución de fondo al caso planteado e informar los resultados de la actuación a la Defensoría del Pueblo y al peticionario.

Resultado de la gestión: El 5 de diciembre de 2008, la EPS Humana Vivir informó a la Defensoría del Pueblo, Regional Santander, haber atendido el requerimiento de la prestación de servicios médico asistenciales al afectado correspondiente a los últimos seis meses.

Por el derecho a la educación

Hechos: El 30 de octubre de 2008 se hizo presente en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo una peticionaria, con el fin de poner en conocimiento la sanción que adoptó la junta directiva de la Escuela Normal Superior que afecta la permanencia en la institución educativa de una estudiante para el año escolar 2009.

Gestión defensorial: La gestión defensorial se adelantó con sustento en el Decreto 230 del 11 de febrero del año 2002 conforme al cual, cuando el estudiante ha dejado de asistir injustificadamente a más del 25% de las actividades académicas durante el año escolar y cuando haya sido evaluado insuficiente en más de dos áreas; no puede ser promovido al grado siguiente. En ningún momento autoriza en estos casos, la negación del cupo para el educando.

El 30 de octubre de 2008, la Defensoría del Pueblo orientó la sustentación del recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra de la Resolución rectoral N° 120 por medio de lo cual la rectora de la Escuela Normal Superior negó el cupo a la estudiante para el año escolar 2009.

Así mismo, el 13 de noviembre de 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó a la rectora de la Institución la remisión de la documentación pertinente y necesaria para la evaluación y estudio juicioso de la situación expuesta por la peticionaria. El 26 de noviembre de 2008, la Defensoría del Pueblo requiere remitir la documentación que justifique el proceso adelantado por la institución educativa, para imponer al educando la matrícula de compromiso, si hubo lugar a ello.

Resultado de la gestión: El 2 de diciembre siguiente de 2008, la rectora allegó copia de la Resolución rectoral No. 127 por medio del cual se modifica la sanción impuesta a la estudiante. Se concluye que la amenaza al derecho a la educación ha cesado, al comprobarse la permanencia en el plantel de la estudiante para el año escolar 2009, conforme a la ley.

44 Conforme a los mandatos contenidos en la Constitución, en la ley y en la circular No. 00047 calendada el día 30 de noviembre de 2007.

o) Defensoría del Pueblo Seccional Sucre

Protección del derecho a la vida y a la salud ante la negativa de una EPS a autorizar un tratamiento médico

Hechos: Una señora de la tercera edad le fue diagnosticado un nódulo pulmonar subpleural solitario basal lateral de pulmón derecho por parte de la EPS a la que estaba adscrita, consultando con un médico particular la señora fue diagnosticada con Nódulo pulmonar LI derecho sugestivo de malignidad, requiere lobectomía por toraxcocopa y biopsia por congelación. El valor de este procedimiento quirúrgico era de doce millones de pesos, lo cual dada la precaria condición económica de la paciente estaba fuera de su capacidad para costearla, por lo que presentó la solicitud a la EPS quien le respondió negativamente a la autorización, argumentando que se encontraba por fuera del POS.

Gestión defensorial: En este caso se hacia evidente que la falta la autorización impedía que la paciente se realizara por sus propios medios dicho procedimiento, y dada la gravedad del caso exponía de manera evidente a la paciente a padecer los efectos de una enfermedad, cuyos efectos serían fatales. En conclusión se consideró afectado y en riesgo la salud y la vida de la paciente ya que a pesar de que por ley se facultaba a la EPS a negar dicha autorización, era evidente que en la situación no era procedente, ni respondía a la directriz constitucional de un Estado Social de Derecho, que por definición privilegia los derechos de las personas frente a cualquier trámite para no afectar derechos fundamentales como los ya citados. Así, como ya existía un pronunciamiento claro de la EPS, la Defensoría Seccional Sucre procedió a instaurar acción de tutela para la defensa e los derechos, solicitando que se inaplicara la norma que facultaba a la EPS a no autorizar dicho procedimiento.

Resultado de la gestión: El juez de tutela ordenó reconocer el amparo de los derechos a la vida, a la salud y seguridad social de la paciente y ordenó a la EPS autorizar la realización de dicho procedimiento.

Derecho a aplazar la prestación del servicio militar por encontrarse adelantando estudios de educación superior

Hechos: Un joven estudiante que cursaba la carrera de administración financiera dentro del programa a distancia de la Universidad Cartagena, no había resuelto su situación militar, por lo que acudió a una jornada convocada por el Ejército Nacional para tal efecto, presentando la documentación que lo acreditaba como estudiante universitario, para efectos del aplazamiento a que tenía derecho. Sin embargo, fue reclutado inmediatamente, impidiéndole la salida de las instalaciones del polideportivo donde se llevaba la jornada y llevado al día siguiente al batallón Bejarano del Ejército Nacional en Carepa – Antioquia. El padre y la madre del joven son personas enfermas, de escasos recursos y que se encuentran en estado de desprotección

Gestión defensorial: La Defensoría Seccional de Sucre considera que el Ejército Nacional al incorporar a sus filas a una persona que está cursando estudios superiores, violó lo previsto en la Ley 548 de 1999, que dispone la posibilidad de que el joven opte por cumplir con el servicio militar o decidir el aplazamiento, en concordancia con la sentencia C-456 de 2002 sobre la misma materia, por lo que ante la vulneración inminente

de los derechos a la educación y a la familia se instauró acción de tutela contra el Ejército Nacional para obtener el desacuartelamiento del joven.

Resultado de la gestión: El juez de tutela ordenó amparar el derecho a la educación del joven y de manera inmediata ordenó al batallón Bejarano de Carepa, Antioquia, el desacuartelamiento de este, para que pudiera continuar con sus estudios superiores que venía desarrollando.

Afectación del mínimo vital a una madre y a un menor de edad por pagos extemporáneos en la seguridad social

Hechos: Una señora, quien además es madre comunitaria del ICBF, quedó en estado de embarazo teniendo su bebé en agosto del 2007, fecha para la cual cotizó ininterrumpidamente al sistema de seguridad social, durante todo el período de gestación. Sin embargo, hubo extemporaneidad en las cotizaciones. Cuando fue a solicitar la licencia de maternidad la EPS la negó argumentando pagos extemporáneos.

Gestión defensorial: La Defensoría Seccional de Sucre consideró que siendo consecuente con la jurisprudencia constitucional, a pesar de haber sido extemporáneos los pagos de los aportes, sin que fueran rechazados por la EPS, existe un derecho fundamental como el mínimo vital de la peticionaria y de su hijo, que se ven afectados con la actitud de la EPS al negar el pago de la licencia de maternidad. Dada la inminencia de la vulneración se procedió a instaurar acción de tutela para la protección de los derechos de la madre y del menor de edad.

Resultado de la gestión: El juez de tutela ordenó conceder el amparo de los derechos al mínimo vital y vida digna de la peticionaria y ordenó a la EPS a cancelar el valor correspondiente la licencia de maternidad.

p) Defensoría del Pueblo Seccional Urabá

El derecho a la salud de personas de la tercera edad. En Medellín las entidades de salud no tenían cama para recibirla

Hechos: El día 6 de marzo de 2008 se presentó a la Defensoría Regional de Urabá una peticionaria quien manifestó que su madre indocumentada y sin afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se encontraba hospitalizada en el Antonio Roldán Betancur, sin que se estableciera cómo se garantizará la prestación del servicio de salud, por cuanto debe ser remitida a un hospital de tercer nivel en Medellín, para la asistencia en neurología de cuarto nivel. Por lo pronto, se informa a la Defensoría que el hospital ha ordenado la atención con recursos para población pobre sin subsidio y se ha solicitado a la Registraduría la expedición de la copia del documento de identidad de la adulta mayor.

Gestión defensorial: El 7 de marzo de 2008, la Defensoría requirió a la Directora Local de Salud del municipio de Apartadó, solicitándole informar sobre las gestiones adelantadas para garantizar la atención médica integral que requería la paciente.

Resultados de la gestión: El 12 de marzo de 2008, la Directora Local de Salud dio respuesta a la Defensoría mediante oficio N° 000797, informando lo solicitado. Se logró la remisión de la paciente a la Unidad de Cuidados Intensivos de alta complejidad en la ciudad de Montería, donde se le practicó neurocirugía IV nivel.

Gestión urgente para proteger los bienes urbanos, abandonados en 1997, por una víctima del conflicto armado en la ciudad de Apartadó

Hechos: El día 7 de abril de 2008 se presentó solicitud de una peticionaria para la protección de bienes abandonados por su familia debido al desplazamiento forzado de que fueron objeto, hechos que sucedieron a la muerte violenta de su madre. Manifestó que en su huida forzada del municipio de Apartadó, el 18 de agosto de 1997, dejó su casa en el barrio Policarpa. Aportó contrato de compraventa y Certificado de Libertad y Tradición, entre otros.

Gestión defensorial: En cumplimiento de la gestión defensorial y a la luz del párrafo segundo del artículo 127 de la Ley 1152 de 2007, que establece que la solicitud de protección de bienes abandonados a causa de la violencia, se presentará ante las oficinas del Ministerio Público, quienes las remitirán al día siguiente de su recepción a la Oficina de Instrumentos Públicos del Círculo en donde se encuentre ubicado el predio, para su trámite y decisión. Lo que efectivamente se hizo mediante el oficio N° 6012-00000223 de fecha 7 de abril del año en curso, dirigido a la Oficina de Instrumentos Públicos del municipio de Turbo para su trámite y decisión. Además, se asesoró y orientó a la usuaria sobre el alcance y contenido del artículo 127 de la Ley 1152 de 2007.

El día 17 de junio de 2008 se inició procedimiento de insistencia mediante oficio N° 6012-00000449, dado que hasta la fecha no se había obtenido respuesta de fondo al requerimiento enviado.

Resultados de la gestión: El 25 de junio de 2008 se obtuvo respuesta, logrando la protección de los bienes de la peticionaria, con la especificación en el Certificado de Libertad y Tradición: 0474 Prohibición de Enajenar o Transferir Derechos sobre Bienes Conforme a lo Previsto en la Ley 1152 de 2007(medida cautelar).

Por el respeto a los derechos prevalentes de los menores de edad, en especial sus derechos a la integridad física y psicológica.

Hechos: El 27 de mayo de 2008, se presentó queja documental por una peticionaria, mediante la cual informaba que un niño estaba sufriendo maltrato infantil por parte de su padre (mordeduras), agrega que el caso fue remitido al ICBF de Apartadó, pero hasta el momento no se había obtenido respuesta.

Gestión defensorial: La Defensoría de Urabá, mediante oficio N° 6012-00000366, dirigido a la Coordinación Zonal Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Apartadó-Antioquia, solicitó en defensa de los derechos prevalentes de los niños y el desarrollo armónico e integral de la niñez, iniciar el proceso de Protección Integral adoptando las medidas concernientes, realizar una visita domiciliaria con su equipo interdisciplinario en el lugar donde actualmente se encuentra el niño e informar qué gestiones se han adoptado en este caso.

Resultados de la gestión: Los resultados fueron favorables, obteniendo respuesta de fecha 4 de junio de 2008 por parte de la Defensora Promiscua de Familia Centro Zonal N° 16 ICBF Urabá, de la cual se extraen los siguientes: El día 27 de mayo de 2008 se traslado la Defensora de Familia a la vivienda del menor de edad, encontrándolo desnudo, la vivienda desordenada y enterándose que no había sido llevado a una cita médica, optó, dada la situación del menor de edad, por solicitar apoyo de la policía de infancia y adolescencia del municipio para retirar al niño de su hogar, emitiendo auto de reapertura de la investigación, adoptando como medida provisional de restablecimiento de derechos a su favor la ubicación en el programa de colocación familiar Hogar Sustituto.

Se reabrió el proceso administrativo de restablecimiento de derechos que estaba en seguimiento y el niño se encuentra ubicado en un hogar sustituto a la espera de los resultados del proceso. El menor de edad se ha declarado en situación de vulneración de derechos e integrado a su familia de origen o declarado en adaptabilidad, la decisión dependerá de las diferentes pruebas que deban recaudarse.

El Estado y en especial el Ejército Nacional debe garantizar la asistencia médica, a las personas que desmoviliza de sus filas

Hechos: El 4 de junio de 2008, se presentó ante la Defensoría de Urabá, una peticionaria, quien manifestó que el 12 de febrero de 2008, su hijo asistió al coliseo cubierto de Apartadó, previa citación del Ejército Nacional, XVII Brigada-Carepa, y que después de habérsele practicado los exámenes fue encontrado apto para prestar el Servicio Militar. Al día siguiente se lo llevaron para Quibdó-Chocó, al Batallón Julio Londoño, donde duro tres (3) meses y nueve (9) días. La peticionaria agrega que el 23 de mayo de 2008 recibió una llamada telefónica de una psicóloga, quien se identifico como funcionaria del Batallón Julio Londoño, para informarle que su hijo sería trasladado al Batallón de Carepa, de la XVII-Brigada, sin ningún tipo de documentación (Cédula de ciudadanía, carné de Emdisalud, carné del Batallón). Puntualiza la peticionaria que su hijo dice incoherencias, al parecer presenta un trauma psicológico, por lo que requiere atención médica y psiquiátrica, pero en el dispensario de Carepa se negaron a atenderlo, por falta de documentación y por qué no aparece como soldado. Finalmente, manifiesta que los documentos de mi hijo se encuentran en la XVII Brigada en poder del cabo Guzmán.

Gestión defensorial: El día 10 de junio de 2008, se adelantó gestión defensorial directa ante el Comandante de la Decimoséptima Brigada (XVII) Carepa, solicitándole adoptar las medidas necesarias para que se garantice al joven que prestó servicio militar la atención médica integral en salud, la atención especializada que requiere, por parte de psiquiatría y el tratamiento especializado acorde a sus necesidades mentales. Además, se requirió a este para que se hiciera la entrega de los documentos del joven ex soldado.

Resultados de la gestión: Los resultados fueron favorables, recibiendo respuesta el día 25 de junio de 2008, por parte del Comandante de la Decimoséptima Brigada de Carepa, donde nos informa que se hicieron las coordinaciones necesarias con los padres del soldado y se acordó que a partir del día martes 17 de junio de 2008, se empezará a brindar la atención médica que requiere el soldado del Batallón de Ingenieros "Julio Londoño" El servicio se le prestará en el dispensario médico de la Decimoséptima Brigada. De igual forma al soldado se le entregaron los documentos de identidad.

Gestión defensorial urgente para garantizar la atención integral en salud a paciente de VIH, al parecer, no había cama para recibirle en la ciudad de Medellín

Hechos: El 10 de julio de 2008, se presentó a la Defensoría del Pueblo de Urabá un peticionario quien manifestó que un primo suyo se encontraba hospitalizado desde el 7 de julio de 2008, siendo remitido por el médico tratante para la ciudad de Medellín, a un hospital de tercer nivel, para que se le suministre la asistencia médica requerida, dado que padece de VIH ; sin que a la fecha la EPS a la que pertenece lo traslade, aduciendo que no han conseguido cama en la ciudad de Medellín. Agrega que mientras esto sucede se agrava su estado de salud.

Gestión defensorial: La Defensoría se dirigió a SALUCOOP EPS-APARTADÓ, recordándole que la Corte Constitucional ha propendido por una especial protección a los portadores de VIH o con SIDA en virtud de la conexidad que tiene el derecho a la salud con la vida en condiciones dignas. Solicitando en consecuencia, adoptar las acciones tendientes a garantizar la atención médica integral y asistencial que requiere el paciente, con el fin de alcanzar el máximo posible de su recuperación e informar qué gestiones se han adelantado con el fin de lograr su remisión al hospital correspondiente, dada la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el paciente.

Resultados de la gestión: Los resultados fueron favorables, se recibió respuesta por parte del Director Seccional de SALUCOOP EPS, donde nos informó que el 14 de julio de 2008 fue confirmada la recepción del paciente en el Hospital Pablo Tobón Uribe, Institución que cuenta con médico infectólogo, por lo cual fue remitido ese mismo día.

El Hospital San Vicente de Paul no tiene cama para recibir pacientes de las regiones. Protección del derecho a la salud de una mujer adulta mayor procedente de Urabá

Hechos: El 24 de junio de 2008, se presentó a la Defensoría de Urabá una peticionaria quien manifestó que su hermana de crianza, afiliada a la ARS EMDISALUD se encontraba hospitalizada, en medicina interna en el Hospital Antonio Roldán Betancur desde el 16 de junio de 2008, con diagnóstico de cálculos en la vejiga. El médico tratante la remitió hacia la ciudad de Medellín para cirugía, pero el Hospital San Vicente de Paúl aduce que no tiene camas disponibles".

Gestión defensorial: El 25 de junio del año en curso se adelantó gestión defensorial directa mediante requerimientos ante el Hospital San Vicente de Paul de la ciudad de Medellín y ante el Hospital Antonio Roldán Betancur del municipio de Apartadó, solicitándole al primero adoptar las medidas necesarias de manera urgente para recibir a la paciente con el fin de alcanzar el máximo posible de su recuperación y de ser posible, coordinar con el Hospital de Apartadó para hacer la regulación de la misma, dada la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra y al segundo informar qué medidas se han adoptado tendientes a garantizar la atención médico integral qué requiere la paciente, con el fin de alcanzar el máximo posible de su recuperación e informar qué gestiones se han adelantado tendientes a lograr su remisión al hospital correspondiente en la ciudad de Medellín.

Resultados de la gestión: Los resultados fueron favorables, se obtuvo respuesta por parte del Gerente del Hospital Antonio Roldán Betancur, mediante la cual informa que la señora paciente fue remitida para la ciudad de Medellín, el 23 de junio de 2008 y fue aceptada en el Hospital San Vicente de Paúl de esa ciudad.

q) Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca

La Defensoría Regional identifica situación de vulneración de derechos a menores infractores en el Centro Juvenil Valle del Lili

Hechos: En las visitas de inspección realizadas por funcionarios de la Regional, se pudo constatar que las instalaciones ubicadas en el Centro Juvenil Valle del Lili, no cuentan con el cupo requerido para la atención de los jóvenes infractores de la ley penal, encontrándose una serie de falencias como la de que los menores de edad investigados, no permanecen separados de los menores sancionados penalmente por la comisión de algún delito, por falta de cupo y por carecer el mencionado Centro de los medios establecidos en la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Valle, considerando que se están vulnerando los derechos de los adolescentes contemplados en la Ley 1098 de 2006 y en los Tratados Internacionales relativos a los Derechos Humanos del niño y Adolescente, realizó las siguientes gestiones: Se presentó el informe de visita al Comité de Moralización, con el fin de socializar las falencias existentes en la atención de los menores infractores de la ley penal. Se remitió, en coordinación con la Procuradora Regional Valle del Cauca, informe de visita al Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial, para que haga parte dentro de la Acción de Tutela 10-2007-00207; se convocó a la Directora del ICBF, a los jueces de menores, a los Secretarios de Gobierno departamental y municipal, al Personero Municipal, a los Procuradores Regional y Provincial, al alcalde y al gobernador, en el Centro Valle de Lili, donde se expuso la situación de los menores de edad e igualmente se visitó la instalación.

La investigación se dio a conocer a la opinión pública a través de los medios de comunicación.

Resultado de la gestión: Se recomendó: Promover desde la Gobernación del departamento la adopción y desarrollo efectivo de acciones que permitan atender de manera integral a este sector de la sociedad, en garantía de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internaciones de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento, convocando la participación activa de las familias de los menores en alto riesgo social.

Desarrollar en todas las instituciones educativas públicas y privadas, el programa de escuela de padres dirigido a los familiares encargados del cuidado, protección y educación del menor de edad, enfocándolo desde una perspectiva de niñez y derechos humanos.

Establecer la escuela de infancia y adolescencia dirigida al menor de edad y al adolescente, como estrategia que permita que este conozca no solo sobre sus derechos sino sobre sus obligaciones y responsabilidades con la familia y frente al Estado y que además permita la oportuna detección de problemáticas puntuales para apoyo y orientación.

Ejecutar políticas públicas en materia preventiva y de restablecimiento, desarrollando acciones positivas que eviten o prevengan los factores de riesgo identificables, procurando protección inmediata del menor de edad, su rehabilitación y resocialización, poniendo en funcionamiento los servicios necesarios para la reeducación del menor infractor en los sitios de reclusión temporal y creando oportunidades distintas como medida de prevención contra la delincuencia.

Estimular en los municipios del Valle del Cauca modelos de escuela, dirigida a los menores infractores y a sus padres, para desarrollar procesos educativos con la intervención de todas las autoridades públicas que deben velar por la protección del menor de edad, ubicadas en un mismo espacio, a manera de Casa de Justicia para el menor de edad adoptando y desarrollando actividades educativas y de protección con atención permanente y continua.

Contribuir con la puesta en funcionamiento de los servicios necesarios para el tratamiento de los menores infractores de la ley penal, teniendo en cuenta la responsabilidad de las entidades territoriales en la financiación, creación, organización y funcionamiento de las instituciones y los servicios necesarios para la reeducación del menor infractor, más aún cuando en el Valle del Cauca solo existe un centro especializado –Valle del Lili– ubicado en la ciudad de Cali, insuficiente para el tratamiento de todos los menores infractores de la ley penal en el departamento.

Actualmente, la Defensoría hace seguimiento a la situación y la actividad de las autoridades frente a sus recomendaciones. Ya se han adelantado obras de infraestructura en el Centro de Formación Juvenil en los bloques para internamiento semicerrado y el Centro de Recepción e Internamiento Preventivo.

Identificación de una problemática: El transporte integrado "MIO", también debe ser accesible para las personas que padecen discapacidad

Hechos: Se recibió una queja de los miembros de la confluencia Departamental de Discapacitados, sobre los problemas observados en el sistema de transporte Masivo "Mío", relacionados con el servicio de este transporte, pues no tiene las instalaciones adecuadas para atender la situación de la población discapacitada y por el desconocimiento de sus derechos fundamentales

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca considerando que la condición de discapacidad, así como el riesgo de padecerla, constituyen situaciones que menoscaban las potencialidades de los individuos que la padecen siendo mayor su efecto si se enfrentan con barreras sociales y culturales que impiden su adecuada integración en la sociedad

En reunión realizada el 19 de abril del 2008, que contó con la asistencia de las diferentes partes involucradas en la problemática y en la solución[45], se identificaron los siguientes problemas: a) Los vehículos complementarios integrantes del sistema de transporte masivo no son aptos para las personas en estado de discapacidad motriz. Los buses que conducen los pasajeros hasta los articulados, no están dotados del mecanismo de ascensor y/o rampa que permita que la entrada quede a nivel apropiado para su abordaje; b) El

extremo existente entre la carrera 1ª. con 40, no tiene las condiciones adecuadas para la accesibilidad, situación a la cual no se le ha prestado atención, y c) Al arribar el bus a la estación queda un espacio para su abordaje, siendo necesaria la utilización de una rampa para la seguridad de las personas en silla de ruedas, como para aquellos que usan muletas y bastones.

Posteriormente, en noviembre 24 de 2008, se hizo un recorrido en los buses, para analizar el embarque y desembarque de los usuarios en situación de discapacidad a la flota de buses MIO. Se comprobó que se requiere de la pericia del conductor al momento de la aproximación del bus a la estación para no dejar espacio que obstaculice el paso de las sillas de ruedas, lo que deja sin solución el riesgo que podría correr la comunidad con discapacidad frente a un error humano e involuntario del conductor. En dicho recorrido también se observó, que los buses solo cuentan con un espacio para las sillas de rueda, y no hay una alarma que sirva de aviso al conductor para indicar que la persona discapacitada se va a bajar; y tampoco cuentan con un anclaje para la seguridad de las sillas de ruedas.

El 14 de enero de 2009 se realizó otra reunión en la Defensoría con las personas comprometidas en el tema, para tratar los inconvenientes planteados y sus posibles soluciones; quedando esbozado por parte de los representantes de la confluencia Departamental de Discapacitados su inconformidad con lo manifestado por Metrocali y los Operadores, por eludir entre sí la responsabilidad para la solución de accesibilidad al servicio.

Resultado de la gestión: Frente al aspecto observado en el recorrido en los buses realizado el 24 de noviembre del 2008, informó Metrocali que está capacitando a los conductores para que al llegar a la estación lo efectúen con gran aproximación evitando el espacio, donde se observó que en estas condiciones la silla de ruedas ingresaba con menos dificultad. La comunidad no está de acuerdo con esta solución porque considera que es dejar a en manos de la pericia de un conductor la responsabilidad.

En reuniones realizadas, en enero de 2009, ha quedado planteado por parte de los representantes de la confluencia Departamental de Discapacitados su inconformidad con lo manifestado por Metrocali y los Operadores, por eludir entre sí la responsabilidad para la solución de accesibilidad al servicio, la existencia de otros problemas y la falta de soluciones por parte de los operadores y de Metrocali.

Atención defensorial al conflicto de los Corteros de Caña

Hechos: Se tuvo conocimiento por la Defensoría Regional del paro que inició el 15 de septiembre de 2008, de aproximadamente 1.500 corteros de caña vinculados por medio de EAT, a los Ingenios Mayagüez, Manuelita, Castilla, Providencia y Santa Luisa.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional del Valle del Cauca acompañó a los corteros en el paro, intervino en los enfrentamientos que se presentaron con la Fuerza Pública y realizó mediación en el conflicto. En ese proceso se constató que todos los corteros se encontraban vinculados a los Ingenios por Cooperativas Asociativas de Trabajo,

45 Asistieron los representantes de las empresas transportadoras, miembros de la confluencia Departamental de Discapacitados y Metrocali, integrando además a los entes gubernamentales como Secretaría de Tránsito y Transporte de la Ciudad, y la Unidad de Gestión Social del Departamento.

y su propuesta de arreglo se fundó en negociar directamente con los representantes de Asocaña y los dueños de los ingenios simultáneamente.

Hubo orientación para que las partes en conflicto, es decir, los trabajadores y Cooperativa recurrieran a la ley y atemperarse al procedimiento establecido en los estatutos que debe guardar conexidad con el Código Civil y acatasen la cláusula compromisoria que contiene cada convenio de trabajo asociado. Igualmente se les recomendó apelar a la jurisdicción laboral, en atención a las disposiciones del régimen de compensaciones aprobado por el Ministerio de la Protección Social, para cada Cooperativa.

En cuanto a la relación comercial entre la Cooperativa de Trabajo asociado y el Ingenio, se orientó en el sentido de acudir a la oferta mercantil, por medio del Tribunal de arbitramento designado por el Centro de Arbitraje y Conciliación mercantil de la Cámara de Comercio.

Resultados de la gestión: Se realizó un llamado especial a los promotores de la protesta a fin de que permitieran un acercamiento entre las partes, restableciendo los niveles de confianza necesarios para el inicio de un diálogo productivo. La Defensoría Regional mantuvo los niveles de interlocución permanente con los líderes de la protesta y los representantes del sector azucarero, se incidió en el cese del desbloqueo y la exclusión de los niños del problema.

En el llamado "paseo de la muerte" fallece una niña de dos años de edad, por falta de atención en las puertas de hospitales y clínicas de Cali

Hechos: Se recibió queja a la madre de una niña de dos años a efectos de determinar las circunstancias en las que se produjo la muerte quien a consecuencia de haber ingerido un medicamento de lanitop, tuvo que ser llevada de urgencias al Hospital Niño Dios, ubicado en el Distrito de Aguablanca, donde al parecer no fue atendida por falta del carnet del Sisben, circunstancia que la obligó a desplazarse a otras instituciones.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca considerando, que se vulneraron los derechos a la vida e integridad personal y los derechos de los niños, niñas, adolescentes reconocidos en la Ley 1098 de 2006, realizó las siguientes gestiones: - Se visitó el Centro Hospitalario Niño Dios del Barrio Alfonso Bonilla Aragón, donde inicialmente fue atendida la niña. Por información de su Directora, la niña fue atendida y de conformidad con el diagnóstico, que fue de alta complejidad, se remitió a la menor de edad a un hospital de nivel III, sugiriéndole el Hospital Carlos Holmes Trujillo. No fue entregada la copia del reporte de la historia clínica, solicitada por la Defensoría, porque la médica no alcanzó a valorarla. En la visita que realiza la Defensoría a la Clínica Versalles se informó, por parte de su directora y de la subgerente científica, que la niña fue atendida por el servicio de "Trias", servicio para atender los casos de mucha urgencia, y manifestó la doctora de turno que la niña entró caminando y con todos los signos vitales. Posteriormente, se elaboró un informe sobre los hallazgos y se remitió a las autoridades competentes.

Resultado de la gestión: Una vez elaborado el Informe de visita, se remite a las autoridades competentes, entre ellas al Secretario de Salud Departamental y al

Superintendente Nacional de Salud. Igualmente, se requiere a la madre su presencia para ampliación de los hechos.

Una vez fundamentado el caso, paralelamente se remite a otros funcionarios competentes: El Coordinador de Acciones y Recursos y un Defensor público especializado en lo Contencioso Administrativo.

Atención integral a los indígenas que protagonizaron la marcha de octubre de 2008

Hechos: Se tuvo conocimiento que seis indígenas resultaron lesionados, los días 14 y 15 de octubre de 2008, en la marcha indígena que se llevó a cabo en la vía Panorama de Florida, en confrontación con la fuerza pública.

Gestión defensorial: La Defensoría Regional una vez tuvo conocimiento de los hechos ya narrados acompañó a los indígenas heridos y realizó las siguientes gestiones: 1. Intervino ante los Hospitales de Florida, San Vicente de Palmira y San Juan de Dios de Cali, para la efectiva atención de las personas antes mencionadas, estableciéndose efectivamente la existencia del maltrato. Se le solicitó las respectivas historias clínicas; 2. Ofició al Personero Municipal, al Secretario de Salud Municipal, y al Director del Hospital de Florida, para la atención diligente de las indígenas víctimas de lesiones en el enfrentamiento con la Fuerza Pública, quienes se atendieron debidamente con la observancia del debido proceso; 3. Se estableció contacto con más de tres líderes indígenas, para el acompañamiento permanente; 4. Se entregó pliego de propuestas de los indígenas, al Gestor de Paz y Gobernador departamental; 5. Se solicitó al Alcalde municipal de Florida apoyo para el traslado de 78 indígenas a los municipios de Dagua y Buenaventura, una vez levantado el paro; 6. Se remitió documentación a la Procuraduría para efectos de la investigación pertinente, y 7. Se estableció contacto con el Comandante de la Policía de Candelaria, a quien se le recomendó el mantenimiento del orden público sujeto a la salvaguardia de la dignidad humana, observancia que también se le esbozó al Alcalde municipal, y Secretario de Gobierno del municipio de Florida. El caso se remitió a la Procuradora Regional Valle.

Resultados de la gestión Se logró el traslado de los indígenas a su ciudad de origen, se recuperó del orden público. Se logró la atención médica de los indígenas lesionados.

r) Defensoría del Pueblo Seccional Vichada

Muerte violenta estudiante menor de edad, cuando se acercaba a la escuela, por un vehículo oficial. En el lugar no había señalización vial

Hechos: El 24 de julio de 2008, siendo las 6:30 a.m. aproximadamente, una niña de 11 años, en momentos en que ingresaba al colegio fue atropellada por un vehículo de la armada Nacional BAFLIM No. 40, lo que ocasionó su muerte. Ante la falta de señalización, elementos reductores de velocidad y presencia de patrullas escolares en la zona, se advierte la existencia de un escenario de alto riesgo para la población estudiantil y la comunidad en general.

Gestión defensorial: Se realizó gestión directa ante la alcaldía municipal, el Comando Departamento de Policía Vichada, la Armada Nacional y la Dirección de Tránsito y

Transporte del departamento recomendando se implementen de manera inmediata acciones de señalización de las vías aledañas a las instituciones educativas; instalación de reductores de velocidad, presencia permanente de policía en la hora de entrada y salida de los estudiantes, creación de patrullas escolares y campañas de concientización ciudadana para evitar la conducción en estado de embriaguez y alta velocidad.

Resultado de la gestión: Entre los meses de noviembre y diciembre de 2008 se materializaron varias de las recomendaciones realizadas por esta seccional. Se instalaron reductores de velocidad –resaltos–; se logró la presencia de la policía a la entrada y salida de los estudiantes a las instituciones educativas; así como se inicio trabajo de señalización en las vías de Puerto Carreño.

Por el derecho a la educación de los niños campesinos

Hechos: El 5 de marzo de 2008, un padre de familia de una estudiante de 14 años del colegio Internado Aceitico, zona rural del municipio de Puerto Carreño, manifestó que el director de curso del grado 7º, le había prohibido a su menor hija el ingreso al aula de clase hasta tanto realizara un correctivo "Físico" que la niña se había negado a realizar porque estaba en su periodo menstrual y eran las 12:30 p.m. a una temperatura de 38 centígrados aproximadamente. La menor acumulaba en total 12 días sin poder asistir a recibir sus clases.

Gestión defensorial: La Defensoría del Pueblo de Vichada se trasladó a la inspección de Aceitico con el propósito de verificar los hechos. Se estableció que efectivamente existía la práctica de estas conductas y se procedió a poner en conocimiento la situación de la Secretaría de Educación y Cultura, la Procuraduría Regional de Vichada y se solicitó a la dirección del plantel que se suspendiera de forma inmediata la medida que se impuso a la menor de forma irregular.

Resultado de la gestión: El Director de la escuela ordenó el reintegro de la estudiante de forma inmediata. Se realizó recomendación a las directivas del establecimiento educativo y a la Secretaría de Educación y Cultura para que los hechos no se repitan y se brinde especial protección a los estudiantes de los establecimientos rurales de educación del departamento de Vichada.

E. FORTALECIMIENTO A LA ATENCIÓN Y TRÁMITE DE PETICIONES EN REGIONES FOCALIZADAS DEL PAÍS

1. Proyecto Atención a Comunidades en Riesgo

El Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo – PACR, beneficia a comunidades campesinas, afrocolombianas., indígenas y a las autoridades regionales y locales ubicadas en: 13 departamentos y 38 municipios, para un total de 47 Comunidades en riesgo focalizadas, en las siguientes regiones y municipios de Alto Sinú - Córdoba, Arauca, Bajo Putumayo, Eje Cafetero, Montes de María, Oriente Antioqueño, Pacífico Nariñense, Catatumbo, Sur del Tolima, Urabá Antioqueño y Darién Chocoano. El objeto general es elevar los niveles de protección de los derechos a la vida, la integridad y la libertad, por parte de las instituciones estatales del orden nacional, regional y local y formular una política pública de prevención y protección a estas comunidades durante el año 2009.

Entre las acciones desarrolladas por el PACR durante el año 2008, que fortalecieron la función de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, tenemos:

Atención de peticiones en terreno

Los asesores en terreno, atendieron de manera directa todo tipo de peticiones de la comunidad clasificándolas y procediendo acorde a las prácticas de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, remitiéndolas a las respectivas Defensorías Regionales o Seccionales y además tomando acciones inmediatas de manera coordinada con cada Defensor Regional o Directivo del proyecto en la institución, para que articulando esfuerzos intra o/e interinstitucionalmente, se dieran repuestas a las situaciones presentadas.

Dentro de estas acciones consideramos como uno de los casos más relevantes el presentado en la comunidad de Tierradentro en el Alto Sinú, donde de manera rápida y efectiva se pudo, gracias a las acciones lideradas por el PACR de la Defensoría del Pueblo, colocar a salvo a dieciséis (16) personas, entre ellas siete (7) menores de edad, quienes se encontraban escondidos en el monte, debido a amenazas de muerte del grupo ilegal conocido como las Águilas Negras, quienes ya habían desplazado a dos miembros de esta misma familia y asesinado a un tercero. En esta oportunidad en tan solo 10 horas fue posible rescatarlos de su refugio y colocarlos a salvo en la cabecera municipal de Monte Líbano, bajo la protección de todas las autoridades competentes para ello (Fuerza Pública, alcaldía municipal, Personería, Gobernación de Córdoba, Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

Acciones de protección de este tipo (colectivas) y en mayor número, individuales o por núcleos familiares, fueron adelantadas en prácticamente todas las regiones focalizadas del país, llegando a trasladar de sus regiones de origen donde corrían gran peligro por las amenazas contra muchos proferidas a diversos lugares del país a un gran número de personas, protegiendo con ello como medidas extremas la vida e integridad personal de los habitantes de estas comunidades.

2. Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Acción de la Defensoría del Pueblo en el Magdalena Medio

a) Atención y trámite de peticiones en terreno.

Los asesores del Proyecto, localizados en las regiones de San Pablo, Río Viejo, Aguachica, Santa Rosa y Landázuri, adscritos a la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio, durante el año 2008, recibieron y tramitaron 1.250 peticiones, de las cuales 937 fueron quejas, 161 asesorías y 152 solicitudes. La municipalidad donde más peticiones se recibieron y tramitaron fue la de San Pablo, seguida en su orden por Aguachica, Landázuri, Santa Rosa y Río Viejo, como se puede apreciar en el cuadro y gráficos siguientes:

Cuadro N° 11

Gestión de atención y trámite de peticiones. Proyecto de Fortalecimiento Defensoría del Pueblo en el Magdalena Medio.

Año 2008

PETICIONES Y DERECHO VULNERADOS	SAN PABLO	RÍO VIEJO	AGUACHICA	SANTA ROSA	LANDÁZURI	TOTAL
Quejas	523	86	113	80	135	937
Asesorías	99	14	42	4	2	161
Solicitudes	152					152
TOTAL	**774**	**100**	**155**	**84**	**137**	**1.250**

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio.

El mayor número de peticiones recibidas y gestionadas fue por vulneración a los derechos de los desplazados, con 567 quejas; seguida restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones, con 102 quejas; de infracciones al derecho internacional humanitario, con 63 quejas; el derecho a la vida, con 53, y el derecho a la salud con 44 quejas., entre otros.

Cuadro N.° 12

Peticiones atendidas en terreno por el Proyecto de Fortalecimiento Institucional a la Acción de la Defensoría del Pueblo en el Magdalena Medio

Año 2008

PETICIONES Y DERECHO VULNERADOS	SAN PABLO	RÍO VIEJO	AGUACHICA	SANTA ROSA	LANDÁZURI	TOTAL
De los desplazados	413	6	21	15	112	567
Restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones.	71	19	2	5	5	102
Infracciones al Derecho Internacional Humanitario	2	33	28			63
Salud	14	1	27	2		44
Vida	4	9	9	17	14	53
Defensa, al debido proceso y a las garantías judiciales	1			26	2	29
Integridad Personal		1	12	2		15
De los menores	4	1	3			8
Familia	3	1		3	1	8
Propiedad		6		1		7
Adecuada prestación de los servicios públicos	1		3	1		5

PETICIONES Y DERECHO VULNERADOS	SAN PABLO	RÍO VIEJO	AGUACHICA	SANTA ROSA	LANDÁZURI	TOTAL
No ser sometido a desaparición forzada	1	3	1			5
Servicio militar obligatorio	5					5
Trabajo y las libertades de escoger profesión u oficio	1		1	2		4
A la personalidad jurídica	1		1	1		3
De petición	1	2			1	4
Honra y buen nombre		1	1	1		3
Libertad				3		3
Educación			2			2
Seguridad Social – Pensiones			2			2
Ambiente sano		1				1
Amenazas				1		1
De los consumidores		1				1
Moralidad Administrativa		1				1
Tercera edad	1					1
Infracción a la Legislación de menores						0
TOTAL	523	86	113	80	135	937

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio.

F. FUNCIONARIOS RENUENTES A APOYAR LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas celebra el posicionamiento institucional en el ejercicio de la atención para la protección y prevención de los derechos fundamentales, impulsado por la Defensoría del Pueblo bajo su orientación, lo cual se refleja en la ausencia de funcionarios renuentes a contestar requerimientos.

D. INFORMES ANUALES DE LEY

La Defensoría del Pueblo asume una posición proactiva frente al ejercicio de los derechos humanos en el país, de manera que las acciones defensoriales contribuyan al desarrollo de las diversas fases de las políticas públicas que buscan la efectividad de los derechos.

La Ley 65 de 1993, en su artículo 169, encomienda a la Defensoría del Pueblo la realización de una memoria anual sobre el estado de los centros de reclusión y la situación de las personas privadas de la libertad.

Por su parte el inciso 3o del artículo 17 de la Ley 812 de 2003, le asigna a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de llevar a cabo un seguimiento y evaluación de las políticas públicas a efectos de medir la realización de los derechos económicos sociales y culturales.

En cumplimiento del mandato legal se presentan los aspectos más relevantes de estos dos informes.

D.1. GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA DURANTE 2008

1. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DEL COLECTIVO LGBT PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE COLOMBIA

La convivencia pacífica entre los seres humanos resaltando sus características sexuales heterogéneas está garantizada por la Constitución de nuestro país. Esta maravillosa teoría se hace difícil, y especialmente notable en las cárceles cuya población es una muestra de la sociedad completa.

Por este motivo la Defensoría del Pueblo centró su atención en cómo se lleva a cabo esta interacción y cómo la vulneración de los derechos humanos se hace más evidente cuando se tiene como víctima al grupo denominado LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas).

1.1. Aspectos metodológicos

Para el desarrollo del presente informe se realizó un sondeo inicial a través de las defensorías regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo para calcular el número de personas identificadas como pertenecientes al colectivo LGBT, a quienes, una vez individualizadas, se les hizo una breve ilustración acerca del objetivo de la investigación y, en algunos casos, sobre el significado de mencionada sigla.

El criterio de selección de la muestra fue establecido por el número reportado. Se calculó que en cárceles que reportaran más de diez personas se enviarían hasta diez formularios, y para el resto se enviarían formularios para el total de los internos registrados. Para establecimientos no cuestionados enviamos un instrumento.

El instrumento, que inicialmente iba dirigido a las personas autoidentificadas como del grupo LGBT, pasó por una prueba piloto en el establecimiento penitenciario y carcelario de Cúcuta. Los resultados allí fueron sorprendentes por la riqueza de información que nos proporcionó y una vez ajustado el instrumento decidimos extender para su aplicación nuestra consulta a los directores de todas las cárceles del país y a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo que tienen bajo su cuidado estos centros o a los Personeros Municipales.

Se diseñaron entonces tres instrumentos así:

1. Encuesta para internos o internas que se autoidentificaran como pertenecientes al grupo LGBT.
2. Encuesta para directores de todos los establecimientos carcelarios del país.
3. Encuesta para ser aplicada por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo que supervisaran cárceles o por los personeros de cada municipio donde existieran centros penitenciarios o carcelarios.

La información se recolectó en los diferentes establecimientos carcelarios durante el año 2008 a través de las defensorías regionales y seccionales, y estas a su vez la enviaron a la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria donde se ordenó, se codificó, se tabuló, se analizó estadísticamente y se elaboró el primer proyecto de informe de la situación de las personas del colectivo LGBT en cárceles del país. Es de anotar que durante el año 2009 se llevarán a cabo algunos ajustes y actualizaciones y se hará público el informe final.

1.2. Lugar de reclusión

Al indagar en el nivel central del INPEC sobre la ubicación por establecimiento de las personas pertenecientes al colectivo LGBT, se obtuvo la siguiente respuesta:

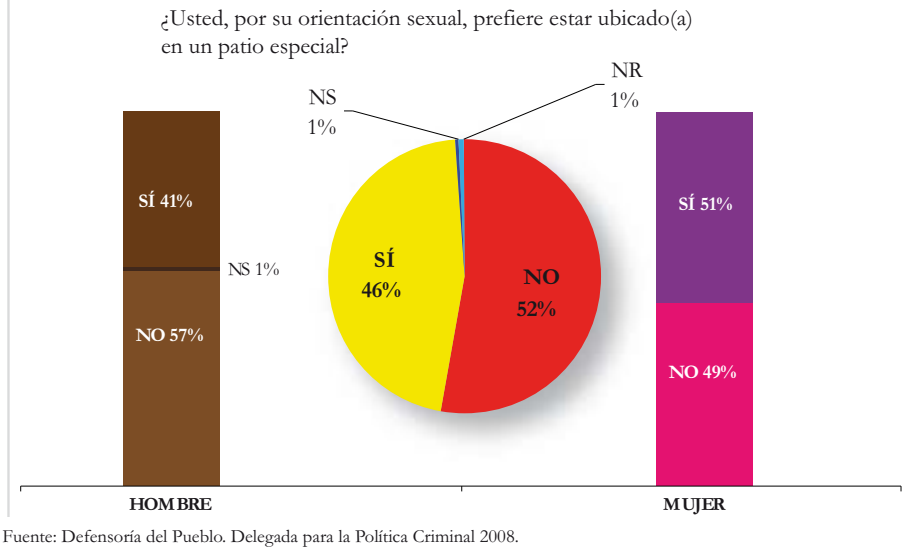
> *Es claro, para este instituto, que existe un reconocimiento constitucional y legal respecto al principio de la dignidad humana, lo que conlleva a no contentarse el Estado con su simple reconocimiento, sino que se deben crear herramientas que efectivicen estas garantías ya consagradas, que comportan una vida digna, salud, resocialización, condiciones mínimas de convivencia, entre otros aspectos.*
>
> *En este orden de ideas, compete a la Dirección General, como garante de la población interna, facilitar las condiciones para que estas garantías cumplan su cometido. Que esta dependencia como parte del engranaje de esta ardua labor institucional y misional trabaja en programas y proyectos, cuyo axioma gira en torno a preceptos filosóficos que se basan en la responsabilidad social, procesos reflexivos, autonomía e inclusión social positiva; por lo que solamente se hace necesario, por razones de indefensión o vulnerabilidad, clasificar de manera preponderante, a cierto grupo de población de este mismo conglomerado, dadas sus condiciones especiales.*
>
> *Es así, que el área social de esta dependencia, para efectos de llevar un seguimiento y control adecuado y riguroso, las catalogó en siete grupos: indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, personas con discapacidad, extranjeros, mujeres gestantes y mujeres lactantes. Por lo anterior, respecto a la población reclusa LGBT, no consideró pertinente fomentar la exclusión de grupos, en atención a condiciones de preferencias sexuales; dado que gozan del mismo trato y beneficio frente a los demás internos; segundo, tal como se reitera, si sus condiciones, por así decirlo personales, se enmarcan hacia una orientación sexual, esta debe ser respetada, ya que al ser tenida como aislada, entraríamos en contradicción con el derecho que tiene toda persona a no ser discriminada por razón de su opinión, raza, sexo, condición social, creencias religiosas. Por política Institucional, no han existido patios especiales para este grupo, ya que de los distintos estudios realizados a los establecimientos carcelarios, se advierten que sus relaciones interpersonales con los otros internos se desarrollan dentro de un ambiente de normalidad y respeto por sus preferencias sexuales.*

Consecuente con lo anterior, este instituto cuenta con herramientas que garantizan a esta población, conocer, difundir y reclamar la protección de sus derechos:

1. *Comité de Derechos Humanos, cuerpo colegiado que lo conforman un número de internos, Delegados de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría, y en su defecto el Personero Municipal.*
2. *Oficina de Control Único Disciplinario a nivel central, quien se encarga de realizar las investigaciones del caso, tanto a personal administrativo, como del cuerpo de custodia y vigilancia, entre otros aspectos a vulneración de Derechos Humanos de personas privadas de la libertad.*
3. *Mediante Resolución Ministerial 815 del 4 de abril de 2006, por medio de la cual se incorporan programas de Derechos Humanos en el marco de la Política Penitenciaria y Carcelaria.*
4. *En lo que concierne a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, referente con el tema de los derechos de la población interna, esta Subdirección - División Social, mediante memorando No. 751Q-STD-DDS-945, el cual me permito anexar, difundió unos parámetros de visitas internas, para ser aplicadas en los establecimientos carcelarios a nivel nacional, comunicándola a todas las direcciones regionales. En este documento se informa la autorización de visitas íntimas a parejas heterosexuales y homosexuales, en atención a estos antecedentes jurisprudenciales, acorde con los derechos constitucionales de la población interna, y las medidas de seguridad ajustada al régimen interno de cada establecimiento carcelario.*

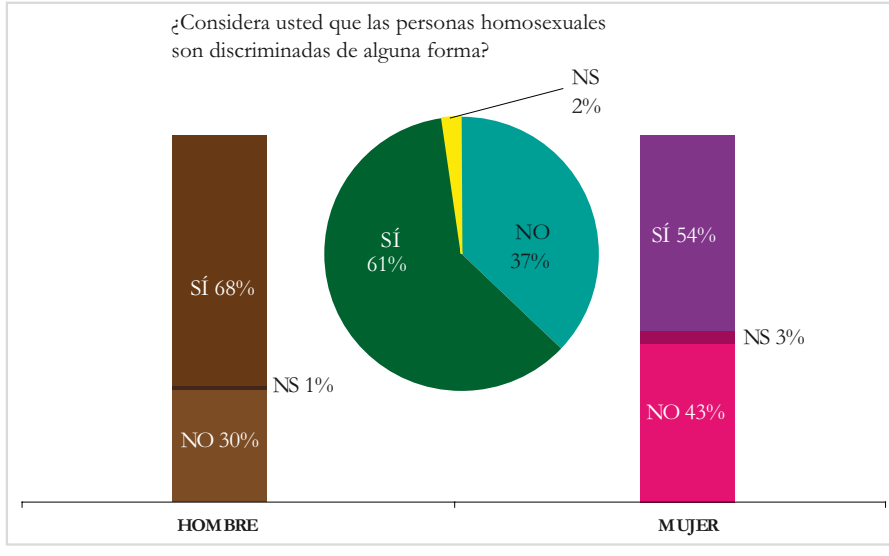
   Es de advertir que se han hecho las difusiones del caso de las sentencias de interés para el quehacer penitenciario y carcelario; y en el marco de la Política de calidad del INPEC, se han elaborado los respectivos procedimientos que adecuen a estos pronunciamientos que permitan atender de manera efectiva los casos relacionados con las mismas.

1.3. Algunas respuestas obtenidas de los internos e internas



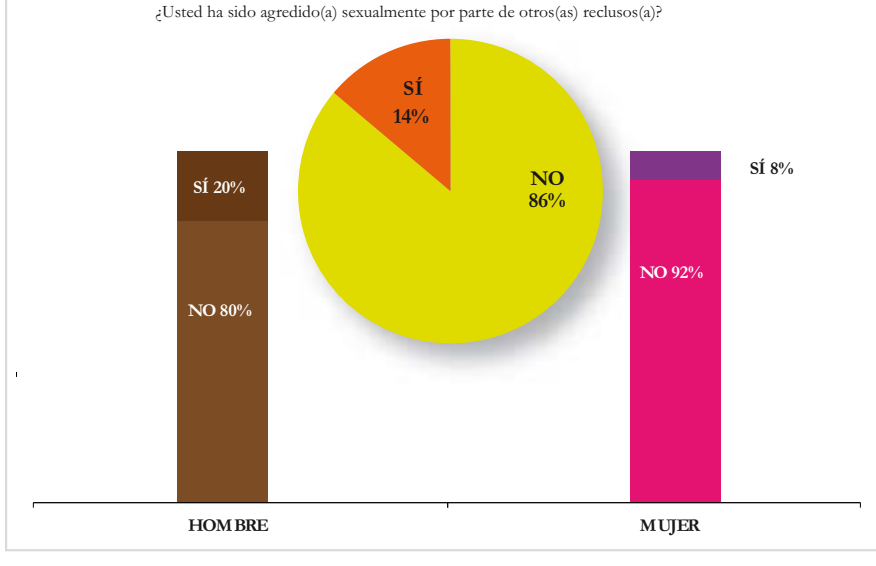
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal 2008.

En internos hombres, la mayoría (57%) respondió que no querían estar en un patio especial para personas LGBT, mientras que la mitad de las mujeres encuestadas sí querían estarlo.



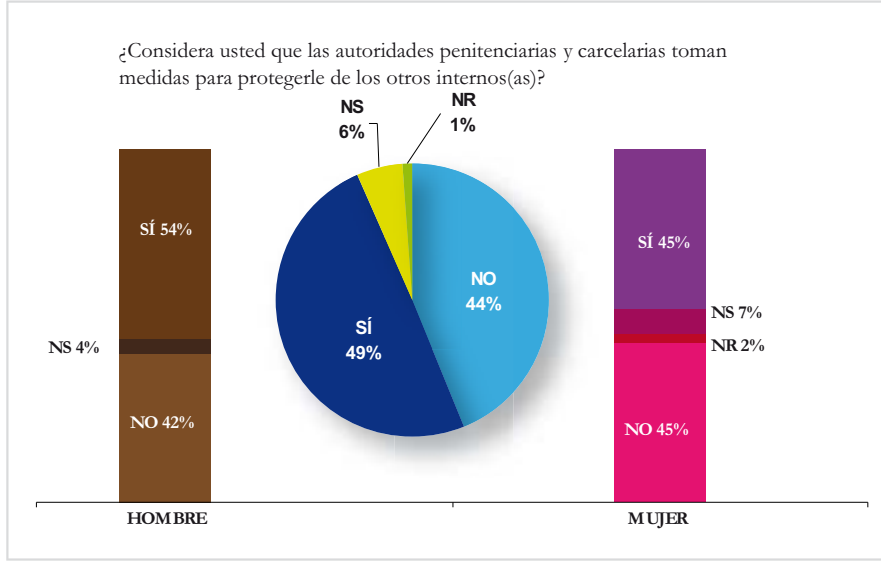
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal. 2008.

Es mayor la proporción de internos hombres que consideran que las personas homosexuales son discriminadas, lo cual contrasta con el concepto de las mujeres. Sin embargo, ambos sexos coinciden en que sí hay discriminación.



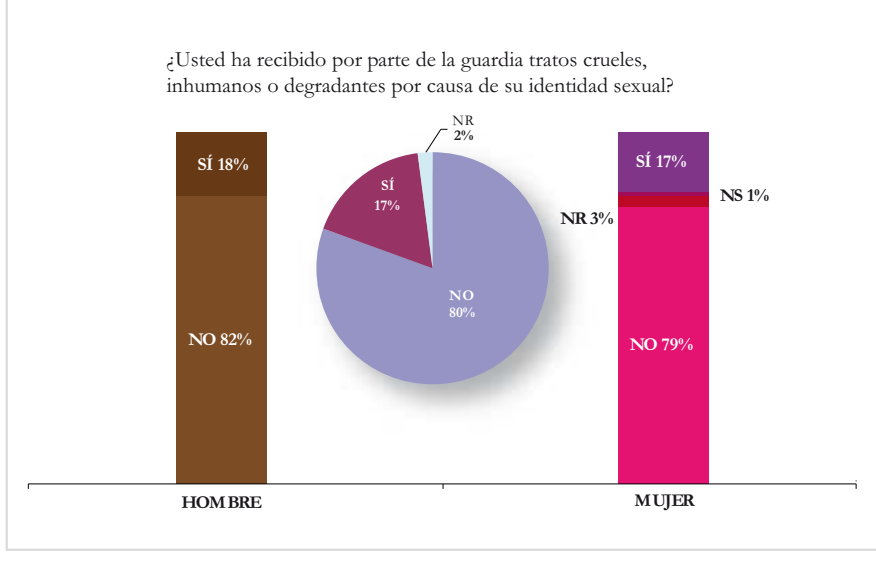
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal. 2008.

El 20% de los hombres encuestados fue agredido sexualmente por parte de otros internos, mientras que en las mujeres solo el 8% lo señaló. En general, el 14% de la población encuestada fue agredida sexualmente por parte de otros(as) internos(as).



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal. 2008.

El 54% de los hombres respondió que sí considera que las autoridades penitenciarias y carcelarias toman medidas para protegerlos de los otros internos, mientras que sólo el 45% de las mujeres respondió afirmativamente. Llama la atención el alto nivel que respondió que "no sabe", probablemente por miedo a represalias.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal. 2008.

El 17% respondió haber recibido tratos crueles, inhumanos o degradantes. Es decir, aproximadamente dos de cada diez internos del colectivo LGBT reconoce haber sido tratado de esta forma.

Al indagar a los directores y a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo sobre quejas recibidas por este tipo de conductas respondieron negativamente 98% y 97%, respectivamente.

Este análisis nos permite concluir que los internos(as) no presentan quejas a las directivas de los establecimientos de reclusión, tampoco a los organismos de control del Estado.

1.4. Ejemplo de pregunta abierta y tipo de las respuestas obtenidas

¿Qué queja tiene usted específicamente sobre el establecimiento donde se encuentra o de sus funcionarios administrativos o de guardia?

- Ninguna. Reitero mi felicitación al personal de custodia porque, aunque no conozco que hayan sido capacitados en cuanto al trato o manejo de esta comunidad, siempre han sido elocuentes (sic) y su trato para mi frente al tema ha sido digno.

- Hay algunos compañeros que me discriminan por ser homosexual y he tenido problemas por esto.

- Algunos guardias no aceptan que las parejas se encuentren en sitios comunes. Ejemplo: biblioteca, misa, etc.; la guardia masculina especialmente son los que más discriminan a la población lesbiana, con palabras soeces y hacen comentarios ofensivos.

- En ocasiones por la conducta de las mismas internas se les restringe el libre movimiento por la reclusión, siendo más notorias las fuertes amonestaciones del personal masculino de guardia cuando saben que dos mujeres son pareja.

- Hay un guardia que persigue a las parejas. Las limita en la participación de eventos, y si deja salir a una no va la otra. Esto se presenta principalmente en la salida a la biblioteca. Pero recuerden que no es toda la guardia.

- La guardia masculina discrimina mucho a las parejas.

- He pedido estar en el patio con mi pareja, no hay ningún impedimento real. La prohibición es simplemente por ser mi pareja.

- Prefiero no hablar de eso.

- No somos escuchados ni por los administrativos ni por la guardia, pareciera que no tenemos voz ni voto.

- Cuando llegan visitas son groseros y atarvanes (sic) y las guardianas se exceden en tocar a las visitas, tocando sus partes íntimas.

- A la gente gay deberían tenerla más en cuenta para muchas actividades dentro del reclusorio por la capacitación y orientación que tenemos en diferentes áreas; por ejemplo, en el rancho, en educativas. Deberían existir talleres de manualidades y de arte.

- No me dejan expresar mis conocimientos laborales como manicurista y peluquería. Nos deberían dejar descontar pena con este trabajo.

- Hay discriminación y persecución por parte de altos mandos de la guardia a las personas homosexuales.

- Definitivamente hay falta de programas de sensibilización sobre la diversidad sexual.

2. PARTICIPACIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE PROFUNDIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SISTEMAS PENITENCIARIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), con el auspicio del Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (RWI), y la cooperación de la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional (ASDE), realizaron entre los años 2005-2008 un programa de capacitación en el mejoramiento de las condiciones de vida y respeto de los derechos humanos en los sistemas penitenciarios de los países de América Latina, el cual se denominó Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales.

Esta capacitación se realizó en tres etapas, la última de las cuales finalizó en Costa Rica en el mes de noviembre de 2008. En este certamen participaron los directores y directoras de los sistemas penitenciarios, directoras de los subsistemas penitenciarios femeninos o de las principales penitenciarías femeninas, y funcionarias y funcionarios encargados de la materia penitenciaria de las Defensorías del Pueblo, Defensorías de los Habitantes o Comisionados de Derechos Humanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Asimismo personas expertas provenientes de Inglaterra, Suecia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Uruguay.

La Defensoría del Pueblo de Colombia, a través de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, llevó al referido certamen la ponencia que a continuación se transcribe:

Tal como lo hemos venido manifestando, la ausencia de políticas (integrales, criminológicas, de derechos humanos, penitenciarias, de rehabilitación, de género y justicia penal) continúa siendo uno de los elementos que genera el funcionamiento irregular del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.

La Defensoría del Pueblo ha insistido que en Colombia la política criminal no debe ser episódica, que no solo convierta nuevas conductas en delitos, que el Estado debe adoptar medidas

encaminadas a establecer las causas y dinámicas de la criminalidad con el fin de cumplir los fines de la pena en desarrollo de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, necesidad y eficacia de la misma. También debe crear las normas, fortalecer las entidades y proveer los medios encargados de prevenir y combatir la criminalidad.

Aunque en este tema es necesario resaltar que la actual administración de justicia ha ordenado darle mayor dinamismo al Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, y para ello se ha conformado un comité asesor de este órgano del cual hace parte la Defensoría del Pueblo. En este propósito, inicialmente se ha proyectado un reglamento para el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria en el cual acoge nuestro clamor y plantea en su reglamentación la elaboración o contratación de estudios que identifique y analice las causas que motivan a las personas a cometer delitos y adoptar los mecanismos jurídicos para combatir el alto índice de criminalidad. Para esta entidad, si esto se llegase a concretar se habrá dado un paso para que Colombia tenga una política criminal estable, coherente y consolidada.

La problemática en el interior de los establecimientos de reclusión del país

Uno de los elementos que más pesan dentro de la problemática general que padece el sistema carcelario y penitenciario es el hacinamiento. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha reiterado que adelantar obras de infraestructura con la finalidad de ampliar la oferta de cupos hasta equiparar el número demandado o por lo menos aliviar la situación, si bien constituye una medida positiva y de imperiosa necesidad, esta acción no debe ser única pues lo que se requiere es un modelo de planificación que involucre las diferentes variables que causan el hacinamiento.

Por este motivo, propongo que este espacio de la Comisión Séptima Constitucional Permanente sea aprovechado no solo para la reflexión y el control político que corresponda, sino también para la acción. Para reforzar esta convocatoria, y con el ánimo de sensibilizar a algunas autoridades y a la comunidad en general en torno a la grave situación del sistema carcelario y penitenciario nacional, la Defensoría del Pueblo considera necesario divulgar de manera breve el más reciente diagnóstico elaborado por la entidad, cuyo texto es el siguiente:

1. El hacinamiento

Hoy se corrobora una vez más lo que ha venido advirtiendo la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República en sus diversos informes: el hacinamiento es uno de los factores que contribuye a la violación de todos los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión del país.

Para mayor ilustración en el tema, se ha examinado la evolución que ha venido presentando en los últimos dieciocho años, en donde se muestra la creación de cupos y, paralelamente, el incesante aumento de la población carcelaria. Veamos:

Población carcelaria y capacidad de los centros de reclusión en los últimos diecinueve años (1990 a 2008)[46]

AÑO	POBLACIÓN	CAPACIDAD
1990	32.387	28.380
1991	29.695	28.303
1992	27.316	28.252
1993	28.550	27.560
1994	29.308	26.525
1995	30.304	27.540
1996	39.676	28.332
1997	42.454	29.217
1998	44.398	33.119
1999	45.064	33.600
2000	51.548	37.986
2001	49.302	42.575
2002	52.936	45.667
2003	62.277	48.291
2004	68.020	49.722
2005	66.829	49.821
2006	60.021	52.414
2007	63.603	52.555
2008*	69.979	54.777

Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la política Criminal 2008.

Sobre esta problemática es necesario tener en cuenta el doble carácter que desde el punto de vista de los derechos humanos tiene el hacinamiento: es efecto y causa al mismo tiempo. Efecto, por cuanto su existencia se deriva de las variables ya mencionadas (el incremento de las conductas delictivas con privación de la libertad, el aumento del quántum de la pena de prisión, el abuso de la privación de la libertad como medida de aseguramiento). Causa, porque en sí mismo el hacinamiento es una de las principales fuentes de violaciones a la dignidad y a los derechos humanos en las cárceles colombianas. El hacinamiento origina condiciones inhumanas, corrupción y violencia en la lucha por la consecución de un espacio mínimo; es una de las causas que entorpece la intención de cumplir con el tratamiento penitenciario para la reinserción social del interno, disminuye ostensiblemente las oportunidades de trabajo, educación y recreación para los internos, dificulta la capacidad de control y la gobernabilidad por parte de las autoridades carcelarias. En consecuencia, el hacinamiento compromete la obligación del Estado de garantizar la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad.

Para aliviar esta situación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3277 de 2004) dispuso más de 1.4 billones de pesos en la construcción de 11 nuevos establecimientos de reclusión (Medellín, Puerto Triunfo, Bogotá, Jamundí, Acacías, Florencia, Yopal, Guaduas, Ibagué, Cúcuta y Cartagena), los cuales, en la actualidad, en su mayoría tienen un 35% de su construcción total y aportarán 21.200 nuevos cupos.

46 En el año 2001 el país cuenta con 165 establecimientos carcelarios: 12 penitenciarías, 23 cárceles de distrito, una colonia penal, 10 reclusiones de mujeres y 119 cárceles de circuito. En general, la mayoría de las cárceles colombianas superan los 25 años de construidas, y solo cinco centros de reclusión tienen menos de dos años.

* Estadística del INPEC, diciembre de 2008

En materia de construcción y refacción de establecimientos carcelarios en Colombia como medida para reducir el hacinamiento, los últimos años se podría calificar su avance en "muy alto grado". Contemporánea con esta nueva infraestructura carcelaria, las Leyes 1142 del 2007 (junio 28 de 2007) y 1153 de 2007[47] (julio 31 de 2007), denominadas "Medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva" y "Tratamiento de las pequeñas causas", respectivamente, surgieron como una supuesta barrera de contención frente al aumento de la criminalidad en las principales ciudades del país y, como era de esperase, produjeron un nuevo incremento de la población carcelaria y penitenciaria, lo que lleva a concluir que las medidas estatales para combatir el hacinamiento no arrojan los resultados positivos esperados porque no se atacan las causas que originan este fenómeno sino sólo sus consecuencias. Así, la congestión en nuestros establecimientos de reclusión alcanzó en diciembre de 2008 un 27,8%.

1.1. Incidencia de la estrategia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en el aumento real de cupos en el sistema penitenciario y carcelario

Este estudio muestra una comparación entre las cifras de hacinamiento[48] de diciembre de 2004 y los de diciembre de 2008. Con el análisis de este cuatrienio se quiere mostrar la repercusión que ha tenido en el sistema penitenciario y carcelario del país y en su principal problemática, el hacinamiento, la estrategia integral aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3277 de 15 de marzo de 2004.

Dicha estrategia fue diseñada para asegurar nuevos cupos carcelarios en todo el país. Consistía en la construcción de nuevas instalaciones y la dotación y ampliación en centros de reclusión existentes, lo cual generaría 24.331 nuevos cupos.

1.1.1. Hacinamiento por regionales del INPEC

En el siguiente cuadro comparativo se muestra la influencia real que ha tenido la proyección del Conpes en las seis direcciones regionales con que cuenta el Inpec.

REGIONAL	CAPACIDAD		TOTAL POBLACIÓN		HACINAMIENTO	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Regional Noroeste	4.704	5.010	7.856	8.349	67,01%	66,6%
Regional Oriente	5.124	5.434	7.459	7.542	45,57%	38,8%
Regional Central	18.155	19.195	23.946	25.332	31,90%	32,0%
Regional Occidental	7.599	9.574	11.248	11.721	48,02%	22,4%
Regional Viejo Caldas	7.754	8.376	9.785	9.359	26,19%	11,7 %
Regional Norte	6.386	7.188	7.726	7.676	20,98%	6,8%
TOTAL	**49.722**	**54.777**	**68.020**	**69.979**	**36,80%**	**27,8%**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal. 2008.

Del anterior cuadro se desprende lo siguiente:

Relativo a la capacidad en el sistema penitenciario y carcelario, la meta anunciada por el Conpes 3277 no se concretó ya que de los 24.331 nuevos cupos propuestos solamente se han

47 La ley 1153 de 2007 fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, en cuya sentencia se advirtió que las personas condenadas por virtud de dicha ley seguirían recluidas, es decir no tuvo efectos retroactivos.

48 La medida que se ha tomado para este registro, es de más del 20%, el cual según los estándares internacionales hacen del hacinamiento un fenómeno crítico.

aumentado 5.055 cupos, distribuidos así: 306 en la Regional Noroeste, 310 en la Regional Oriente, 1.040 en la Regional Central; 1975 en la Regional Occidental; 622 en la Regional Viejo Caldas y 802 en la Regional Norte.

El 6 de marzo de 2006 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3412) presentó un ajuste a la estrategia inicial de expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios con un nuevo proyecto sobre mecanismos de ejecución y de requerimientos, en particular, en relación con la estrategia para la construcción, dotación y mantenimiento de los 11 nuevos establecimientos de reclusión. Como se observa en el cuadro anterior, en la época estudiada el hacinamiento bajó en 11%.

Esta Defensoría Delegada hará un seguimiento especial a esta última proyección del Conpes.

2. Deficiente calidad de vida en las prisiones

Una de las características de este fenómeno, es el de ser inversamente proporcional a la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa. En efecto, cuando el hacinamiento aumenta o se hace más crítico, la calidad de vida de los internos y los niveles de sus condiciones de reclusión tiende a disminuir, lo que a la postre representa para la gran mayoría de la población reclusa una pena adicional a la judicialmente impuesta.

El problema carcelario requiere mucho más que asignación de partidas del presupuesto nacional para construcciones y refacciones. Como ya se dijo, necesita con urgencia una atención real e integral, para lo cual es menester establecer una mayor coordinación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial para la adopción de políticas que enfrenten la crisis carcelaria y le den solución a más corto plazo.

Los recursos de inversión no pueden destinarse sólo a satisfacer el déficit de cupos existente, pues se está viendo afectada la atención de los demás factores que integran el sistema penitenciario y carcelario; por ejemplo, el tratamiento progresivo para la reinserción social, la salud, la contratación de profesionales para conformar grupos interdisciplinarios, la ampliación de la planta de personal de custodia y vigilancia y administrativo, etc. Tales falencias han sido verificadas a través de las visitas de inspección practicadas por la Defensoría del Pueblo, especialmente en aquellos establecimientos penitenciarios recientemente inaugurados.

2.1 En cuanto a la salud

En el año 2005 el INPEC privatizó la prestación del servicio de atención médica a los internos y asumió directamente el suministro de medicinas. La Defensoría del Pueblo evaluó el impacto de estas nuevas condiciones de prestación del servicio de salud y encontró que los términos de contratación no aseguraban la continuidad del servicio. Esta situación se hizo pública en el año 2006. Tales objeciones y recomendaciones fueron motivo para que en el año 2007 se expidiera la Ley 1122, que en el literal m, artículo 14 dispone: ***"La población reclusa del país se afiliará al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional determinará los mecanismos que permitan la operatividad para que esta población reciba adecuadamente sus servicios".***

Esto, sin duda, representa un gran logro en la protección del derecho a la salud de la población reclusa, pero en la actualidad esta norma no está en vigencia, situación que motivó a la Defensoría del Pueblo a solicitarle al Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social que establezca los mecanismos que permitan su operatividad. Entre tanto, los Defensores Regionales han venido instaurando numerosas acciones de tutela para proteger la salud de los reclusos.

En reunión efectuada el 26 de marzo de los corrientes, funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia informaron a la Defensoría del Pueblo que en el mes de abril próximo se expedirá un decreto que hará una reforma a la citada Ley 1122 de 2007 y que tendrá por objeto sisbenizar a la totalidad de la población reclusa del país.

Por otra parte, el Decreto 475 de 1998 del Ministerio de la Protección Social establece los parámetros de potabilidad del agua para el consumo humano. Entre los meses de octubre y diciembre de 2006, a través de las Defensorías Regionales y Seccionales y con la ayuda técnica de los entes territoriales de la salud, se analizó el agua destinada al consumo, no sólo de la población reclusa sino del personal de guardia y administrativo en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. De los 139 establecimientos de reclusión adscritos al INPEC y otros que dependen directamente de las autoridades municipales, 27 presentaron problemas de agua contaminada. Como seguimiento a esta situación, este año se está realizando un nuevo análisis de la potabilidad del agua para conocer si el INPEC adoptó las medidas necesarias para subsanar tal irregularidad.

También relacionado con la calidad de vida, se registra el incremento de los suicidios en los establecimientos de reclusión del país (6 suicidios ocurridos en el año 2005, 19 en el 2006, 20 en el 2007 y 17 en el 2008). Frente a la presencia de este fenómeno y a su falta de previsión, la Defensoría del Pueblo mediante la Resolución Defensorial Nº 047 del 30 de marzo de 2007 exhortó a las autoridades del ramo para que adoptaran, entre otras medidas, la elaboración de un protocolo que ayude a la pronta detección de los signos propios de aquella conducta con el fin de obtener la atención oportuna para las personas afectadas. El INPEC suscribió un convenio con una universidad de Bogotá para la realización de dicho protocolo, pero observamos con preocupación que este fenómeno persiste, tal como lo demuestran las cifras mencionadas, por ello aprovecho esta oportunidad para reiterar mi llamado de atención a las autoridades penitenciarias y carcelarias con el fin de que se busque una solución definitiva a esta problemática.

2.2. En cuanto a los internos con enfermedad mental sobrevenida

La Defensoría del Pueblo llevó a cabo un estudio sobre esta situación, la cual hizo pública en el 2008 mediante un documento que contiene las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

1. *Las condiciones irregulares de reclusión que afecta a la generalidad de la población reclusa, de la misma manera golpea a este grupo especialmente vulnerable, sin que hasta el momento la Dirección General del INPEC haya actuado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, normas estas que brindan una protección especial y ordenan el diseño de una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas que por su condición psíquica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

2. *Los establecimientos carcelarios y penitenciarios, en especial las Unidades de Salud Mental de los tres (3) mencionados centros de reclusión, no cumplen los estándares internacionales y nacionales señalados para el tratamiento de las personas privadas de la libertad que presentan trastorno mental, pues no son el sitio adecuado para su rehabilitación, ya que tanto la situación de la infraestructura como las condiciones generales obstaculizan seriamente la plena realización del tratamiento, situación que les vulnera su derecho a tener una estancia digna y una atención médica adecuada.*

3. *El INPEC no cumple con lo dispuesto en el artículo 107 de la ley 65/93, ya que los internos con enfermedad mental diagnosticada, no son ubicados en un establecimiento psiquiátrico, clínica adecuada, casa de estudio o de trabajo, según el caso. Igualmente las autoridades penitenciarias y carcelarias no dan aviso al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad de esta situación.*

4. *En las historias clínicas, cartillas biográficas, prontuarios u hojas de vida de los internos no aparecen los dictámenes que demuestren que el recluso padece enfermedad psíquica o el concepto médico legal que avale esta situación.*

5. *En este tema existe una evidente discriminación hacia la mujer privada de la libertad, ya que el INPEC no ha establecido unidades de salud mental donde pueda ser internada la reclusa que le sobrevenga una enfermedad mental.*

6. *El INPEC no tiene diseñadas políticas o programas a favor de este grupo especialmente vulnerable, por ello existe diversidad de criterios para el manejo de estas personas, con lo que se eluden los deberes de protección a cargo de los directivos de los establecimientos carcelarios del país y se omite la garantía de una igualdad material.*

7. *Es evidente en los establecimientos de reclusión la carencia del personal especializado (psiquiatras, terapeutas ocupacionales, trabajadores sociales, enfermeras profesionales con especialización en psiquiatría, un psicólogo y personal de guardia especializado en el trato de estos pacientes) para el tratamiento de estas personas con enfermedad mental. Un ejemplo de ello, lo encontramos en el establecimiento carcelario de Bogotá, La Modelo, en donde se observó que el área de salud sólo cuenta con una médica siquiatra que presta turnos de cuatro horas diarias, un odontólogo con un turno a la semana, un sicólogo y dos enfermeras. En las horas de la noche sólo permanece una enfermera auxiliar.*

8. *En las tres mencionadas unidades de salud mental, donde se cuenta con el personal de la salud para la atención especializada de estas personas, el número de estos profesionales es insuficiente y el horario establecido para dicha atención no es el debido. A lo anterior se agrega la falta de una oportuna renovación de los respectivos contratos de prestación de servicios de estos profesionales, lo que genera, por largos periodos, la interrupción de la atención para estos pacientes internos.*

9. *En la mayoría de las áreas de atención médica de los establecimientos visitados no se cuenta con el espacio específico para el almacenamiento de los escasos medicamentos, ni los instrumentos necesarios para una atención médica urgente, lo que pone en peligro la vida e integridad de las personas allí recluidas. Así, los elementos de reanimación están en malas condiciones generales al igual que las instalaciones donde funciona el área de enfermería. Igualmente, se carece de un formato diario de notas de enfermería, y no hay registro del*

suministro o administración de los medicamentos a los pacientes, por lo que es imposible hablar de un control serio en este aspecto.

10. *A pesar de la información suministrada por el nivel central del INPEC acerca de la suficiencia en terapia ocupacional, la visita observó mucho ocio entre los internos con esta enfermedad.*

11. *En algunas de las historias clínicas revisadas no aparece el diagnóstico que respalde el manejo farmacológico adecuado de los pacientes, lo que evidencia la falta de control en este aspecto.*

12. *Aunque se debe reconocer el esfuerzo e iniciativas de la administración de los establecimientos de reclusión visitados, del cuerpo de custodia y vigilancia y del personal de salud que procuran mantener unas condiciones generales de reclusión respetuosas de los derechos fundamentales, este objetivo no se alcanza, ya que muchas de las falencias que se observan allí son atribuibles al nivel central del INPEC, a los problemas estructurales del sistema penitenciario y a la crisis fiscal que incide negativamente sobre el presupuesto destinado. Lo anterior, sin embargo, no exime de la responsabilidad debida al INPEC, cuya posición de garante frente a la población reclusa que se encuentra bajo su custodia y vigilancia, le obliga a brindar la atención médica especializada en el más alto nivel posible.*

Recomendaciones

Primera: *Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, el diseño y puesta en práctica de una política de previsión y de programas de rehabilitación e integración social para las personas reclusas que por su condición psíquica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

Segunda: *A la Dirección General del INPEC, que imparta a los Directores Regionales y de establecimientos penitenciarios y carcelarios las instrucciones que considere necesarias para el cabal cumplimento de lo dispuesto en el artículo 107 del Código Penitenciario y Carcelario.*

Tercera: *Al INPEC, que en las respectivas Unidades de Salud Mental ejerza control estricto al ingreso y estadía de los internos con trastorno mental sobrevenido.*

Cuarta: *Al INPEC, que a través de la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo, División salud, emita las directrices a seguir sobre la valoración y el diagnóstico previo de los citados pacientes y el diligenciamiento de las historias clínicas de cada uno de los internos que presenten signos de enajenación mental, como requisito esencial para su ingreso a dicha unidad.*

Quinta: *Al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 107 del Código Penitenciario y Carcelario, en el sentido de que si un interno presentare signos de enajenación mental se emita el respectivo concepto medicolegal.*

Sexta: *De este documento defensorial se dio traslado al Tribunal de Ética Médica y a la Sociedad Colombiana de Psiquiatría para el respectivo conocimiento y los fines que su competencia le indique.*

Séptima: *Al Consejo Superior de la Judicatura, que coordine con los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y con el INPEC la adopción de mecanismos eficaces para el estricto cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 107 de la Ley 65 de 1993.*

Octava: *Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, que en coordinación con las secretarías de salud municipales o distritales, según el caso, asesore y capacite al personal*

de salud de los establecimientos de reclusión, en verificación de las normas de habilitación de servicios de salud.

Novena: *A la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria que estudien la posibilidad de instaurar el correspondiente mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales con la finalidad de lograr el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley 65 de 1993. Igualmente, hacer el seguimiento a las recomendaciones contenidas en la presente resolución.*

Décima: *Al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Dirección General del INPEC estudiar la posibilidad de proveer en las nuevas construcciones de establecimientos de reclusión, espacios para la reclusión transitoria de las personas que presenten enfermedad mental sobrevenida, en especial en el caso de las mujeres privadas de libertad.*

Del texto completo de este documento se dio traslado al Ministro de la Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, al Director General del INPEC, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, a la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá y a todos los miembros del Comité Interinstitucional de Evaluación y Seguimiento a la Política Criminal.

3. Insuficiente personal penitenciario, sin adecuada capacitación

El INPEC no realizó estudios previos para determinar las necesidades de personal de custodia y vigilancia y de personal administrativo que se requiere para atender el funcionamiento de las citadas construcciones y ampliaciones. Para corregir esta situación ese instituto optó por trasladar personal desde los demás establecimientos de reclusión del país hacia los nuevos, agravando así el déficit del personal de guardia que hoy asciende a 4.700 unidades. En el futuro inmediato el INPEC tiene proyectado incrementar en 3.199 el personal de guardia, lo cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de los 11 nuevos establecimientos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3277 de 2004), en su estrategia para solucionar la problemática penitenciaria y carcelaria, propuso el incremento de 3.199 funcionarios del personal de guardia. En atención a esta propuesta y durante la época comprendida entre noviembre del 2005 y noviembre del 2008, mediante el Decreto 2337 del 2006 se aumentaron 900 unidades de guardia, y mediante el Decreto 3083 del 22 de agosto de 2008 se realizó una convocatoria para el aumento de 1.000 guardianes, esta última apenas está surtiendo el proceso administrativo. Es decir, para alcanzar la meta propuesta por el CONPES faltan aún 1.183 unidades de guardia.

En el sistema penitenciario y carcelario actualmente hay 11.094 cargos de guardianes, personal que no es suficiente para atender todos los procesos misionales que demanda una adecuada atención a la población reclusa en los 139 establecimientos de reclusión del orden nacional, pese a que la administración penitenciaria en los últimos tres (3) años ha trabajado arduamente por materializar un aumento de planta.

Otro aspecto que incide de manera importante en este tema, es la existencia actual de 1.833 vacantes, los 656 funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia no están capacitados para ejercer su función de seguridad y resocialización por padecer problemas médicos o siquiátricos.

El referido déficit de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional tiende a agravarse por los siguientes motivos:

a) Nuevas construcciones

La ampliación y construcción de nuevos establecimientos para mejorar las condiciones de habitabilidad no solo involucran un aumento en la capacidad de reclusión, sino una considerable demanda de personal de custodia y vigilancia y administrativo para garantizar las condiciones de seguridad y los procesos misionales de reinserción social a la cual tienen derecho estas personas.

b) Nuevas funciones por la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)

La implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) determina la ampliación de la cobertura de los grupos especiales de la guardia penitenciaria y carcelaria: GRI, CORES, Policía Judicial, Inteligencia y Guías Caninos.

c) Control de internos en detención y prisión domiciliaria

Los internos cobijados con la medida de detención o prisión domiciliaria, es otro factor que conlleva a determinar el número de efectivos del personal de custodia y vigilancia que requiere un establecimiento de reclusión. En esta última función, el INPEC considera que una vez entre en plena operatividad el sistema electrónico no habrá necesidad de disponer de guardias para este control.

4. Falta de programas de capacitación y de trabajo para las personas reclusas

El INPEC, a través de un contrato de consultorio con la Universidad Pontificia Bolivariana-Seccional Bucaramanga, estructuró un modelo educativo que se ajusta a las condiciones, características y necesidades propias del sistema penitenciario y carcelario. Este modelo educativo (que se inició en el segundo semestre del 2007 en 24 establecimientos de reclusión) es una propuesta pedagógica que se enmarca dentro de la educación permanente y la autoformación, y busca afectar las condiciones existenciales de los internos en perspectiva de lograr su desarrollo personal, comunitario y su relación con el entorno en un nuevo sentido de vida.

En el marco del Plan Nacional, el INPEC realizó un convenio con el Ministerio de Educación Nacional para implementar el programa de alfabetización. Este ministerio contrató con la Caja de Compensación Familiar (CAFAM) la implementación de programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos mayores sometidos a reclusión.

Proyecto Eurosocial - Educación

En junio del 2006, en la reunión de Eurosocial-educación en Cartagena de Indias, se decidió por parte de los países participantes incluir el tema de educación en prisiones y presentar un proyecto en el cual se conformaría la red latinoamericana de educación en prisiones. El objetivo de esta iniciativa es visualizar esta problemática y buscar que los gobiernos asuman políticas educativas de adultos en los establecimientos de reclusión. A este proyecto se vincularon la UNESCO y la OEA.

En cuanto al trabajo para la población reclusa, no existe un avance significativo y con el hacinamiento tiende a empeorarse.

5. Los derechos humanos y la nueva cultura penitenciaria

Dentro de los principales problemas enunciados que afectan al sistema penitenciario, sin duda se debe incluir uno más sobre el cual la Defensoría del Pueblo ha venido insistiendo[49]*. En las recientes construcciones de la nueva cultura penitenciaria, se hace caso omiso a las recomendaciones de las* Reglas mínimas para tratamiento de los reclusos *(tales como el número de personas en las celdas de descanso nocturno, la falta de espacio para estudio, trabajo, recreación y deporte).*

La Defensoría del Pueblo ha podido constatar que en los establecimientos de reclusión de la nueva cultura penitenciaria, el concepto de seguridad está por encima de cualquier otro valor, principio o derecho. Pareciera que la realidad observada en esos modernos establecimientos se encargara de desvirtuar el proclamado fin primordial de la pena y, en lugar de ser un instrumento para la resocialización o reinserción social del condenado, la pena, en cambio, tuviese un carácter exclusivamente vindicativo.

Para los condenados allí recluidos, la pena no representa una oportunidad de reintegración a la sociedad, sino un sufrimiento impuesto como castigo adicional. La implantación tergiversada de la nueva cultura penitenciaria, apoyada en el pretexto de garantizar mayores condiciones de seguridad, agrava innecesaria y deliberadamente el carácter aflictivo de la pena, actitud con la cual de manera arbitraria el INPEC modifica la naturaleza de la pena privativa de la libertad judicialmente impuesta y, por ende, quebranta la prohibición según la cual esta no se debe agravarse (reformatio in pejus).

La recuperación de la gobernabilidad, esto es, del orden, la autoridad y la disciplina, no puede hacerse a costa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

En las nuevas construcciones el INPEC olvida que debe tenerse en cuenta que la seguridad también debe entenderse como el derecho que en este caso tiene todo recluso a conservar la indemnidad de sus garantías fundamentales y, simultáneamente, el deber que tiene el Estado, a través de sus autoridades, de proteger la totalidad de esos bienes jurídicos, como norma suprema que orienta al Estado social de derecho que nos rige.

Propuestas de solución de la Defensoría del Pueblo

1. *Un mayor impulso en el funcionamiento regular del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, para que mediante estudios serios y fundamentados ayuden (como un órgano asesor del Gobierno) a la construcción de una política criminal y penitenciaria sólida y acorde con los derechos humanos.*

2. *La realización de investigaciones por parte de los organismos de control y ONG sobre la problemática del sistema penitenciario y carcelario, con trabajos de campo, para percibir directamente tanto las irregularidades como los hechos positivos que existen en su interior. Tales investigaciones se deben dar a conocer a los funcionarios y a la sociedad civil con el propósito de involucrarlos en la solución de dicha problemática.*

3. *Que los funcionarios que trabajen en el tema penitenciario y carcelario sean capacitados teniendo en cuenta los modelos o experiencias respetuosas de los derechos humanos a nivel*

49 Defensoría del Pueblo, Decimosegundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Enero-Diciembre de 2004, páginas 326 a 334, Imprenta Nacional, Bogotá, 2005.

internacional, para que así comparen y recojan las experiencias positivas y las implementen en los establecimientos de reclusión.

4. *Involucrar de manera real a la familia en el proceso de la reinserción social del condenado. En Colombia aunque está establecida en la normatividad esto no se cumple.*

5. *Que la empresa privada, como parte de su función social, se vincule de manera efectiva a la resocialización, ofreciéndole al condenado fuentes de trabajo y estudio dentro del establecimiento de reclusión, y una vez cumplida la pena este sea acogido en una casa de pospenados, con el fin de brindarle otras oportunidades y así indicarle un camino distinto al de la delincuencia.*

Como producto de esta actividad académica, los participantes del mencionado seminario profirieron la siguiente resolución:

Teniendo en cuenta, *que en el año 2005 se cumplieron cincuenta años de vigencia de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos que fueran aprobadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente realizado en Ginebra en 1955, y que con posterioridad a ellas las Naciones Unidas aprobaron los Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos (Resolución 45/11 de la Asamblea General), los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Resolución 37/194 de la Asamblea General), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio), Resolución 45/110 de la Asamblea General, y los Principios básicos para la aplicación de la justicia restitutiva en materia penal (E/CN.15/2002/14), y que la Asamblea General, en su Resolución 57/199 aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes anejo a la Convención del mismo nombre; y que en el marco de la Organización de los Estados Americanos fueron aprobadas asimismo la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero (Managua 1993), y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;*

Teniendo en cuenta asimismo *que el Plan de acción para la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI de las Naciones Unidas, en su punto X detalla las medidas relativas al hacinamiento en las prisiones y las alternativas seguras y eficaces en sustitución del encarcelamiento, y que la Oficina de Drogas y Criminalidad de las Naciones Unidas, con la participación del ILANUD y otras entidades elaboró y publicó en 2006 el "Manual para Programas en Justicia Restaurativa", y en 2007 el "Manual de principios básicos y buenas prácticas sobre Alternativas a la Prisión", instrumentos ambos de gran utilidad para reducir el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria;*

Considerando *que los instrumentos arriba citados establecen la necesidad de utilizar la prisión exclusivamente como último recurso, y de utilizarla en condiciones de dignidad, seguridad, higiene y respeto a los derechos fundamentales de las personas recluidas en ella, como asimismo a los de las funcionarias y funcionarios penitenciarios;*

Considerando asimismo *que un resultado del Programa ILANUD/RWI consistió en que las funcionarias y funcionarios penitenciarios, los jueces y juezas de ejecución de la*

pena, y los encargados y encargadas de la materia penitenciaria de los Defensorías del Pueblo, Defensorías de los Habitantes o Comisionados de Derechos Humanos de los diecinueve países de la región coincidieron en señalar que los cinco problemas principales que afectan, como caracterización general, a los sistemas penitenciarios son: la falta de políticas integrales, el hacinamiento carcelario, la deficiente calidad de vida en las prisiones, la insuficiencia de personal y su inadecuada capacitación, y la falta de programas de capacitación y trabajo para las personas presas;

Considerando *que los instrumentos internacionales anteriormente señalados y las mejores experiencias penitenciarias registradas en el mundo recomiendan a los Estados establecer sistemas penitenciarios basados en el modelo de derechos y deberes de las Naciones Unidas, que garanticen el cumplimiento de los parámetros constitucionales y el logro de una justicia penal racional y eficaz, y que el acceso universal a la justicia y la efectiva vigencia de las garantías del debido proceso son presupuestos básicos e imprescindibles para la existencia del Estado de Derecho;*

Considerando también *que la información brindada por los funcionarios y funcionarias de los diecinueve países y el análisis de la situación por parte de las expertas y expertos participantes en el programa ponen de manifiesto que pese a la progresiva introducción en las legislaciones penales y procesales de medidas alternativas a la pena privativa de libertad, los operadores jurídicos continúan privilegiando la pena de prisión y la prisión preventiva, desvirtuándose así la normativa internacional y los principios constitucionales relativos al tema, y que resultado de ello ha sido que numerosos países duplicaron sus tasas de encierro entre los años 1992-2008 y algunos inclusive las triplicaron, ocasionando grave hacinamiento carcelario, violencia, motines, numerosas muertes en casi todos los países, y grave afectación a otros derechos fundamentales como la salud, que se ve seriamente amenazada por las enfermedades infecciosas, situación que la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han considerado trato cruel, inhumano y degradante;*

Teniendo en cuenta *que el monitoreo sistemático de las prisiones constituye un eficaz mecanismo de prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;*

Observando *que en general los países han hecho un notable esfuerzo de construcción carcelaria, y sin embargo el acelerado aumento del uso de la prisión hace que esta sola medida resulte insuficiente para detener la sobrepoblación, con graves efectos sobre la vida, integridad y dignidad de las personas que deben soportarla; y que en la mayoría de los casos se construyen cárceles de máxima seguridad y excesivamente grandes utilizando equivocadamente un criterio de "economía de escala", siendo que solamente un grupo reducido de la población penitenciaria requiere este encierro extremo que dificulta el futuro retorno exitoso a la vida en libertad, y que la investigación penitenciaria demuestra que la gravedad de los problemas y conflictos penitenciarios aumenta en relación directa con el tamaño de las cárceles, y que las cárceles de pequeñas y medianas dimensiones promueven relaciones interpersonales más armoniosas y de menor violencia;*

Preocupados *por el hecho de que el acelerado crecimiento de las tasas de encierro y la sobrepoblación penitenciaria ocurren de manera generalizada en toda la región, y la investigación demuestra que al igual que la criminalidad, éste es un fenómeno que tiene correlación con el deterioro de los programas de bienestar social y con la creciente inequidad de la distribución del*

ingreso al interior de los países y entre los países de altos ingresos y los de medianos y bajos ingresos, categoría esta última que incluye a todos los de América Latina; y que siendo así las cosas, para superar la situación se requerirán acciones no solamente en el nivel penitenciario, sino también en el de la justicia penal, y sobre todo en el de la justicia social;

Preocupados asimismo *por la frecuente ineficacia de las normas que tutelan los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, a pesar del trabajo, y en algunos casos el denodado esfuerzo, de funcionarias y funcionarios penitenciarios, y de jueces, fiscales y defensores que tienen a su cargo el control de constitucionalidad de las leyes y la práctica de la gestión penitenciaria, y constatando la lamentable existencia de autoridades que no acompañan este esfuerzo general, y en algunos casos incurren en actos irregulares o corruptos;*

Preocupados también *por el hecho de que ante la situación del delito y a pesar de la sobrepoblación y deterioro de las cárceles, por lo general no se plantea una política criminológica integral, con perspectiva de género y atención a las víctimas del delito, y además surgen propuestas de crear nuevos tipos penales, elevar las penas de los delitos ya existentes, aumentar el uso de la prisión preventiva, reducir o eliminar las penas no privativas de libertad, y de que el Estado delegue su función de ejecución de la pena a la empresa privada, siendo que la ejecución de la pena es la fase culminante del proceso penal y función indelegable del Estado Democrático de Derecho;*

Considerando especialmente, *que la necesidad de control judicial de la privación de libertad es una manifestación del deber estatal de reconocimiento al control judicial de cualquier acto de la administración que afecte o pueda afectar derechos o libertades fundamentales de las personas; y que por ello, como una exigencia de los Estados Constitucionales de Derecho la ejecución de la pena debe ser controlada por los Jueces de Ejecución Penal y por la Justicia Constitucional, a partir de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y en las esferas propias de sus mandatos, competencias y responsabilidades;*

Por todo lo anterior, *los participantes en el "Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales ILANUD/RWI 2005-2008",*

Resuelven formular las siguientes recomendaciones:

1. *Establecer políticas públicas integrales que reconozcan y respeten la diversidad étnica y cultural de nuestros pueblos, con atención a las personas en situación de especial vulnerabilidad, enfocadas a reducir el desempleo y la inequidad de la distribución del ingreso, y a fortalecer los programas de educación, salud, vivienda y bienestar social; con un capítulo de justicia penal verdaderamente justa, transparente, sin impunidad para la criminalidad económica, la violenta, y otros delitos que causan grave daño social o personal, y con penas proporcionales y no privativas de libertad para la criminalidad leve y primaria;*
2. *Que tales políticas deberán tener perspectiva de género, con transversalidad;*
3. *Instar a los Estados sobre la necesidad de utilizar la prisión exclusivamente como último recurso, y de aplicarla en condiciones de dignidad, seguridad, higiene y respeto a los derechos fundamentales de las personas recluidas en ella;*
4. *Garantizar el pleno acceso a la justicia para las personas privadas de libertad mediante el fortalecimiento de las Defensorías Públicas, dotándolas de los recursos necesarios y del suficiente número de profesionales;*

5. *Instar a los Poderes Judiciales de los países de la región a dictar las directrices del caso en materia de Derecho de Ejecución Penal, con la finalidad de que las decisiones de los magistrados y magistradas se fundamenten en razones objetivas y explícitas, teniendo en cuenta las competencias y responsabilidades de la administración penitenciaria, sin que ello signifique un menoscabo de su función jurisdiccional de control de la legalidad de los actos de la referida administración; para estos efectos, los Estados deben promover espacios de comunicación y coordinación entre la jurisdicción y la administración penitenciaria, con el fin de lograr la realización plena de los objetivos constitucionales de la pena;*

6. *Fortalecer las instituciones de control y monitoreo de las condiciones de reclusión, como mecanismo preventivo de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;*

7. *Eliminar con urgencia la sobrepoblación y hacinamiento que ocasiona la deficiente calidad de vida en las prisiones, poniendo en vigencia el derecho internacional, las constituciones de los países y las legislaciones nacionales que prohíben ese trato cruel, inhumano y degradante, y evitar su reaparición futura por medio de políticas de reducción del uso exagerado de la prisión preventiva y de la pena de prisión, y de programas de constante mantenimiento de los establecimientos penales y adecuación de los cupos carcelarios a la evolución demográfica de los países, incluyendo adecuadas políticas de repatriación de personas privadas de libertad;*

8. *En los casos que ello se requiera, adecuar o sustituir progresivamente la infraestructura penitenciaria existente para alcanzar como mínimo los estándares previstos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos;*

9. *Determinar la conveniencia de que los niños y niñas vivan con sus madres, teniendo en cuenta el principio del interés superior del niño establecido en la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, para lo cual deberán contemplarse condiciones dignas y adecuadas en las prisiones, como asimismo formas de prisión domiciliaria, de reducción de penas, u otras, debiendo los organismos responsables de la niñez y adolescencia asumir la responsabilidad y supervisión correspondiente;*

10. *Implementar la carrera penitenciaria, con el fin de seleccionar, designar y promover al personal en todas sus jerarquías en función de su idoneidad, en adecuada relación numérica personas-presas/persona-funcionaria, con estabilidad laboral, salario digno, adecuados beneficios sociales y de salud, plan de carrera y capacitación profesional permanente acorde con sus funciones;*

11. *Fortalecer los programas de educación primaria, secundaria, técnica y universitaria, metodológicamente adecuados a la situación de privación de libertad de presos y presas, incluyendo la participación activa de las autoridades nacionales en educación con el fin de que sus políticas alcancen a las personas privadas de libertad. Tales programas deben tener la característica de ser universales, con especial atención a la población vulnerable menor de edad y joven, en razón de las nuevas formas de criminalidad violenta de las que es víctima y en las que se ve inmersa;*

12. *Fortalecer los programas de capacitación laboral y trabajo de las personas privadas de libertad, promoviendo sus iniciativas y acompañando sus esfuerzos que involucren a su entorno familiar, e involucrando a los ministerios de trabajo, instituciones públicas y privadas de capacitación laboral, y a las empresas y asociaciones privadas;*

13. *Lograr un equilibrio en los diversos componentes de los programas penitenciarios, evitando que el énfasis en la función seguridad vaya en detrimento de los rubros educación, salud, trabajo, visita y otros;*

14. *Fortalecer, o establecer en los países que no cuentan con él, un sistema de reducción de pena como estímulo a la participación de las personas privadas de libertad en actividades de educación, cultura y trabajo;*

15. *Establecer criterios eficientes de agrupamiento de las personas privadas de libertad para reducir su vulnerabilidad frente a las situaciones desfavorables provocadas por la convivencia forzada;*

16. *Implementar políticas de sensibilización y difusión, por parte del Estado y otros organismos, relativas a la misión del sistema penal, a sus limitaciones jurídicas y materiales, y a las ventajas de la adopción de alternativas a las penas privativas de libertad;*

17. *Promover medidas concretas de asistencia postpenitenciaria e instrumentos jurídicos que aseguren a las personas que han sido condenadas a penas privativas de libertad la posibilidad de su reinserción laboral y social;*

18. *Fortalecer la salud en las prisiones por medio de las autoridades nacionales en salud, con el fin de que sus políticas de prevención, promoción, diagnóstico y tratamiento alcancen a las personas privadas de libertad, con especial atención a las enfermedades infecciosas, tales como TBC y VIH, y fortalecer el programa ONUDD/ILANUD en esa materia, en el marco de la legislación de cada país;*

19. *Promover la cooperación internacional en materia de personas extranjeras privadas de libertad, facilitando el traslado a su país de origen;*

20. *Promover en toda la medida posible la participación de la sociedad civil y de las mismas personas privadas de libertad para lograr la inserción social de éstas, durante y con posterioridad a su privación de libertad, logrando también la mayor transparencia en el proceso de ejecución de la pena;*

21. *Fortalecer y sensibilizar la colaboración "público – público" de manera que se involucren en el sistema penitenciario autoridades y funcionarios estatales de los niveles nacional, regional y local;*

22. *Establecer estándares adecuados de recolección, sistematización y análisis de información tendientes a que las estadísticas de los países de la región tengan el mayor grado de comparabilidad.*

Finalmente, *los funcionarios y funcionarias participantes en el "Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales ILANUD/RWI 2005-2008", agradecen al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, al Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, y a la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional, por el desarrollo de este programa que viene resultando de tanto beneficio para los sistemas penitenciarios de los países de América Latina, y les solicitan continuarlo y fortalecerlo en todo lo posible. Por su parte el ILANUD se compromete a hacer llegar esta declaración con sus recomendaciones a las autoridades pertinentes de cada país.*

3. LOS RECLUSOS CON ENFERMEDAD MENTAL SOBREVENIDA Y LAS UNIDADES DE SALUD MENTAL

Mediante vista de inspección especial a las tres unidades de salud mental existentes en el país, la Defensoría del Pueblo verificó 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 defensorial se expidió la resolución defensorial del 8 de diciembre de 2008, algunos de cuyos apartes se transcriben a continuación:

En el segundo semestre de 2007 la Defensoría Delegada realizó la primera visita de inspección a la denominada Unidad de salud mental ubicada en el establecimiento carcelario de Bogotá, La Modelo, que es el centro de reclusión del país en donde en mayor cantidad se encuentran tales personas. Posteriormente, el 25 de abril del 2008, se efectuó una visita de seguimiento a este mismo lugar. Esta actividad produjo los siguientes resultados:

Unidad de Salud Mental del Establecimiento Carcelario de Bogotá, La Modelo

En esta actividad defensorial se contó con el apoyo de un médico siquiatra de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, ocasión en la que se encontraron las situaciones que a continuación se describen:

Infraestructura y condiciones generales en las que se encuentran estos internos con trastorno mental. *Después de inspeccionar las instalaciones físicas y confrontar las áreas con el número de pacientes (39) que conforman dicha población, se verificó que el espacio físico que ocupan los internos es suficiente, pero no adecuado por las siguientes razones:*

- *Debido a la humedad por filtración de las aguas lluvias se presenta deterioro en los techos y en varios sitios de la unidad.*

- *El sitio para el descanso nocturno es colectivo y está ubicado en un segundo piso. Allí los internos duermen en dos salones con divisiones o separaciones precarias entre las camas que ellos mismos han improvisado con cobijas y sábanas muy delgadas. Algunas de estas divisiones están hechas en madera.*

- *Gracias a que las ventanas son grandes existe una buena iluminación. Sin embargo, la mayoría de ellas se encuentran sin vidrios, por lo cual el aire penetra de manera libre y permanente haciendo el lugar muy frío. A esto se agrega que las camas están dotadas de una sábana y una cobija muy delgadas y que las condiciones climáticas de la ciudad de Bogotá en horas de la noche y de la madrugada presenta una temperatura que oscila entre los 6°C y los 9°C, circunstancia que afecta el trato digno que debe brindárseles a estas personas y pone en riesgo su salud.*

- *En el sitio destinado para la cocina no se preparan los alimentos que se suministran a los pacientes, ya que son traídos del rancho o cocina central del establecimiento carcelario. Los*

cubiertos de plástico observados en este sitio estaban en buen estado de limpieza. En el área destinada para el comedor sólo se encontró un televisor y dos sillas plásticas.

- *El área de sanidad está compuesta por una enfermería y un consultorio médico de menos de tres metros cuadrados, con escasa iluminación y ventilación. En este sitio prestan los servicios de salud una médica siquiatra con turnos de cuatro horas diarias, un odontólogo con un turno a la semana, un sicólogo, dos enfermeras cuyos turnos están distribuidos de la siguiente manera: una en el día y una en la noche.*

- *En la farmacia se encontró poca existencia de medicamentos. Se informó que diariamente se surtían desde la farmacia central del establecimiento.*

- *Con respecto al área ocupacional, la administración informó que se realizan manualidades como pinturas y tejidos. Algunos internos se ocupan en la huerta, otros estaban haciendo cometas con el psicólogo de la unidad y solo un interno estaba haciendo jarrones con papel. Sin embargo, en general, se observó mucho ocio en los pacientes, unos haciendo movimientos repetitivos con características de impregnación debido al consumo de medicamentos neurolépticos.*

- *En el área denominada de observación, se encontraron dos internos durmiendo en colchonetas en el piso.*

- *El número de baños es insuficiente para la cantidad de pacientes. Los sanitarios y las duchas están dañados y fuera de servicio, los orinales y los lavaderos presentan lama verde y negra. El estado general de mantenimiento y aseo de la batería sanitaria es pésimo, generando malos olores e infestación de insectos voladores.*

- *El suministro del agua no es constante. La suspensión frecuente y prolongada de esta obliga a los internos a almacenar agua en recipientes de plástico, ocasionando humedad en el piso. Los internos solicitan la disponibilidad permanente de agua.*

- *En el sistema de recolección de aguas negras hay sifones sin tapa que generan contaminación (se perciben malos olores) y riesgo de accidentes para los pacientes.*

- *Respecto del manejo y recolección de basuras, estas se recogen en recipientes de plástico sin tapas.*

- *Hay un patio central descubierto donde permanecen todo el día los internos, cuyo piso de cemento está en malas condiciones. Dicha área está rodeada por un canal en la que se empoza el agua y produce mal olor.*

- *Algunos hechos aquí descritos fueron expuestos al personal administrativo que maneja la Unidad, quienes manifestaron que la dirección del establecimiento está haciendo esfuerzos para mejorar tales condiciones, pero hay soluciones que dependen del presupuesto asignado al INPEC, por lo tanto son del resorte de la Dirección General del instituto.*

Concepto médico especializado emitido por la doctora Ángela Patricia Murcia, médica siquiatra al servicio de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Centro regulador de urgencias y emergencias:

- *En la mayoría de las historias clínicas revisadas no reposa la valoración por Psiquiatra de Medicina Legal (como lo establece el artículo 107 del Código Penitenciario y Carcelario) (lo consignado en paréntesis no es del texto original).*

- *En algunas de las historias clínicas revisadas ("casos...") no aparece el diagnóstico multiaxial por ejes que respalde el manejo farmacológico que se encontraba establecido.*
- *Algunos pacientes con patología orgánica, por ejemplo ("caso..." tiene diagnosticada epilepsia crónica, encontrándose en el anexo psiquiátrico sin que presente patología mental diagnosticada por el siquiatra.*
- *Se revisó el caso particular del señor XXX. El resumen se leyó en computador ya que no reposa historia clínica física; se aprecia confusión con el diagnóstico ya que inicialmente aparece antecedente de trastorno de pánico en tratamiento con antidepresivos y benzodiazepinas (Tofranil y Clonazepam), y posteriormente se anotó diagnóstico de Trastorno Afectivo Bipolar, no encontrándose el manejo farmacológico instaurado. Finalmente, aparece registrado que en valoración de Medicina Legal la doctora XXX no encuentra enfermedad mental grave y considera cuadro de simulación. No aparece registrado si en el momento del egreso se le entregó fórmula de medicamentos (El paciente en cuestión fue atendido por ambulancia del CRU días después de su egreso de la cárcel presentando un cuadro compatible con síndrome de abstinencia por discontinuación de medicamentos depresores del sistema nervioso central).*
- *En la revisión del área de enfermería se encontraron varios problemas importantes para la prestación del servicio (no hay un sitio específico para el almacenamiento de los medicamentos; se encuentran algunos de ellos con fecha de expiración vencida; no hay carro de paro; los elementos de reanimación en malas condiciones generales al igual que las instalaciones donde funciona el área de enfermería que no cuentan con las mínimas condiciones de higiene y bioseguridad, no cuentan con un formato diario de notas de enfermería; no hay registro de administración de medicamentos). En este aspecto se sugiere verificación de las normas de habilitación de servicios de salud, con apoyo de la oficina de Vigilancia y Control de la Oferta de la Secretaría Distrital de Salud.*

  Los funcionarios que practicaron las dos visitas de inspección consideran que la infraestructura descrita es inadecuada para la reclusión, y el tratamiento médico brindado no es óptimo para estas personas con trastornos mentales. Por ello es necesario recalcar que el Estado, a través del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, debe suministrarles lo necesario para la rehabilitación en su salud mental.

  Una de las irregularidades detectada por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá sobre la cual queremos hacer énfasis es la ausencia en las historias clínicas de la valoración por psiquiatría del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. En este asunto específico, los funcionarios del establecimiento carcelario de Bogotá La Modelo, que administran la Unidad de Salud Mental nos informaron acerca del obstáculo existente para el cumplimiento de lo ordenado por el artículo 107 de la Ley 65 de 1993, ya que el Instituto de Medicina Legal se niega a practicar dicha valoración argumentando lo siguiente: "Esta actividad requerida no corresponde al campo de la psiquiatría forense, cuyo ámbito de aplicación se refiere al estudio de la salud y enfermedad mental como elemento probatorio en la investigación judicial, actividad diferente al diagnóstico y tratamiento de la persona en otros contextos.

  Por este motivo, sugiero respetuosamente que se oriente la solicitud al servicio de salud que da la cobertura a los internos, el cual podrá complementar el concepto ya emitido por el siquiatra tratante y generar las recomendaciones de manejo que sean pertinentes." [50]

50 Oficio N° 2006 193-O-URMF-RB del 29 de diciembre de 2006, suscrito por el Coordinador de la Unidad Regional de Medicina Forense y dirigido al director, subdirector y asesora jurídica del establecimiento carcelario de Bogotá La Modelo.

Se considera que las directivas del citado instituto médico forense incurren en una interpretación errónea y en un flagrante desconocimiento de la ley al negar la valoración solicitada, pues si bien esta no se refiere al estudio de una presunta enfermedad mental como elemento probatorio en una investigación judicial sino que sus efectos tienen importancia en el ámbito de una decisión administrativa, es un mandato legal que debe acatarse (artículo 107 de la Ley 65 de 1993). Además debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la hermenéutica jurídica vigente la disposición contenida en el citado artículo 107 constituye una norma especial, que por tener tal carácter, prevalece sobre cualquier otra norma de índole general.

En la segunda visita de inspección, la de seguimiento, se constató por parte del Doctor Arturo Avila Rojas, médico adscrito a esta Defensoría Delegada, que la situación anteriormente descrita continuaba idéntica.

Así las cosas, se determinó que era indispensable realizar un diagnóstico general que incluyera las otras dos unidades de salud mental existentes en el país, adscritas también al INPEC y ubicadas en los establecimientos de reclusión de Cali y de Medellín.

Unidad de Salud Mental del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cali, Villahermosa

La Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca solicitó colaboración a la Secretaría de Salud de Cali para la práctica de la visita de inspección al anunciado sitio, lo cual no fue posible por carecer de psiquiatra. Por tal razón, el 24 de junio del presente año se realizó esta visita por parte de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria y el médico adscrito a dicha dependencia, y se conceptuó:

La unidad de salud mental cuenta con dos pisos y está ubicada en la parte posterior del establecimiento carcelario, su acceso es difícil tanto para los funcionarios como para la población reclusa que requiere atención.

Las condiciones locativas están en mal estado: paredes con pintura deteriorada y con fuertes signos de humedad.

La hospitalización se hace en el primer piso. Las habitaciones muestran importantísima humedad y las camas son hechas en concreto y sobre ellas se acondicionan algunas colchonetas que están en pésimas condiciones.

Comentan los internos que cuando llueve por los sifones salen aguas negras llenando el piso de excrementos y mal olor. Los baños están deteriorados (inodoros rotos, no hay duchas) y en el momento de la visita defensorial no había agua, por lo cual los sanitarios rebosaban de excrementos.

En el segundo piso están las áreas de psicología, de trabajo social, etc., todas en malas condiciones. Igualmente, en el segundo piso hay un área de televisión pero sin aparato porque, según los internos, lo prestaron al igual que el equipo de sonido, y hasta la fecha no les fueron devueltos.

Al solicitar algunas historias clínicas el Doctor Ávila, médico de la Defensoría Delegada, encontró que carecen de los requerimientos dispuestos por la Resolución 1995 de 1999 del Ministerio de la Protección Social, y en algunos casos no existe este documento.

Al preguntar por el número de profesionales en salud y sus horarios laborales se estableció que solo hay un psiquiatra, el cual asiste una hora diaria de lunes a viernes. Igualmente hay una auxiliar de enfermería, que en el momento de nuestra visita está laborando sin contrato, y una psicóloga. Esta Unidad de salud mental carece de trabajadora social, de jefe de enfermería, de socióloga y de terapeuta ocupacional.

Los medicamentos estaban siendo empacados y rotulados por la auxiliar de enfermería y la psicóloga con el nombre de cada interno y fechas para el sábado, domingo y lunes festivo, ocasiones en los que no hay profesionales de la salud en esta dependencia, para que los internos allí recluidos se autodosifiquen en esos días.

Los internos aparecen en malas condiciones de aseo y de presentación.

En el aspecto jurídico de estos pacientes, se inspeccionaron las hojas de vida (cartillas biográficas o prontuarios) de los 20 internos recluidos en la referida unidad, y se halló que la mayoría de estas no contienen los datos mínimos que exige el artículo 107 de la Ley 65 de 1993, tales como el concepto del médico del establecimiento de reclusión, el dictamen medicolegal (siendo un elemento indispensable que acredita el estado de salud mental del interno) e información de esa novedad al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Así mismo, en uno de estos documentos se encontró una resolución de traslado de un interno de la cárcel de Pasto a esa Unidad de Salud Mental en Cali, pero con preocupación observamos que el Director Regional Occidental, como única motivación para expedir este acto administrativo, adujo la solicitud del director del establecimiento de reclusión de Pasto.

La anterior irregularidad se suma a los traslados que se realizan en el interior del mismo establecimiento (de cualquier patio a la Unidad de Salud Mental) sin el sustento legal que respalde tal situación, como lo es la orden escrita de la Junta de Patios basada en los requisitos del articulo 107 del citado estatuto penitenciario y carcelario.

Unidad de Salud Mental ubicada en la Reclusión de Mujeres de Medellín

La Defensoría Regional de Antioquia nos comunicó que la Secretaría de Salud Municipal de Medellín, el 3 de julio de 2008, había practicado una visita de inspección a la Reclusión de Mujeres y a la respectiva Unidad de Salud Mental allí dispuesta, lo cual adjuntó al respectivo informe rendido por esa Regional, el que a continuación se expone.

Antecedentes:

La unidad mencionada funciona desde el año de 1993 en un patio anexo a la Reclusión de Mujeres de Medellín, como consecuencia de una acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo en contra de la Dirección General de Prisiones, para esa época, en protección de los derechos a la vida, la salud y la dignidad de los reclusos. Allí se recibieron 59 internos en tratamiento psiquiátrico que fueron trasladados del anexo psiquiátrico de la Penitenciaría Central de Colombia, la Picota, de Bogotá.

En ese entonces, el personal contratado para el tratamiento fue un psiquiatra, una psicóloga, dos trabajadores sociales, varios terapeutas ocupacionales, un médico general, enfermeros y algunos miembros del cuerpo de Custodia y Vigilancia que fueron capacitados para la atención de dicho personal.

El local fue adecuado con la ayuda de profesionales que laboraban en el Hospital Mental de Medellín, los cuales indicaron desde el color en que se debían pintar las paredes, hasta cómo debía ser la distribución de espacios como consultorios, dormitorios, unidades sanitarias, aulas, utilización de la piscina como medio terapéutico, lo mismo que cancha de fútbol y de baloncesto.

Actualidad:

Después de 15 años encontramos en este sitio a 28 pacientes, los cuales, a la fecha del presente informe, no cuentan con la misma cantidad de personal que dio inicio a la Unidad de Salud Mental. El servicio médico y el área de trabajo social, las cubren profesionales adscritos a la Reclusión, no existe psiquiatra con contrato vigente y tampoco se cuenta con terapeuta, pues este profesional se encuentra contratado para laborar en los tres establecimientos ubicados en el área Metropolitana de Medellín.

En cuanto a las instalaciones físicas de la Unidad, estas requieren de urgente intervención, ya que existen humedades, deterioro de las paredes, mal estado de las unidades sanitarias internas y externas, o sea, se encuentran en total abandono.

El personal de Custodia y Vigilancia es insuficiente y no está capacitado para la custodia y tratamiento de este tipo de personal. Presuntamente, como consecuencia del mal servicio prestado en la mencionada Unidad, el día sábado 5 de julio, se presentó la muerte del interno Marco Antonio Peña, quien estaba recluido allí desde el día 9 de diciembre del año 2007, condenado a 12 años de prisión y a órdenes del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la ciudad de Pereira. La muerte del mencionado señor se dio por ahorcamiento, para lo cual utilizó su sábana. Este hecho está siendo investigado por la Fiscalía.

Por su parte, la Secretaría de Salud de Medellín encontró en el patio 7, Unidad de psiquiatría, la siguiente situación:

- *Condiciones locativas desfavorables.*
- *Unidades sanitarias sin abastecimiento de agua y en avanzado estado de deterioro y en desaseo.*
- *No existen lavaescobas, por lo tanto se utilizan los lavamanos en línea para lavar los traperos, al igual que para el lavado de utensilios de cocina*
- *Dormitorios en condiciones desfavorables*
- *Goteras en techos de las habitaciones.*

En consecuencia, este organismo oficial ordenó las siguientes medidas preventivas:

- *Instalar mesa en material higiénico para la distribución de los alimentos*
- *Instalar poceta para el lavado de utensilios en comedor*
- *Realizar adecuaciones locativas en cuartos de recuperación y unidades sanitarias comunes*
- *Instalar suministro de agua en unidades sanitarias*
- *Instalar lavaescobas*

Presencia de enfermos mentales en otros establecimientos de reclusión

En las visitas de inspección practicadas a distintos establecimientos de reclusión del país que no cuentan con los sitios especiales para aquellos reclusos y reclusas con enfermedad mental sobrevenida, o lo que el INPEC ha denominado unidades de salud mental (Popayán, Cartagena, Barranquilla, Valledupar, Cúcuta, Cómbita), se detectó un número de estas personas privadas de la libertad en peores condiciones a las arriba descritas, ya que al no existir un lugar especialmente destinado para su reclusión se encuentran ubicadas en los patios revueltos con otros internos o en la sección de sanidad del respectivo establecimiento, lo cual genera dos situaciones diferentes. La primera, se concreta en la agresiones físicas y verbales que esas personas pueden recibir en un momento de crisis por parte de sus compañeros de reclusión.

La segunda situación se refiere al riesgo que representa una persona en tales condiciones mentales para los demás internos allí hospitalizados. Igualmente, cuando el enfermo mental es ubicado en la sección de sanidad del establecimiento corre el riesgo de ser contagiado de las enfermedades existentes en ese sitio. A esta grave irregularidad se le agrega que en la mayoría de estos establecimientos de reclusión no existe un psiquiatra y estos internos son tratados por los médicos generales adscritos a los respectivos centros, quienes a su turno no cuentan con los medicamentos especializados y los medios terapéuticos para tratar la enfermedad mental.

Un hecho que no debe pasar inadvertido es la situación que padece la mujer reclusa con enfermedad mental sobrevenida. Al respecto, se ha de recordar que ningún establecimiento de reclusión del país cuenta con un sitio especial para su ubicación y atención, por ello, generalmente, a la mujer reclusa con patología psíquica sobrevenida se le ubica en celdas de castigo, se le aísla en su propia celda o se le confina en la sección de sanidad con otros enfermos.

En lo que tiene que ver con las personas sobre las que recae sentencia condenatoria privativa de la libertad, sin duda, las situaciones descritas se derivan de la omisión del INPEC en establecer las contrataciones respectivas para solicitar su ingreso a un establecimiento psiquiátrico, clínica adecuada, casa de estudio o de trabajo, según el caso dando aviso al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad (artículo 107 de la Ley 65 de 1993).

CONSIDERANDOS

1. ("...")

2. Los derechos de los reclusos enfermos mentales

2.1. Marco Teórico

En el concepto general de enfermedad mental encontramos que esta consiste en un desorden de la mente que interfiere con el comportamiento normal y hace la vida diaria más difícil. Esto, trasladado al ámbito de cualquier establecimiento carcelarios o penitenciario, sin duda se magnifica. Por ello, el Estado, a través del INPEC, debe brindar a las personas que presentan tal cuadro clínico las condiciones mínimas de subsistencia que le permitan sobrellevar su padecimiento y asistirlo para reincorporarlo al entorno social y familiar.

Sobre este tema, la Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2007, manifiesta:

El deber del Estado de otorgar protección especial a las personas, que por padecer una enfermedad mental se encuentren en circunstancias de indefensión y debilidad manifiesta,

está enmarcado dentro de parámetros basados en la Constitución Política, que le obliga a proteger especialmente a quienes por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (art. 13, inciso final, Const.) y a adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran (art. 47 ib.).

Referente a lo anterior, también se ha manifestado (T-378 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz):

En distintas sentencias, la Corte Constitucional ha indicado la necesidad de brindar un trato especial a las personas discapacitadas y ha señalado que la omisión de ese trato especial puede constituir una medida discriminatoria. Ello, por cuanto la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de las personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe, situación que les impide, entonces, participar e integrarse en las actividades sociales, para poder así ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones."

Es así como el INPEC, atendiendo a los deberes de protección a su cargo, y frente a la protección especial que demandan los internos con enfermedad mental sobrevenida, debe diseñar políticas y adelantar programas a favor de este grupo especialmente vulnerable, garantizando una igualdad material real.

2.2. Marco Normativo

2.2.1. En la normatividad nacional

La Constitución Política en los artículos 13 y 47 establece que el Estado debe adelantar una política de rehabilitación de los ***disminuidos psíquicos****. Por lo anterior, el Estado debe proveer, obligatoria e ininterrumpidamente, el tratamiento científico especializado para rehabilitar a esa persona.*

La Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) el artículo 107 dispone:

Si un interno presentare signos de enajenación mental y el médico del centro de reclusión dictamina que el recluso padece enfermedad psíquica, el director del respectivo centro pedirá el concepto medicolegal, el cual si es afirmativo, procederá a solicitar su ingreso a un establecimiento psiquiátrico, clínica adecuada, casa de estudio o de trabajo, según el caso, dando aviso al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

2.2.2. El tema en la normatividad internacional

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:*

  Artículo 10-1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:*

  El artículo 12 reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

- *Convención Americana sobre Derechos Humanos:*

Artículo 5-1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

El numeral 2 del mismo artículo indica: "Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano".

- *Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el artículo 82.1 dispone: "los alienados no deberán ser recluidos en prisiones. Se tomarán disposiciones para trasladarlos lo antes posible a establecimientos para enfermos mentales" (las subrayas fuera del texto original).*

En el numeral 2 de este mismo artículo se prescribe:

"Los reclusos que sufran otras enfermedades o anormalidades mentales deberán ser observados y tratados en instituciones especializadas dirigidas por médicos. Durante su permanencia en la prisión, dichos reclusos estarán bajo la vigilancia especial de un médico".

También en el numeral 4 se afirma:

"El servicio médico o psiquiátrico de los establecimientos penitenciarios deberá asegurar el tratamiento psiquiátrico de todos los demás reclusos que necesiten dicho tratamiento" (las subrayas fuera del texto original).

Asimismo, el artículo 83 dice: "Convendrá que se tomen disposiciones, de acuerdo con los organismos competentes, para que, en caso necesario, se continúe el tratamiento psiquiátrico después de la liberación y se asegure una asistencia social postpenitenciaria de carácter psiquiátrico" (las subrayas fuera del texto original).

- *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos[51]:*

"9. Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica".

- *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental [52]:*

Principio 1

Libertades fundamentales y derechos básicos

1. *Todas las personas tienen derecho a la mejor atención disponible en materia de salud mental, que será parte del sistema de asistencia sanitaria y social.*

2. *Todas las personas que padezcan una enfermedad mental, o que estén siendo atendidas por esa causa, serán tratadas con humanidad y con respeto a la dignidad inherente de la persona humana.*

51 Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su Resolución 45/111 del 14 de diciembre de 1990.
52 Adoptados por la Asamblea General en su resolución 46/119, de 17 de diciembre de 1991.

3. Todas las personas que padezcan una enfermedad mental, o que estén siendo atendidas por esa causa, tienen derecho a la protección contra la explotación económica, sexual o de otra índole, el maltrato físico o de otra índole y el trato degradante.

4. No habrá discriminación por motivo de enfermedad mental. Por "discriminación" se entenderá cualquier distinción, exclusión o preferencia cuyo resultado sea impedir o menoscabar el disfrute de los derechos en pie de igualdad. Las medidas especiales adoptadas con la única finalidad de proteger los derechos de las personas que padezcan una enfermedad mental o de garantizar su mejoría no serán consideradas discriminación. La discriminación no incluye ninguna distinción, exclusión o preferencia adoptada de conformidad con las disposiciones de los presentes Principios que sea necesaria para proteger los derechos humanos de una persona que padezca una enfermedad mental o de otras personas.

- *Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [53]:*

Principio 1

El personal de salud, especialmente los médicos, encargado de la atención médica de personas presas o detenidas tiene el deber de brindar protección a la salud física y mental de dichas personas y de tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas.

De acuerdo con los estándares internacionales, estos pacientes tendrán derecho a ser tratados en un ambiente lo menos restrictivo posible y a recibir el tratamiento menos alterador posible que corresponda a sus necesidades de salud y a la necesidad de proteger la seguridad física de terceros.

3. Acción Defensorial

Además de las visitas de inspección descritas en el acápite de los hechos, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria y de las Defensorías Regionales y Seccionales, viene realizando el seguimiento a las personas que con posterioridad a su aprehensión, durante la detención preventiva o la ejecución de la pena privativa de la libertad, les sobreviene cualquier modalidad o tipo de trastorno mental. A estas personas se les recluye en lo que el INPEC ha denominado Unidades de Salud Mental o, con frecuencia, en los pabellones corrientes, en celdas de aislamiento y en las secciones de sanidad de los diferentes establecimientos de reclusión del país, lo cual ha llevado a la Defensoría del Pueblo a intervenir ante las administraciones de cárceles y penitenciarías o a interponer acciones de tutela en busca de la protección de los derechos fundamentales de estas personas.

También se cuenta con una publicación "El Control Defensorial en los Centros de Reclusión" [54] en cuyo capitulo 5 se consignan las directrices necesarias para la realización de las visitas a unidades especializadas u hospitales psiquiátricos y a las unidades de la salud mental de los establecimientos carcelarios.

Mediante varios memorandos la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria ha impartido las directrices necesarias a los Defensores Regionales y Seccionales con el fin

53 Adoptados por la Asamblea General en su resolución 37/194, de 18 de diciembre de 1982.

54 Defensoría del Pueblo. Tercera edición, Bogotá: Imprenta Nacional, 2004.

de reforzar sus conocimientos sobre el tema y formular pautas dirigidas a controlar de manera adecuada la permanencia de los internos con enfermedad mental sobrevenida en los establecimientos de reclusión. El más reciente memorando alusivo al tema brinda orientación sobre la aplicabilidad de la normatividad en estos casos.

En este documento se dice que el funcionamiento y uso de las denominadas Unidades de Salud Mental en ciertos establecimientos de reclusión del país debe tener, en cualquier caso, el claro y esencial carácter de transitorio. En efecto, como se sabe, tales sitios tienen la útil y justificada destinación de albergar a aquellos reclusos que les sobreviene algún trastorno o enfermedad mental, debida, entre otras causas, a que el ámbito carcelario es altamente psicopatógeno. También son utilizados estos sitios para acoger allí transitoriamente –mientras son trasladados a los lugares que señala la ley– a los internos que han sido declarados inimputables por la respectiva autoridad judicial de conocimiento o que son objeto por parte de esa misma autoridad de una medida de protección con internación (artículo 374 de la Ley 600 de 2000).

3.1 Doctrina defensorial

En la formulación de tales directrices se hace especial énfasis que en el caso de aquellos internos que sin tener la calidad de inimputables (como condenados) les sobreviene una enfermedad o trastorno mental durante la reclusión, la permanencia eminentemente transitoria o temporal de ellos en el establecimiento de reclusión está reglada por lo dispuesto por el ***artículo 107 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario)****, cuyo contenido es el siguiente: "CASOS DE ENAJENACIÓN MENTAL. Si un interno presentare signos de enajenación mental y el médico del centro de reclusión dictaminara que el recluso padece enfermedad psíquica, el director del respectivo centro, pedirá el concepto medicolegal, el cual si es afirmativo, procederá a solicitar su ingreso a un establecimiento psiquiátrico, clínica adecuada, casa de estudio o de trabajo, según el caso, dando aviso al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad".*

En cuanto a la persona declarada judicialmente inimputable, bien sea mediante sentencia en la que se le impuso medida de seguridad con internación o bien si como simple sindicado se decretó en su contra medida de protección con internación (artículo 374 de la Ley 600 de 2000), la Defensoría del Pueblo debe solicitar a las autoridades carcelarias y a las judiciales la aplicación inmediata de los artículos 466 y 465 de la Ley 906 de 2004.

De lo anterior, fácilmente se deduce que en cualquiera de los casos indicados, una vez establecida la condición mental irregular del interno este debe permanecer en el establecimiento de reclusión el tiempo estrictamente indispensable para que las autoridades carcelarias cumplan diligentemente los trámites necesarios para su traslado a uno de los lugares señalados en las referidas normas o mientras se le declara inimputable por la autoridad judicial que corresponda. Entre tanto, en cualquiera de los dos casos, las autoridades carcelarias y penitenciarias deben brindarle la atención idónea y la debida protección.

Sin duda alguna, la finalidad de las citadas normas no es otra que la de proteger de manera pronta, idónea y eficaz el derecho fundamental a la salud. En efecto, si se tolerase una estadía prolongada de un interno que luego de ser médicamente auscultado se le dictamina que padece enfermedad mental, se estaría atentando gravemente contra el derecho fundamental a la salud psíquica y física de esa persona.

Un establecimiento de reclusión –cualquiera que este sea– nunca será el lugar adecuado para suministrar la atención psiquiátrica que requiere una persona que se halle en tal circunstancia,

de ahí la clara intención del legislador plasmada en el artículo 24 del citado Código Penitenciario y Carcelario en el sentido de clausurar en forma definitiva los antiguos pabellones o anexos psiquiátricos en los que se alojaban de manera indefinida a los inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica y a los imputables que presentaran alteración psíquica. Como bien se sabe, en la actualidad el Ministerio de la Protección Social está a cargo de los inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica.

No debe permitirse que a las unidades de salud mental –u otro lugar de un establecimiento de reclusión– se les dé la misma destinación que en el pasado tenían aquellos anexos psiquiátricos, ya desaparecidos primero por orden judicial y luego por mandato legal. Tales lugares deben ser sitios meramente transitorios de reclusión, en los cuales los internos con las descritas características mentales reciban los cuidados y la protección ***primarios*** *indispensables, y se les separe del resto de la población reclusa para evitar que sean víctimas de vejámenes y agresiones por los compañeros de reclusión o que, por el contrario, ellos se conviertan en agresores.*

Por lo anterior, se les solicitó a los funcionarios encargados del tema penitenciario y carcelario controlar la permanencia en los establecimientos de reclusión de los internos con enfermedad mental sobrevenida o judicialmente declarados inimputables, invocando ante las respectivas autoridades carcelarias y penitenciarias y judiciales de sus respectivas jurisdicciones el cumplimiento de lo dispuesto en las normas arriba anotadas.

Igualmente, esta Defensoría Delegada ha recomendado a las autoridades penitenciarias y carcelarias del orden nacional y regional la adopción de medidas tendientes a acatar las recomendaciones contenidas en los informes producto de nuestras visitas de inspección y hasta el momento no hemos observado resultado alguno, razón por la cual el Defensor del Pueblo procederá a utilizar la magistratura de opinión para hacer conocer a la opinión pública tal situación e instar nuevamente a las autoridades penitenciarias y carcelarias al respeto de los derechos humanos de las mencionadas personas.

Conclusiones

1. *Las condiciones irregulares de reclusión que afectan a la generalidad de la población reclusa, de la misma manera golpea a este grupo especialmente vulnerable, sin que hasta el momento la Dirección General del INPEC haya actuado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, normas estas que brindan una protección especial y ordenan el diseño de una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas que por su condición psíquica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

2. *Los establecimientos carcelarios y penitenciarios, en especial las Unidades de Salud Mental de los tres (3) mencionados centros de reclusión, no cumplen los estándares internacionales y nacionales señalados para el tratamiento de las personas privadas de la libertad que presentan trastorno mental, pues no son el sitio adecuado para su rehabilitación, ya que tanto la situación de la infraestructura como las condiciones generales obstaculizan seriamente la plena realización del tratamiento, situación que les vulnera su derecho a tener una estancia digna y una atención médica adecuada.*

3. *El INPEC no cumple con lo dispuesto en el artículo 107 de la ley 65/93, ya que los internos con enfermedad mental diagnosticada, no son ubicados en un establecimiento psiquiátrico, clínica adecuada, casa de estudio o de trabajo, según el caso. Igualmente las autoridades penitenciarias y carcelarias no dan aviso al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad de esta situación.*

4. *En las historias clínicas, cartillas biográficas, prontuarios u hojas de vida de los internos no aparecen los dictámenes que demuestren que el recluso padece enfermedad psíquica o el concepto medicolegal que avale esta situación.*

5. *En este tema existe una evidente discriminación hacia la mujer privada de la libertad, ya que el INPEC no ha establecido unidades de salud mental donde pueda ser internada la reclusa que le sobrevenga una enfermedad mental.*

6. *El INPEC no tiene diseñadas políticas o programas a favor de este grupo especialmente vulnerable, por ello existe diversidad de criterios para el manejo de estas personas, con lo que se eluden los deberes de protección a cargo de los directivos de los establecimientos carcelarios del país y se omite la garantía de una igualdad material.*

7. *Es evidente en los establecimientos de reclusión la carencia del personal especializado (psiquiatras, terapeutas ocupacionales, trabajadores sociales, enfermeras profesionales con especialización en psiquiatría, un psicólogo y personal de guardia especializado en el trato de estos pacientes) para el tratamiento de estas personas con enfermedad mental. Un ejemplo de ello, lo encontramos en el establecimiento carcelario de Bogotá, La Modelo, en donde se observó que el área de salud sólo cuenta con una médica siquiatra que presta turnos de cuatro horas diarias, un odontólogo con un turno a la semana, un sicólogo y dos enfermeras. En las horas de la noche sólo permanece una enfermera auxiliar.*

8. *En las tres mencionadas unidades de salud mental, donde se cuenta con el personal de la salud para la atención especializada de estas personas, el número de estos profesionales es insuficiente y el horario establecido para dicha atención no es el debido. A lo anterior se agrega la falta de una oportuna renovación de los respectivos contratos de prestación de servicios de estos profesionales, lo que genera, por largos periodos, la interrupción de la atención para estos internos pacientes.*

9. *En la mayoría de las áreas de atención médica de los establecimientos visitados no se cuenta con el espacio específico para el almacenamiento de los escasos medicamentos, ni los instrumentos necesarios para una atención médica urgente, lo que pone en peligro la vida e integridad de las personas allí recluidas. Así, los elementos de reanimación están en malas condiciones generales al igual que las instalaciones donde funciona el área de enfermería. Igualmente se carece de un formato diario de notas de enfermería, y no hay registro del suministro o administración de los medicamentos a los pacientes, por lo que es imposible hablar de un control serio en este aspecto.*

10. *A pesar de la información suministrada por el nivel central del INPEC acerca de la suficiencia en terapia ocupacional, la visita observó mucho ocio entre los internos con esta enfermedad.*

11. *En algunas de las historias clínicas revisadas no aparece el diagnóstico que respalde el manejo farmacológico adecuado de los pacientes, lo que evidencia la falta de control en este aspecto.*

12. *Aunque se debe reconocer el esfuerzo e iniciativas de la administración de los establecimientos de reclusión visitados, del cuerpo de custodia y vigilancia y del personal de salud que procuran mantener unas condiciones generales de reclusión respetuosas de los derechos fundamentales, este objetivo no se alcanza, ya que muchas de las falencias que se observan allí son atribuibles al nivel central del INPEC, a los problemas estructurales del sistema penitenciario y a la crisis fiscal que incide negativamente sobre el presupuesto destinado. Lo anterior, sin embargo, no*

exime de la responsabilidad debida al INPEC, cuya posición de garante frente a la población reclusa que se encuentra bajo su custodia y vigilancia, le obliga a brindar la atención médica especializada en el más alto nivel posible.

RESUELVE

PRIMERO: *SOLICITAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC el diseño y puesta en práctica de una política de previsión y de programas de rehabilitación e integración social para las personas reclusas que por su condición psíquica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

SEGUNDO: *SOLICITAR a la Dirección General del INPEC que imparta a los Directores Regionales y de establecimientos penitenciarios y carcelarios las instrucciones que considere necesarias para el cabal cumplimento de lo dispuesto en el artículo 107 del Código Penitenciario y Carcelario.*

TERCERO: *RECOMENDAR al INPEC que en las respectivas Unidades de Salud Mental ejerza control estricto al ingreso y estadía de los internos con trastorno mental sobrevenido.*

CUARTO: *SOLICITAR al INPEC, a través de la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo, División salud, emita las directrices a seguir sobre la valoración y el diagnóstico previo de los citados pacientes y el diligenciamiento de las historias clínicas de cada uno de los internos que presenten signos de enajenación mental, como requisito esencial para su ingreso a dicha unidad.*

QUINTO: *RECOMENDAR al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 107 del Código Penitenciario y Carcelario, en el sentido de que si un interno presentare signos de enajenación mental se emita el respectivo concepto medicolegal.*

SEXTO: *DAR TRASLADO de la presente Resolución Defensorial al Tribunal de Ética Médica y a la Sociedad Colombiana de Psiquiatría para el respectivo conocimiento y los fines que su competencia le indique.*

SÉPTIMO: *SOLICITAR al Consejo Superior de la Judicatura que coordine con los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y con el INPEC la adopción de mecanismos eficaces para el estricto cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 107 de la Ley 65 de 1993.*

OCTAVO: *RECOMENDAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, que en coordinación con las secretarías de salud municipales o distritales, según el caso, asesore y capacite al personal de salud de los establecimientos de reclusión, en verificación de las normas de habilitación de servicios de salud.*

NOVENO: *ENCARGAR a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria que estudien la posibilidad de instaurar el correspondiente mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales con la finalidad de lograr el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley 65 de 1993. Igualmente, hacer el seguimiento a las recomendaciones contenidas en la presente resolución.*

DÉCIMO: *SOLICITAR al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Dirección General del INPEC estudiar la posibilidad de proveer en las nuevas construcciones de establecimientos de reclusión, espacios para la reclusión transitoria de las personas que presenten enfermedad mental sobrevenida, en especial en el caso de las mujeres privadas de libertad.*

UNDÉCIMO: *REMITIR copia de la presente resolución al Ministro de la Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, al Director General del INPEC, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, a la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá y a todos los miembros del Comité Interinstitucional de Evaluación y Seguimiento a la Política Criminal.*

DUODÉCIMO: *INCLUIR la presente Resolución Defensorial y los resultados de su seguimiento en el Informe Anual que habrá de presentar el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, previsto en el ordinal 7° del artículo 282 de la Constitución Política y en ordinal 7° del artículo 9 de la Ley 24 de 1992.*

4. NECESIDAD DE DEFINICIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE INIMPUTABILIDAD PARA LA ADECUADA UBICACIÓN DEL INTERNO

Para dar respuesta a una consulta formulada por una Defensora Pública acerca de la correcta ubicación de su poderdante ante la duda de la condición de inimputabilidad de este, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria emitió concepto con fecha del 3 de junio de 2008. Por considerar importante este documento como criterio de actuación frente a situaciones idénticas o similares, a continuación se transcriben algunos apartes de dicho concepto:

("...") se considera que mientras no haya una definición acerca de la situación jurídica de su poderdante será difícil determinar con certeza el lugar en donde este debe permanecer recluido. En efecto, la autoridad judicial debe establecer de manera clara, definitiva y con prontitud la calidad de imputable o inimputable del sindicado, ya que la orden de traslado a clínica o establecimiento público o privado para que se le preste atención psiquiátrica, proferida por el Juez Penal Municipal con función de control de garantías, por sí sola, es decir, sin la debida fundamentación y justificación, corre el riesgo de no ser acatada o de ser controvertida –con argumentos válidos o no– por la autoridad penitenciaria a quien esté dirigida.

Al respecto, el artículo 374 de la Ley 600 de 2000, a la letra dice: ***"Medidas de protección:*** *Adquirida la calidad de sujeto procesal y verificado que se trata de un inimputable y esté demostrada la existencia de una conducta típica y antijurídica en el mismo grado probatorio exigido para el caso de inimputables, el funcionario judicial podrá disponer en favor del* ***sindicado*** *una medida de protección que consistirá en internación o libertad vigilada de acuerdo a lo aconsejado por un perito" (las subrayas no están en el texto original).*

De acuerdo con la norma transcrita, una vez establecida la condición de inimputable del sindicado, la autoridad judicial debe remitir ***a la Dirección General de Promoción Social del Ministerio de la Protección Social,*** *y no a la autoridad carcelaria, los documentos que sustenten tal condición de salud mental y la providencia que así lo determina en donde se ordene la internación correspondiente.*

De otra parte, en el informe pericial entregado por la psiquiatra de la Unidad Operativa de Investigación Criminal de la Defensoría Pública, se afirma que el referido interno usuario de la Defensoría Pública "fue diagnosticado con trastorno Esquizofrénico y trastorno de personalidad antisocial, sin embargo para el momento actual a pesar de continuar con algunos síntomas característicos de dichos trastornos no cumple en su totalidad con los criterios diagnósticos según el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales DSM IV." Como puede observarse, de dicho experticio no es posible colegir la calidad de inimputable en el grado de certeza exigido por el transcrito artículo 374 del C.P.P. para poder aplicar a un ***sindicado o imputado*** *la medida de protección de internación allí prevista.*

Por lo anterior, es indispensable y urgente que el respectivo Defensor Público apremie a la autoridad judicial competente para que decida la situación del referido interno de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 374 del C.P.P.

Ahora bien, la situación podría ser distinta en el evento de que el procurado, a pesar de padecer alguna enfermedad o trastorno mental, no sea judicialmente declarado inimputable[55]*, bien como sindicado o como condenado. Si como sindicado, se encontraría sometido a un verdadero limbo originado por un vacío jurídico, pues la legislación no prevé un lugar de reclusión especial para el sindicado con trastorno mental pero imputable sobre el cual recaiga medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión. Frente a tal vacío normativo, este sindicado va a parar a lo que el INPEC ha denominado Unidades de Salud Mental, que como usted bien lo anota en su escrito son lugares inadecuados para brindar un tratamiento psiquiátrico idóneo que busque la rehabilitación de la salud mental de cualquier persona.*

Si como condenado Medina no es declarado inimputable, contrario a lo anterior, el artículo 107 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) ordena que debe recluírsele en un "establecimiento psiquiátrico, clínica adecuada, casa de estudio o de trabajo, según el caso, dando aviso al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad". Como se observa, para este evento sí existe una norma que de manera expresa señala lugares especiales en los que ha de ser internada la persona imputable sobre la que recaiga sentencia condenatoria definitiva y que padezca un trastorno psíquico preexistente o sobreviniente a la condena privativa de la libertad e inclusive a la conducta punible. Sin embargo, las autoridades penitenciarias y carcelarias no están cumpliendo con el mencionado mandato legal, y a estos internos al igual que a los anteriores, también se les envían a las citadas unidades de salud mental.

No obstante, bajo la premisa de que se estaría frente a la violación o amenaza del derecho a la salud (física o psíquica) –que en tratándose de personas privadas de la libertad es un ***derecho fundamental autónomo***[56]*–, se considera que para el caso concreto en que cualquiera de las dos eventuales irregularidades anotadas se presenten serían subsanables mediante la utilización de la acción de tutela o de la acción de cumplimiento.*

55 Téngase en cuenta que la declaración judicial de inimputable exige la necesaria conexidad entre el trastorno mental y la conducta punible, en una relación indisoluble de causa-efecto.

56 Tratándose de reclusos, el derecho a la salud surge como un derecho fundamental autónomo, es decir, aquí la salud para poder ser calificada como derecho fundamental no requiere de una relación de conexidad con otro derecho fundamental como el de la vida (sentencia de la Corte Constitucional T-687 de 2003).

5. CASO TÍPICO DE DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA CIRCUNSTANCIA DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD

Hacia el mes de octubre de 2008 la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo del Inpec puso en conocimiento de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria la decisión tomada por la EPS Salud Total de excluir de sus servicios a un interno fundamentada en la circunstancia de privación de la libertad de este.

Luego de la insistencia de esta Delegada ante la citada entidad de la salud para persuadirla de que revocara su decisión de sustraerse a la obligación de prestar sus servicios médicos al interno, por cuanto ello representaba una flagrante violación de sus derechos fundamentales, y en vista de que este propósito no se logró, se optó por elevar la correspondiente queja de la irregularidad anotada ante la Superintendencia Nacional de Salud, en busca de la efectiva protección de los derechos fundamentales del interno afectado. El texto de esa queja es el siguiente:

("...")

Por ser de su competencia, pongo en su conocimiento la siguiente irregularidad, la cual constituye violación de derechos fundamentales, entre otros el de la salud.

El 30 de noviembre de 2008 la E.P.S Salud Total decidió cerrar el contrato de prestación de sus servicios de salud al señor XX, aduciendo, entre otras las siguientes razones:

a) *Por su situación jurídica, debido a que el usuario se encuentra privado de la libertad en el establecimiento carcelario de Bogotá, La Modelo. En efecto, en comunicación escrita enviada al INPEC por la Dra. Lisset Gómez León, abogada de Servicios Legales a Usuarios de la mencionada E.P.S, esta afirma que la afiliación del referido usuario "...se encuentra SUSPENDIDA por cierre de contrato a fecha 30 de marzo de 2008 por parte del Área de Auditoría Operativa de esta Entidad, teniendo en cuenta que el Señor XX se encuentra privado de la libertad" (las subrayas no están en el texto original).*

b) *Porque, según lo considera la citada E.P.S, los servicios de salud deben ser prestados al señor Hurtado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC. Así, en posterior comunicación, Salud Total advierte al INPEC que dicha afiliación "...se encuentra ACTIVA en razón a que el usuario Señor XX realizó pagos como cotizante independiente desde el mes de julio de 2008, sin embargo pese a que SALUD TOTAL E.P.S está en la obligación de recibir estos aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, reiteramos nuestra negativa de no brindar los servicios de salud, en virtud de lo estipulado en el Código Penitenciario y Carcelario Ley 65 de 1933 que define que es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, quien debe suministrarle los servicios de salud a las personas que se encuentre (sic) cumpliendo pena de prisión." ("..."). Más adelante, en el mismo documento, se concluye: "Por lo anterior, no podemos acceder a su solicitud de cobertura en salud para el Señor XX, pues se trata de una obligación legal adquirida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC".*

Frente a estos dos argumentos de la E.P.S Salud Total, esta Defensoría Delegada considera lo siguiente:

1. *La primera de las razones que esa EPS aduce para negar sus servicios al señor Sergio Pablo Hurtado, referente a su condición de persona sometida a reclusión es, desde cualquier punto de vista, violatoria de los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, a la dignidad humana, a la salud y a la autonomía personal.*

   Sin duda alguna, esta decisión constituye, de manera principal, un argumento discriminatorio y por ende excluyente, a través del cual la citada entidad de salud pretende evadir en forma inaceptable las responsabilidades que a ella le compete.

   De manera específica, sobre el derecho a la ***no discriminación*** *la Defensoría del Pueblo, basada en la jurisprudencia y doctrina constitucional vigente, ha manifestado*[57]*:*

   ("...") es discriminación toda distinción, exclusión o restricción arbitraria que tenga por objeto o resultado, consciente o inconsciente, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales a una persona o grupos de personas en lo político, económico, laboral, social, religioso, cultural y civil o en cualquier otro ámbito.

   Así, constituye discriminación, todo acto que se realiza con base en un criterio o motivo sospechoso que tenga como objeto o resultado el impedir, negar o limitar el acceso a bienes y servicios en los ámbitos definidos en el inciso anterior.

   La discriminación en primer lugar puede ser directa o bien puede ser indirecta. La discriminación directa es la que se encuentra contenida en una norma jurídica; y la discriminación indirecta es la que se expresa en la aplicación o interpretación del derecho o en cualquier ámbito de las relaciones humanas. La discriminación es activa cuando se da un trato diferente injusto, o pasiva, cuando se omite o desconoce la necesidad de diferenciación ante situaciones desiguales.

   La violación del derecho de igualdad puede referirse a cualquier derecho humano. ("...")

   La discriminación en todas sus modalidades está absolutamente prohibida. ("...") (las subrayas no están en el texto original).

2. *En cuanto a la segunda razón, si bien el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- es quien debe suministrarle los servicios de salud a las personas que se hallan privadas de la libertad, ya que la salud de la población reclusa es una obligación o deber jurídico a cargo del Estado (INPEC), es la misma Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), en su artículo 106, la que permite al interno recibir atención médica particular en dos casos: "Se podrá permitir la atención por médicos particulares en casos excepcionales y cuando el establecimiento no esté en capacidad de prestar el servicio." (las subrayas no están en el texto original). Con certeza, dentro de los* ***casos excepcionales*** *en los cuales el recluso puede recibir la atención médica particular que requiera se encuentra el evento en que él mismo lo decida así, bien sea porque se encuentra afiliado a una E.P.S o porque disponga de un médico de su confianza. De cualquier manera, se debe atender esa manifestación de voluntad del recluso.*

   Se aclara que esta excepción prevista en el Código Penitenciario y Carcelario no hace referencia a la libre escogencia entre las entidades promotoras de salud de la que habla el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 100 de 1993, por cuanto los servicios médicos que por obligación legal

57 Proyecto de Ley Estatutaria N° 68 de 2007 Senado "Por la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación". Este proyecto de ley fue elaborado por la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.

presta el INPEC a la población reclusa no lo erigen en E.P.S. Es decir, el vínculo que se establece entre el INPEC y el recluso (relación de especial sujeción) no equivale a la relación de usuario y E.P.S.

Debe entenderse entonces que la afiliación de una persona privada de la libertad a una E.P.S tiene el carácter de opcional, es decir, cuando el recluso frente a los servicios que le brinda el INPEC y a los que desea y puede tener acceso como cotizante o beneficiario de una E.P.S, decide escoger a esta última; caso en el cual las autoridades penitenciarias y carcelarias deberán permitirle y facilitarle tal acceso de manera expedita. Sería inadmisible una colisión o disputa de obligaciones y responsabilidades entre una E.P.S y el INPEC frente a la necesidad de atención médica de un recluso, tenga esta el carácter de urgencia o no. Si se aceptara una discusión de tal carácter resultaría como único perjudicado el recluso.

Con este fundamento jurídico, y teniendo en cuenta que no existe en nuestro ordenamiento jurídico norma alguna que faculte a una entidad de las que constituyen el Sistema General de Seguridad Social en Salud (EPS, IPS, ARS, etc.) a negar o excluir de sus servicios a un afiliado o beneficiario por el hecho de ser recluso, o a aducir que por esa misma razón es a las autoridades penitenciarias y carcelarias a quienes de manera exclusiva le corresponde tal cubrimiento en salud, esta Defensoría Delegada conminó a la E.P.S Salud Total a que prestara la atención médica al señor XX cuando éste libremente la requiriera, para lo cual debería coordinar lo necesario con el INPEC a fin de que dicha asistencia se prestara sin dificultad alguna.

No obstante, Salud Total E.P.S, como respuesta, en comunicación del 22 de diciembre de 2008 (la cual se anexa), reiteró su negativa en los siguientes términos: "Así las cosas, procedimos a realizar cierre de contrato a fecha 30 de noviembre de 2008 y teniendo en cuenta que nos es imposible garantizarle la atención en Salud procederemos a reembolsar los aportes efectuados, por lo que el recluso Señor XX deberá enviar escrito de autorización para un tercero que reclame el cheque dado que este saldría a nombre del cotizante." Y a continuación, allí mismo se agrega: "Decisión que se adopta de acuerdo a lo establecido y por disposición del Código Penitenciario y Carcelario Ley 65 de 1993 " ("...").

Por otra parte, no es cierto que en las circunstancias de privación de libertad en que se encuentra el señor Hurtado le sea imposible a la E.P.S Salud Total prestarle sus servicios, pues en cualquier eventualidad bastaría coordinar con las autoridades del INPEC lo necesario para que la atención de este usuario se realice sin mayores dificultades. En estos casos, el INPEC debe proveer lo necesario a cualquier interno para hacer posible los desplazamientos que este requiera para la atención de su salud: cumplimiento de citas médicas externas, utilización de ambulancias oficiales, entre otras; como es obvio, siempre con el acompañamiento del personal de custodia y vigilancia y las medidas de seguridad que correspondan.

Por lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que por virtud de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política la atención de la salud es un servicio público que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, y que según la Ley 100 de 1993 la Superintendencia Nacional de Salud es el máximo órgano de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de manera comedida y con carácter urgente, le solicito ordene a la E.P.S Salud Total que restablezca, en condiciones de eficiencia e igualdad, los servicios de salud al señor XX.

Luego de la gestión de la Delegada ante la Superintendencia Nacional de Salud, fue la misma E.P.S la que respondió directamente a la Defensoría en los siguientes términos:

("...")

Verificando la base de datos, el Señor XX se afilió al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de SALUD TOTAL E.P.S el día 8 de octubre de 2004, en calidad de cotizante independiente. A la fecha la afiliación se encuentra SUSPENDIDA por Mora en los aportes correspondientes a los meses Diciembre de 2008 a Abril de 2009, lo anterior teniendo en cuenta el artículo 57 del decreto 806 de 1998.

("...")

Por lo tanto para acceder a los servicios médicos ofrecidos dentro del Plan Obligatorio de Salud, debe regularizar la morosidad presentada.

En cuanto a la cobertura de servicios solicitada ante esta Entidad, como lo habíamos informado en pasadas oportunidades, Salud Total no estaba obligada a brindar los servicios de salud al señor XX, en virtud de lo estipulado en el Código Penitenciario y Carcelario Ley 65 de 1993 ...(el texto original de este párrafo no está subrayado).

("...")

Igualmente, si bien es cierto que la Ley 1122 de 2007 en su artículo 14 dispuso que la población reclusa del país se afiliara al Sistema General de Seguridad Social en Salud, también lo es que la norma rezaba textualmente ***"El Gobierno Nacional determinará los mecanismos que permitan la operatividad para que esa población reciba adecuadamente sus servicios".***

De acuerdo a lo anterior, pese a que esta norma permitía la afiliación de reclusos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el momento de nuestras respuestas al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y a la Defensoría del Pueblo, ***dicha modalidad de afiliación aún no había sido reglamentada,*** *siéndonos imposible garantizar la atención de un usuario que como ya lo hemos explicado, no nos correspondía.*

No obstante lo ya expuesto, y como es de su conocimiento, solo hasta el pasado primero (1°) de abril de 2009 se sancionó el Decreto 1141, por medio del cual se reglamenta la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, es decir que actualmente y de acuerdo a la normatividad ya citada podremos garantizarle la prestación de los servicios que llegue a requerir el señor XX, siempre y cuando se encuentre Activo al Sistema.

En la atención de este mismo caso, y con el claro propósito de que el interno afectado no quedase desprotegido de la atención de su salud así fuese de manera temporal, simultáneamente la Delegada reiteró al Inpec una advertencia hecha recientemente en un asunto similar. Los siguientes son algunos fragmentos de dicha reiteración:

("...") se debe tener siempre presente que cuando una persona es privada de la libertad queda por cuenta del Estado, aún en sus necesidades más básicas. A partir de ese momento el Estado, que en este caso está representado por el INPEC, asume la calidad de ***garante,*** *lo que significa que ha de responder por la integridad de los derechos fundamentales de esa persona. Tal obligación constituye un* ***deber jurídico.***

("...")

Este ***garante*** *debe actuar de manera oportuna y diligente para evitar la producción o dilación de un riesgo o peligro para un bien jurídico, en este caso la salud. Es decir, el INPEC está*

obligado a evitar que ese peligro -preexistente o sobreviniente a la privación de la libertad- se torne en lesión o se agrave.

De conformidad con lo anterior, la renuncia (expresa o tácita, libre o inducida) de un interno a los servicios de salud que debe ofrecerle el INPEC, debido a que se encuentra afiliado a una EPS -con anterioridad o posterioridad a la privación de su libertad-, se tendrá como inexistente, es decir, no servirá de excusa para que ese instituto quede eximido o relevado de las obligaciones que la calidad de ***garante*** *le imponen.*

Tal ***afiliación*** *sólo podrá tener el carácter de subsidiaria o accesoria frente al deber jurídico en cabeza del INPEC. Por lo tanto, la negativa o demora en que pudiese incurrir la E.P.S en la atención o prestación efectiva de sus servicios no podrá excusar al INPEC de su responsabilidad. Sería inaceptable una colisión de obligaciones y responsabilidades entre el INPEC y una EPS o IPS frente a la necesidad de atención médica de un interno, tenga esta el carácter de urgencia o no.*

Tan cierto es lo afirmado hasta aquí que el propio Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) consigna en su Título IX lo relacionado con el ***servicio médico*** *que debe existir en cada establecimiento penitenciario o carcelario (artículos 104 y subsiguientes: "En cada establecimiento se organizará un servicio de sanidad para velar por la salud de los internos..."). El alcance de tal obligación o deber jurídico* ***a cargo del Estado*** *es reafirmado por el parágrafo 2° del artículo 106 del mismo estatuto, el cual prevé: "En los establecimientos de reclusión donde no funcionare la atención médica en la forma prevista en este Título, ésta quedará a cargo del Servicio Nacional de Salud."*

6. INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SOBRE RESIDUOS HOSPITALARIOS Y SIMILARES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DEL PAÍS

6.1. Justificación

En los últimos años ha existido una creciente preocupación por el riesgo de infecciones en la comunidad asociadas a los desechos hospitalarios. Este temor comienza cuando aparece la infección por VIH y las personas saben que de los sitios prestadores de servicios de salud pueden salir cantidad de materiales y fluidos que pudieran provocar infecciones del mismo tipo a personas en la comunidad.

Asimismo, se supone que las personas que llegan a los hospitales y a otros servicios de salud con infecciones revisten algún peligro y que todo lo que se haga para su tratamiento genera unos residuos que llevan estas infecciones al exterior donde se encuentra el resto de la comunidad.

Sucede igualmente en la cárceles donde el hacinamiento y las condiciones generales de salubridad son muy deficientes y por lo tanto se considera que hay una especial susceptibilidad en esta población.

Aunque hay una gran controversia en torno al riesgo, considerado en términos de probabilidades de infecciones causadas por los desechos hospitalarios[58], en Colombia existe

58 http://www.cepis.ops-oms.org/cursoreas/e/fulltext/desechos.pdf.

una legislación bastante precisa y rigurosa sobre estos desechos y por lo tanto queremos que la población objeto (personas privadas de la libertad) estén cubiertas por esta legislación y que el mencionado riesgo de adquirir alguna infección sea el más bajo posible.

Para efectos del presente estudio se entenderá por "desechos hospitalarios" aquellos que provienen de sitios donde se realiza cualquier actividad considerada como práctica de atención en salud. En el ámbito penitenciario y carcelario esta actividad se realiza principalmente en las "áreas o secciones de sanidad", donde se producen desechos "infectantes"; es decir, que contienen agentes microbianos que pueden causar infecciones en las personas que los manipulan.

6.2. Aspectos metodológicos

En la etapa inicial del estudio se realizó un censo en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, lo cual se llevó a cabo con dos encuestas. Una para directores de los establecimientos y otra para funcionarios de la Defensoría del Pueblo.

La prueba piloto para dichos instrumentos se realizó en el establecimiento penitenciario y carcelario de Cali, ciudad en donde además se visitó la Secretaría de Salud del Valle donde los expertos nos hicieron algunas precisiones.

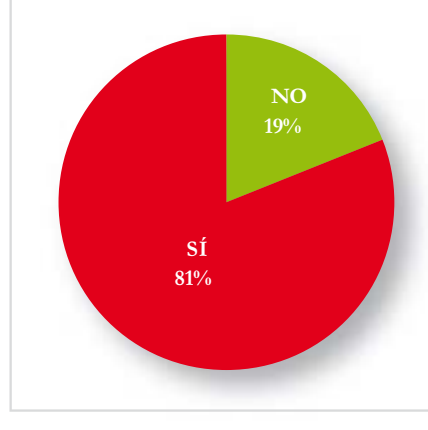
Se recolectó la información por parte de las defensorías regionales y seccionales, y estas a su vez la enviaron al nivel central de la Defensoría del Pueblo, Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria donde se ordenó y se tabuló. Luego se hizo el análisis estadístico y se elaboraron las gráficas que son la base del informe preliminar.

6.3. Algunos resultados

Dentro de la investigación adelantada, se pueden mostrar los siguientes resultados obtenidos hasta ahora:

Gráfico No. 1

¿Existe en ese establecimiento el grupo administrativo de gestión ambiental y sanitaria?

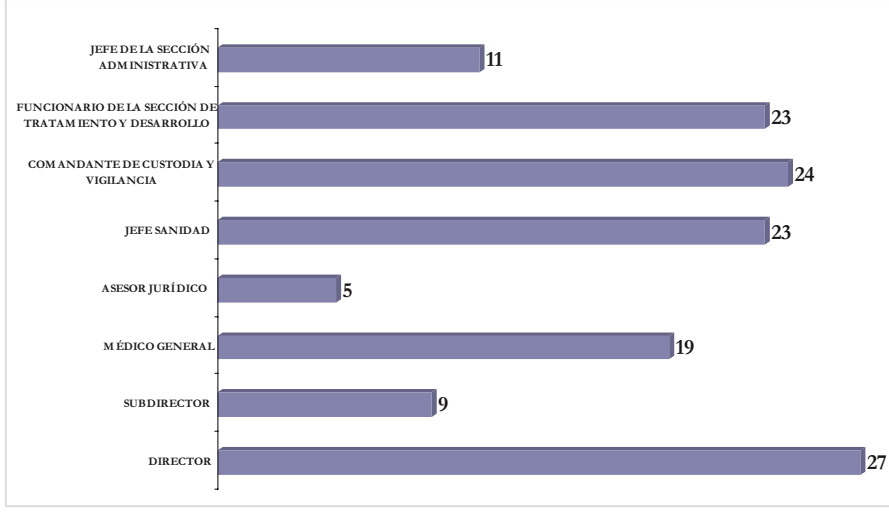


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal 2008

Este informe está en elaboración desde agosto de 2008 y se publicará en el primer semestre de 2009.

Gráfica No. 2

¿Quiénes conforman grupo de Gestión Ambiental?



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal, 2008

INSTRUCTIVO PARA EL DILIGENCIAMIENTO DE ENCUESTAS, MODELO DE CARTA Y PRÁCTICA DE LA VISITA ESPECIAL DE INSPECCIÓN

Adjunto al presente se encuentran un modelo de carta y dos encuestas para ser desarrolladas de la siguiente forma:

1. **Modelo de carta:** este debe ser enviado a la Secretaría de Salud o al director del hospital de la localidad, según el caso, para que se practiquen las visitas a los establecimientos de reclusión de su jurisdicción sobre el tema de investigación. A este modelo usted puede hacerle las adecuaciones que considere necesarias.
2. **Formularios de encuestas:** Son dos (2). El primero será diligenciado por el director de la cárcel o el funcionario que este delegue. El segundo, debe ser diligenciado por el defensor regional o seccional o el funcionario que trabaje el tema penitenciario y carcelario, o por el defensor público asignado al respectivo establecimiento de reclusión o, en su defecto, por el personero de la localidad.
3. El diligenciamiento de esta encuesta se debe realizar tal como la práctica de una visita de inspección al correspondiente establecimiento de reclusión, en especial al lugar donde se encuentran los desechos hospitalarios y similares. El mismo día de

la diligencia se entregará el formulario al director, manifestándole que cuenta con un plazo de cinco (5) días para su diligenciamiento (Ley 24, artículo 15), este mismo plazo lo tendrá la Secretaría de Salud.

4. Se debe coordinar la actividad con antelación, de tal manera que tanto la visita de la Defensoría como de la Secretaría de Salud u hospital local se lleven a cabo el mismo día.

NOTA: Las encuestas debidamente diligenciadas y el acta de la secretaría u hospital deben ser remitidas a esta Defensoría Delegada a más tardar el 27 de noviembre del presente año.

D.2 GESTIÓN DEFENSORIAL PARA LA INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Defensoría del Pueblo busca evaluar de manera estructurada y rigurosa la forma como las instituciones del Estado actúan e inciden en el grado de realización de los derechos humanos; y promueve entre las autoridades públicas la incorporación de procesos idóneos de análisis y medición.

Para alcanzar estos propósitos la entidad adelanta acciones en dos vías: la implementación de la metodología del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), y las investigaciones temáticas, sustentadas en el macroproceso de investigación.

1. GESTIÓN DEFENSORIAL EN MATERIA DE INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A la Defensoría del Pueblo le corresponde impulsar de manera efectiva los derechos humanos en el país y su accionar debe repercutir en las diferentes etapas de las políticas públicas en aras de contribuir a la realización de los derechos humanos. De ahí que, de manera constante, haga seguimiento y evaluación a quienes diseñan y ejecutan políticas públicas, con el fin de incidir en la mejora de la realización de los derechos humanos, incorporando líneas de análisis y medición.

1.1. Políticas públicas y derechos humanos (ProSeDHer)

Desde hace varios años la Defensoría del Pueblo viene aplicando una metodología, en el marco del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), la cual pretende contribuir a que las políticas públicas se construyan desde una perspectiva que integre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a través del respeto, promoción y desarrollo de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano. Siendo así, durante el año 2008 el programa ejecutó

varias actividades dirigidas a dinamizar y fortalecer a los diferentes actores encargados de formular y ejecutar las políticas públicas.

1.1.1 Elaboración de documentos

El Derecho a la vivienda en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales, 2008. Presenta el contenido del derecho a la vivienda, con fundamento en el texto de la Carta Política, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en la perspectiva de brindar las bases para la evaluación de la política pública en materia de realización del derecho a una vivienda en condiciones adecuadas y dignas.

Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública laboral a la luz del derecho individual al trabajo, 2008. Sintetiza la naturaleza y alcance del derecho individual al trabajo, como la delimitación de los parámetros mínimos que las entidades competentes deben observar para formular y ejecutar políticas que busquen el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridos por el Estado colombiano en la materia.

Primera evaluación de la política pública de trabajo desde la perspectiva de los derechos humanos, 2008. Contiene un análisis de las obligaciones de acuerdo con los elementos esenciales del derecho y el grado de su exigibilidad, estableciendo los principales avances y limitaciones de la política pública de trabajo.

Primera evaluación de la política pública de vivienda desde la perspectiva de los derechos humanos, 2008. Hace énfasis en los elementos del derecho y las obligaciones que se desprenden del mismo, frente a las obligaciones que se derivan y su cumplimiento por parte del Estado colombiano.

Informe sobre la situación del derecho a la educación en Colombia, 2008. Aborda lo referente al sistema educativo, los componentes de permanencia, acceso y adaptabilidad de la educación, así como los programas y contenidos educativos. Documento dirigido a la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

Otros

- Opiniones y comentarios para una mejor comprensión, manejo y puesta en marcha del proyecto principios rectores sobre los derechos de las personas en situación de extrema pobreza, trabajo adelantado por la División de Investigaciones y del Derecho al Desarrollo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Ponencia sobre el debate UPAC-UVR en el país, en el marco del derecho a una vivienda digna y adecuada, 2008.

1.1.2. Sistema de indicadores e instrumentos de medición del derecho a la educación

El instrumento de medición para el seguimiento y la evaluación de la política pública educativa en perspectivas de derechos humanos es un formulario integrado por

un conjunto de preguntas e indicadores diseñados para monitorear la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado en sus distintos niveles, según la correspondiente competencia, para respetar, proteger y promover la realización del derecho a la educación, en los términos en que lo consagra el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación nacional.

De acuerdo con la metodología del Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), se llevó a cabo la aplicación del instrumento de medición para verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado colombiano en materia educativa.

El instrumento fue aplicado en el año 2004 y recogió información del 2003. Permitió un primer acercamiento al estado del arte del sistema educativo en el país, pero resulta necesario ajustarlo en cuanto a la construcción de indicadores cualitativos para una mejor claridad y pertinencia de la información, lo cual contribuirá una mejor lectura, apreciación y análisis de los datos suministrados.

Actividades realizadas durante el año 2008 sobre el derecho a la educación

- Revisión y propuesta de ajuste al sistema de indicadores e instrumento de medición.
- Definición de la muestra y de los años de referencia, esto es, los periodos de los cuales se solicita la información.
- Socialización y validación con expertos en el tema educativo, entre ellos, organizaciones sociales y entidades públicas de los niveles nacional y territorial.

1.1.3. Sistema de indicadores e instrumento de medición del derecho a la salud

La Defensoría del Pueblo ha diseñado un instrumento de medición para realizar el seguimiento y evaluación del conjunto de obligaciones que posee el Estado colombiano en materia del derecho a la salud, el cual pretende ser periódico, de largo plazo y articulado a los sistema regulares de información, gestión y monitoreo.

Instrumento que tuvo una primera aplicación en el año 2005, cuando recolectó información del 2003 y logró una aproximación a la situación de garantía del derecho a la salud en el país en la que se evidenciaron limitaciones en cuanto a la disponibilidad de la información y las categorías de monitoreo de las obligaciones analizadas, por lo que es necesario ajustarlo para una segunda aplicación.

A continuación se describen las actividades realizadas en el año 2008 en cuanto al derecho a la salud.

- Se presentó la propuesta de ajuste del instrumento de medición y de los indicadores.
- Se elaboró el plan de trabajo para la sistematización de indicadores e instrumento de medición.

- Se validaron y ajustaron el instrumento y los indicadores.
- Se definieron la muestra para la aplicación del instrumento y los años de referencia.
- Se diseñó y montó una aula virtual para la capacitación de funcionarios del orden nacional y territorial, sobre el derecho a la salud y registro de la información en el instrumento de medición.

1.1.4. Espacios de capacitación y socialización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En la puesta en marcha del Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), se determinó que era indispensable poner en práctica todo lo pertinente sobre el contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en educación, salud, vivienda, alimentación y trabajo individual. Para ello, se capacitó a un número determinado de funcionarios que intervienen en el diseño o en la ejecución de las políticas públicas. Igualmente, se hizo con varias personas de organizaciones sociales y de la comunidad en general, con el fin de potenciarlas en la exigencia y el cumplimiento de las obligaciones por parte el Estado colombiano.

Para cumplir con lo anterior, durante el año 2008 se participó en varios escenarios de índole nacional:

- Talleres relacionados con el derecho a la educación en Colombia, dirigido a líderes de organizaciones sociales, de las ciudades de Quibdó y Barranquilla.
- Participación en el foro *La educación en situaciones de emergencia*, donde se presentaron los resultados de la investigación *La gratuidad de la educación es un derecho*, evento organizado por el proyecto "Educación compromiso de todos" y en el que estuvieron presentes la Defensoría del Pueblo de Perú, la Defensoría del Pueblo de Paraguay, la Defensoría del Pueblo de Guatemala, Visión Mundial, la Conferencia Internacional de la Educación para las Personas Adultas, Fe y Alegría, Save the Children, Coalición Mundial por el Derecho a la Educación, Red Latinoamericana de Estudio Docente y la Plataforma de Políticas Educativas (Flape), entre otras entidades.
- Participación sobre tema el derecho a la educación en el foro Cine al Derecho, emitido por el canal de televisión "Telecaribe", llevado a cabo en la ciudad de Barranquilla.

2. INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

2.1 Proyecto de ley Nº 047 de 2008, Senado de la República, "Por la cual se consagra el derecho humano al agua y se dictan otras disposiciones" 2008

El proyecto de ley que busca consagrar el derecho humano al agua, elaborado por la Defensoría del Pueblo, fue nuevamente radicado el 30 de julio de 2008 bajo el Nº 047

en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con el respaldo y firma de diez senadores y trece representantes de la Comisión de Derechos Humanos de Senado y Cámara, respectivamente. Fue a probado el 24 de septiembre de 2008 en primer debate surtido en la Cámara de Representantes.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su misión constitucional y legal de promover y divulgar los derechos humanos, presentó esta importante iniciativa legislativa, toda vez que el agua potable resulta esencial para la supervivencia del ser humano y está íntimamente relacionada con la salud y la vida. Al mismo tiempo, la eficaz realización de este derecho contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho, por cuanto posibilita el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar general de la población y la vida digna.

El derecho humano al agua es un derecho social autónomo que impone al Estado una serie de obligaciones de hacer, cuya finalidad es garantizar a cada habitante del territorio nacional una cantidad mínima de agua o "mínimo vital" de buena calidad y suficiente para la vida y la salud, es decir, satisfacer necesidades básicas como la bebida, la preparación de alimentos, la higiene, la producción de cultivos de subsistencia y las prácticas culturales.

El agua no puede considerarse únicamente como un bien económico. También es un bien social y cultural indispensable para la garantía de otros derechos, que goza de especial protección tanto en las normas del derecho nacional como en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El propósito de este proyecto es que se reconozca y se haga exigible el derecho de todos a tener acceso a la cantidad de agua suficiente o "mínimo vital" para satisfacer sus necesidades básicas en condiciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad, indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos.

3. INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

La atención a la población en riesgo y víctima del desplazamiento forzado se ha organizado a través de políticas públicas. A nivel nacional existe un Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (PNAIPD) en el departamental debe haber un Plan Integral Único (PIU) y en el municipal una versión local de PIU. Estas tres políticas se deben coordinar y articular con base en los principios de complementariedad, subsidiariedad, descentralización y concurrencia. Dado que la Ley 387 de 1997 estableció la participación de la Defensoría del Pueblo como integrante del SNAIPD, además de las funciones que como organismo de control –Ministerio Público– tiene, debe brindar apoyo, asesoría y orientación en la formulación de dichas políticas públicas, lo cual implica que participe la Defensoría del Pueblo, en la medida de sus posibilidades. A continuación se informa sobre las actividades de incidencia en política pública en materia de atención al desplazamiento forzado que la Defensoría del Pueblo realizó durante el año 2008:

3.1. Participación en sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral

La Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado asistió y acompañó al Defensor del Pueblo a cada una de las sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada que fueron convocadas por el Gobierno nacional, así como a las sesiones de la Mesa de Prevención y Protección y apoyó a las Mesas de Atención Humanitaria de Emergencia, Consolidación y Estabilización Socioeconómica y la de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada. En dichos espacios se hicieron comentarios, se emitieron opiniones, se dieron recomendaciones y se hicieron observaciones frente a los planes, programas y proyectos que tanto por mandato legal como por orden de la Corte Constitucional se han debido formular a favor de la población víctima del desplazamiento forzado.

3.2. Expedición de acuerdos del Consejo Nacional

Durante el año 2008 el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada no expidió acuerdos, sino que se adoptaron programas relacionados con el cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional, así como se elaboraron los informes presentados a la Corte por el CNAIPD. El Defensor del Pueblo asistió a cada una de las sesiones en las que se analizaron las órdenes de la Corte Constitucional y los informes que luego se irían a enviar.

3.3. Participación en las Mesas del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Como parte integrante de la Mesa Nacional de Prevención y Protección del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 250 de 2005, la Defensoría del Pueblo ha participado en este espacio, contribuyendo a la formulación de la política pública y aportando al desarrollo de dicha política a través del impulso de mesas departamentales y municipales de prevención y protección, acciones de los defensores comunitarios y asesores de atención al desplazamiento forzado, así como información al Sistema de Alertas Tempranas (SAT). En la Mesa Nacional se reformuló el Plan Nacional de Prevención y Protección.

3.4. Participación en comités municipales y departamentales de atención integral a la población desplazada

Las defensorías regionales, las seccionales, los asesores regionales de atención al desplazamiento forzado y los defensores comunitarios, incluidos los de fronteras, promovieron, participaron y requirieron la puesta en funcionamiento de los comités departamentales y los comités municipales de los municipios focalizados. En dichas sesiones se formularon opiniones, comentarios, observaciones y recomendaciones sobre las políticas públicas y problemáticas locales de las comunidades en riesgo y víctimas

del desplazamiento forzado. Como línea de participación se tuvo la de contribuir a la formulación e implementación de políticas públicas a favor de la población, la caracterización de la población asentada en las respectivas jurisdicciones, la participación de la población y la promoción del fortalecimiento institucional.

Vale la pena señalar, como aspecto común y transversal de la situación de atención, que existe una gran debilidad en las instituciones territoriales, bajos presupuestos, falta de interés institucional sobre la situación de las víctimas del desplazamiento forzado, prejuicios, insensibilidad de los funcionarios, alta demanda de atención por parte de la población afectada y una crítica situación humanitaria derivada del desplazamiento forzado que demanda medidas estatales, con mayor y real eficacia de protección y restablecimiento de derechos.

Departamentos y municipios sobre los que tuvo conocimiento y participación la Defensoría del Pueblo

ANTIOQUIA: Se participó en el comité departamental y en los comités municipales de Apartadó, Carepa, Caucasia, Dabeiba, El Bagre, Medellín. Murindó, Mutatá, Nechí, Peque, Tarazá, Turbo, Unguía, Uramita, Vigía del Fuerte y Zaragoza.

ARAUCA: Se hizo presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena, Tame y Cubará, Boyacá.

ATLÁNTICO: Hubo participación en el comité departamental y en los comités municipales de Barranquilla, Malambo y Soledad.

BOGOTÁ: Presencia en el comité distrital de atención a la población desplazada y en los comités de cuatro localidades.

BOLÍVAR: Participación en el comité departamental y en los comités municipales de Cartagena, Carmen de Bolívar, María la Baja, Córdoba y Zambrano.

CALDAS: Se incidió en los comités departamental y municipales de atención a la población desplazada de Manizales, Samaná, Riosucio y Supía.

CAQUETÁ: Presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Florencia, Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán.

CAUCA: Se participó en el comité departamental y en los comités municipales de El Tambo, Guapi, López de Micay, Páez, Popayán, Santander de Quilichao, Timbiquí y Toribío.

CESAR: Incidencia en el comité departamental y en los comités municipales de Pueblo Bello y Valledupar.

CÓRDOBA: Hubo participación en el comité departamental y en el comité municipal de Montería.

CUNDINAMARCA: Se participó en el comité departamental de Atención Integral de Cundinamarca y se incidió en los CMAIPD de Soacha, Cabrera, Pacho y Sibaté.

CHOCÓ: Se participó en ell comité departamental y en los comités municipales de Acandí, Alto, Medio y Bajo San Juan, Alto, Medio y Bajo Baudó, Bagadó, Bahía Solano, Bojayá, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Condoto, Istmina, Juradó, Quibdó, Riosucio, Tadó y Unguía.

GUAJIRA: Presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Albania, Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, El Molino, Fonseca, Maicao, Manaure, Riohacha, San Juan del Cesar, Uribia, Urumita y Villanueva.

GUAVIARE: Se hizo presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Calamar, Miraflores, Retorno y San José de Guaviare.

HUILA: Se participó en el comité departamental y en los comités municipales de Neiva, Baraya, Colombia, Hobo, Yaguará, Íquira y Palermo.

MAGDALENA: Hubo presencia en el comité departamental y en el comité municipal de Santa Marta.

MAGDALENA MEDIO: Presencia en los comités departamentales de Santander, Cesar, Bolívar y Antioquia y en los comités municipales de Aguachica, Barrancabermeja, Landázuri, Puerto Wilches, San Pablo, Santa Rosa, Simití y Yondó.

META: Participación en el comité departamental y en los comités municipales de El Castillo, Granada, Puerto Alvira, Puerto Lleras, Puerto Rico y Villavicencio.

NARIÑO: Se participó el comité departamental y en los comités municipales de Andes, Barbacoas, Carlosama, Cumbal, Cumbitara, El Charco, Francisco Pizarro, Ipiales, Iscuandé, La Llanada, La Tola, Leiva, Magüí Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Policarpa, Ricaurte, Roberto Payán, Rosario, Samaniego, Santa Cruz y Tumaco.

NORTE DE SANTANDER: Se hizo presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Convención, Cúcuta, El Carmen, El Tarra, El Zulia, Herrán, La Playa, Los Patios, Ocaña, Puerto Santander, Ragonvalia, San Calixto, Teorama, Tibú, Toledo y Villa del Rosario.

PUTUMAYO: Se participó en el comité departamental y en los comités municipales de La Dorada, San Miguel, Mocoa, Orito - La Hormiga, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, Valle del Guamuéz y Villa Garzón.

SANTANDER: Presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Bucaramanga, Charalá, Floridablanca, Girón, San José de Miranda, Suaita y Zapatoca.

SUCRE: Participación en el comité departamental y en los comités municipales de Colosó, Corozal, Chalán, Morróa, Ovejas, San Onofre y Sincelejo.

TOLIMA: Hubo presencia en el comité departamental y en los comités municipales de Chaparral, Ibagué y Rioblanco.

VALLE DEL CAUCA: Se participó denle el comité departamental y en los comités municipales de atención a la población desplazada de los municipios de Ansermanuevo, Cali, Florida y Buenaventura.

3.5. Formulación de planes integrales únicos, departamentales y municipales, incluyendo la formulación de planes de prevención, planes de contingencia y planes, programas y proyectos de consolidación y estabilización socioeconómica

Con base en los mandatos legales y jurisprudenciales de la Ley 387 de 1997, la Ley 1190 de 2008, los decretos 2569 de 2000 y 250 de 2005 y los autos 052, 092, 093, 116, 237 y 251 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se orientó a los defensores comunitarios y asesores regionales de los municipios (177) y departamentos (25) ya mencionados a aproximarse y mantener interlocución con las autoridades locales correspondientes, conocer el estado de las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado, impulsar la puesta en funcionamiento de los comités municipales de atención integral a la población desplazada, de las mesas de prevención y protección y la adopción de planes, programas y proyectos de prevención y contingencia frente a factores generadores de desplazamiento forzado en los municipios focalizados y los planes, programas y proyectos de consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada y asentada en las jurisdicciones respectivas.

4. INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DEL PROGRAMA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Este programa tiene como misión promover la defensa y el ejercicio de los derechos a la salud y la seguridad social con el fin de garantizar el acceso, en igualdad de condiciones, a los servicios que los colombianos requieren para alcanzar un nivel de vida digno. Para tal efecto, la Defensoría del Pueblo, a través de este programa, cumple con las siguientes funciones básicas:

Adelantar investigaciones de campo, elaborar informes evaluativos, proyectar resoluciones defensoriales, asesorar y capacitar a las diferentes dependencias de la Defensoría en temas relacionados con la salud y seguridad social, y diseñar y ejecutar proyectos de promoción y divulgación sobre los derechos a la salud y a la seguridad social.

Acciones generales del programa

Tal como lo ha sostenido la Corte de manera reiterada, el derecho a la salud adquiere el carácter de derecho fundamental cuando se encuentra en relación de conexidad con otros derechos que tienen, en sí mismos, ese rango, tal como sucede con los derechos a la vida, a la integridad personal y a la igualdad.

En Colombia, este derecho continúa siendo uno de los más vulnerados, razón por la cual los ciudadanos han optado por las acciones de tutela como único medio de defensa. En este sentido, en los últimos años, más de la tercera parte de estas acciones corresponde a la vulneración del derecho a la salud.

Dos conceptos resultan cruciales en la protección del derecho a la salud mediante la acción de tutela: los conceptos de "vida digna" y "calidad de vida". En efecto, se

ha definido jurisprudencialmente que el derecho a la vida abarca no solo la "mera supervivencia física", sino también una serie de condiciones que la hacen digna del ser humano y fomentan su bienestar.

En procura de la protección de este derecho y con el fin de verificar la prestación y la calidad de la atención en los servicios de salud, la Defensoría del Pueblo le ha hecho seguimiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de distintas investigaciones, cuyas conclusiones y recomendaciones han sido presentadas y debatidas en diferentes escenarios.

Entre otras, las siguientes: "La Tutela y el derecho a la Salud", donde se demuestra que la tutela sigue siendo el mecanismo más utilizado por los ciudadanos para reclamar sus derechos. "Evaluación de los servicios de salud que brindan las empresas promotoras de salud", que reveló las deficiencias en el esquema de aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cuanto a la calidad percibida por los usuarios. Y "Autonomía Médica", que estableció que había recarga laboral de algunos profesionales de la salud y aumento en las restricciones de determinados servicios.

Durante el periodo del informe, además de las investigaciones mencionadas, se realizaron las siguientes actividades:

4.1. Investigaciones e informes en materia de salud y seguridad social desarrolladas por el programa

a. La salud mental en Colombia[59]

Propósito de la investigación

Tiene como fin garantizar la protección del derecho a la salud y preservar la prestación de las actividades enmarcadas dentro del concepto de servicio público, conforme a los principios de eficiencia, moralidad, equidad, universalidad y solidaridad. La Defensoría del Pueblo considera necesario revisar los contenidos que el POS ofrece a los pacientes en lo referente al tema de la salud mental, con el fin de corroborar la adecuada atención de los usuarios.

Conclusiones del estudio

Los pacientes con trastornos psiquiátricos se encuentran en un estado de alta vulnerabilidad por exclusión, estigmatización y discriminación. Esta situación se hace evidente en lo relacionado con las opciones de tratamiento a las que tienen derecho de acuerdo con el POS.

Es necesario que el sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) preste una mayor atención a este tipo de pacientes, que se encuentran en condiciones inferiores a otros a los cuales el Estado les ha brindado una mayor protección.

59 Defensoría del Pueblo. La Salud Mental en Colombia. Parte I. Ed. 2008. Esta investigación puede ser consultada en la página www.defensoria.org.co.

Los pacientes con trastornos siquiátricos tienen derecho a acceder a las mismas intervenciones terapéuticas complejas con las que actualmente cuentan otras enfermedades.

Los usuarios con problemas de salud mental del régimen subsidiado únicamente tienen derecho al servicio de urgencias y se los excluye del resto de servicios que contiene el régimen contributivo, lo cual genera una evidente inequidad.

El estigma social acerca de las enfermedades mentales hace que los usuarios y su entorno no acepten dicho estado, aplacen el diagnóstico y agraven su condición.

La dependencia de sustancias sicoactivas no es reconocida como enfermedad mental, motivo por el cual el tipo de pacientes que la sufre no obtiene el tratamiento que requiere para su rehabilitación y ello, en muchos casos, genera situaciones de subregistro.

A pesar de que se requieren más inclusiones en el plan de beneficios en términos de costo-efectividad y calidad de vida, para un manejo adecuado de los pacientes tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado esta propuesta es la primera de una serie que será valorada en conjunto con todos los actores que intervienen en el sistema.

b. Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo con ocasión de este estudio

Instar al Gobierno nacional para que, conforme al Plan Nacional de Salud Pública, se implemente y aplique de manera efectiva la política en el campo de la salud mental.

Instar al Gobierno nacional para que, en la política de salud mental, adopte estrategias que eviten incurrir en conductas que estigmaticen y discriminen a los pacientes con trastornos siquiátricos.

Recomendar al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud o a la Comisión de Regulación en Salud, en su momento, que ajusten prioritariamente el contenido del plan de beneficios de salud mental en el régimen subsidiado de acuerdo con lo ofrecido en el POS contributivo, no solo para dar cumplimiento a la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, sino en virtud de las condiciones excepcionales de desprotección que a lo largo del tiempo ha sufrido este grupo poblacional, en tanto que, según cálculos realizados por el equipo técnico del Programa se Salud de la Defensoría del Pueblo, esta inclusión es del orden del 7,4% de la UPC-S, lo cual estaría cubierto con los excedentes de la subcuenta de solidaridad que administra el régimen subsidiado.

Instar a la Superintendencia Nacional de Salud para que vigile y sancione los casos de vulneración por dilaciones o negaciones en la atención de pacientes con enfermedades mentales.

Solicitar al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud o a la Comisión de Regulación en Salud, en su momento, que reconozcan las enfermedades de salud mental como patologías crónicas.

Instar al Ministerio de la Protección Social para que se elaboren y adopten las guías de manejo de la enfermedad mental y el modelo de atención para los pacientes aquejados de ella.

Solicitar al Ministerio de la Protección Social el reconocimiento de la dependencia de sustancias sicoactivas como una enfermedad siquiátrica, con el objeto de brindar el tratamiento que requiera el paciente y propender a su rehabilitación.

4.2. Investigación y evaluación de los servicios de salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud

Propósito de la investigación

Tiene como finalidad medir el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios de salud afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud del régimen contributivo y del régimen subsidiado, mediante un indicador que apunte a incentivar la calidad de los servicios que brindan las entidades aseguradoras. Esta medición se realiza en cumplimiento del designio previsto en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que propone la creación de un sistema de habilitación y acreditación de las empresas del sector salud.

Las variables que conforman el indicador corresponden a los elementos del derecho a la salud establecidos por el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y se desarrollan en la Observación 14 del año 2000: la disponibilidad en relación con la libre escogencia en nuestro desarrollo interno; la accesibilidad de servicios, información, física o geográfica y económica; y la calidad medida en términos de la oportunidad y la percepción de los usuarios.

El desarrollo de la investigación se basó en encuestas de satisfacción de usuarios de EPS y ARS. La realización y supervisión de dichas encuestas estuvo a cargo del Programa de Salud de la Defensoría del Pueblo. El trabajo de campo contó con el apoyo y coordinación de las Defensorías Regionales de Bogotá, Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Santander, Norte de Santander, Bolívar, Tolima, Huila, Caldas, Risaralda, Nariño, Córdoba, Meta y los defensores seccionales de Cesar y Sucre. Además, con el concurso de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, judicantes y estudiantes de últimos semestres de algunas universidades, a quienes se les capacitó previamente en aspectos relevantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La recolección de información se realizó en el segundo semestre del año 2008 mediante entrevista directa a usuarios del sistema de salud, en los centros de autorizaciones de las entidades aseguradoras.

Una vez depurada la información y realizado el análisis estadístico, la Defensoría del Pueblo presentará el informe final en el primer semestre del año 2009.

4.3. Seguimiento a la liquidación de la EPS del Seguro Social

La Defensoría del Pueblo realizó un seguimiento al proceso de liquidación del Seguro Social como entidad de aseguramiento en salud, con el fin de garantizar a los afiliados la continuidad en la prestación del servicio al ser trasladados a prevención a Nueva EPS.

En el desarrollo del mismo, esta entidad adelantó reuniones y gestiones con las entidades pertinentes con el fin de que el paso de las personas que se encontraban afiliadas al Seguro Social en Salud fuera lo menos traumático posible, siempre con respeto a los derechos que los pacientes tienen. El tema de la continuidad en la aplicación de las tutelas y las decisiones de los Comités Técnico-científicos constituyó una preocupación que se le expresó a la nueva empresa aseguradora.

Igualmente, cuando se efectúo el traslado a prevención a Nueva EPS, la Defensoría a nivel central y a través de sus regionales y seccionales vigiló el respeto al derecho a la libre escogencia que tienen los asegurados.

5. INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DESDE LA ATENCIÓN Y EL TRÁMITE DE QUEJAS

5.1. Incidencia en la política pública de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

Del 2004 al 2005 la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, en representación de la Entidad, participó en el diseño de una política pública interinstitucional en la lucha contra las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, la cual fue acogida por el documento Conpes 3411 de 2006, mediante el cual se acordó fortalecer varias instituciones para su labor en la lucha contra la impunidad. En la Defensoría del Pueblo se acordó, entre otras, fortalecer la labor de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, mediante la ejecución del proyecto "Implementación de los Procedimientos, Atención Legal y Orientación Psicosocial para las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos (DH) e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en condiciones de incapacidad Económica o Social". Para su desarrollo se realizaron durante el año 2008 las siguientes actividades.

5.1.1. Capacitación para la atención y trámite de calidad de las quejas por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

Con el objeto de brindar insumos de calidad, es decir, quejas con una adecuada documentación y calificación en DH y DIH, a los operadores de la justicia penal y disciplinaria, en el marco de la ejecución de la Política Pública de Lucha Contra la Impunidad por Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el país, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, dio continuidad a su actividad de capacitación durante el año 2008 a los funcionarios que atienden y tramitan quejas por estas conductas, en especial sobre ejecuciones extralegales y arbitrarias que atañen al derecho a la vida. Del universo de funcionarios por capacitar en el 2008, 109 funcionarios que atienden y tramitan quejas en todo el país, se capacitó un 30% por ciento, es decir, 65 funcionarios.

El proceso de capacitación, como elemento de fortalecimiento institucional en la lucha contra impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, contribuye a la investigación, juzgamiento y sanción de estas conductas por parte del Estado, y se desarrollará durante varios años; en este orden de ideas la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas avanzará en la capacitación sobre el debido trámite de queja por otros derechos objeto de la política, como son el derecho a la libertad y la integridad personal.

5.1.2. Incidencia en la implementación de la política pública de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, ejecutada por el Gobierno nacional

Durante el año 2008, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas impulsó la actividad de verificación gubernamental[60] que se adelantó para establecer la presunta responsabilidad en las ejecuciones extrajudiciales de 23 jóvenes en la región del Catatumbo, algunos de ellos procedentes de Soacha, Cundinamarca, y que fueron presentados por miembros del Ejército Nacional como miembros de grupos armados ilegales caídos en combate. En este sentido, el 10 de octubre de 2008, la Defensoría del Pueblo hizo entrega al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, coordinador del grupo de verificación gubernamental, de sus estadísticas de registros de quejas por esta conducta, que señalaban como presuntos responsables a miembros del Ejército Nacional[61].

Las estadísticas sobre ejecuciones extrajudiciales de la Defensoría del Pueblo, por años, departamentos y presuntos responsables, entregada a la comisión gubernamental de verificación, se relacionan con la jurisdicción que tenían los militares llamados a calificar servicios.

El 8 de octubre de 2008 se conoció públicamente, a través de medios masivos de comunicación, que habían sido llamados a calificar servicios 27 miembros del Ejército Nacional: tres generales, cuatro coroneles, siete tenientes coroneles, cuatro mayores, un teniente, siete suboficiales. 13 de la VII División del Ejército Nacional y 14 de la II División del Ejército nacional. Los militares destituidos, que serán investigados por la Fiscalía General de la Nación, prestaban sus servicios en dependencias que coinciden con las estadísticas de quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo por presuntas ejecuciones extrajudiciales, atribuidas por los peticionarios a miembros del Ejército Nacional[61].

60 La Defensoría mediante Oficio 3010-004654, del 10 de octubre del 2008, remitió al Director del Programa Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para que fueran tenidos en cuenta por la Comisión gubernamental de verificación de hechos constitutivos de ejecuciones extrajudiciales, a raíz de las ejecuciones extrajudiciales de 11 jóvenes de Soacha en la región del Catatumbo.

61 División VII, con jurisdicción en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó; División II, con sede en la ciudad de Bucaramanga y con el mando operacional de las brigadas Primera, Quinta y Decimócuarta, con jurisdicción en los departamentos de Boyacá, Santander, Norte de Santander, Sur de Bolívar y Sur de Cesar. Brigada XX, con sede en Cúcuta; Brigada XV, con sede en el departamento de Chocó; Brigada XIV, con sede en el departamento del Antioquia; Batallón de Infantería Número XV General Francisco de Paula Santander, con sede en el departamento de Chocó; Batallón de Ingenieros Batalla de Calibío, con jurisdicción en el Magdalena Medio; Batallón de Infantería General Rafael Reyes, con jurisdicción en los departamentos de Santander, Norte de Santander y Arauca; Batallón de Infantería Batalla de Bomboná, con jurisdicción en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó; Brigada Móvil XV, que operaba en los departamentos de Santander, Norte e Santander y Arauca; Batallón de Servicios Nº 14, que operaba en el departamento de Santander; Departamento de Inteligencia de la Brigada Móvil XIV, que opera en los departamentos de Quindío, Risaralda, Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño; Batallón Contraguerrilla Nº 96 de la Brigada Móvil XIV, que opera en el departamento de Santander; Batallón de Infantería General Rafael Reyes, que opera en el departamento de Santander; Departamento de Inteligencia del Batallón de Ingenieros Batalla de Calibío, que opera en el Magdalena Medio; Departamento de Inteligencia del Batallón de Infantería Rafael Reyes, que opera en el departamento de Santander; Batallón de Infantería Santander, con jurisdicción en los departamentos de Santander, Norte de Santander y Arauca; Almacén de Armamento del Batallón de Ingenieros Batalla de Calibío, que opera en el Magdalena Medio; Departamento de inteligencia del Batallón de Infantería General Francisco de Paula Santander, que opera en el departamento del Cesar; Batallón de Infantería Batalla de Bomboná, que opera en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó y Comandando de Escuadra del Batallón de Ingenieros Batalla de Calibío.

De la misma manera y para los mismos efectos, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas solicitó a los miembros de la referida comisión[62], tener en cuenta en su labor lo siguiente:

Implementar en forma urgente, medidas de carácter cultural, más allá de las jurídicas y política existentes, que nos permitan evitar la configuración de conductas violentas como las que se registran en los hechos que nos ocupan. Recordando, que si bien estas medidas son de medio y no de resultado, no crearlas e implementarlas, sí podría acarrear al Estado consecuencia atinentes al cumplimiento del deber estatal de prevenir. Disponer por parte del Estado, bajo la coordinación del ente competente para la investigación, de todos los medios necesarios para adelantar esta investigación como un deber de Estado frente a sus connacionales y la comunidad internacional, y no un asunto de las víctimas, los perjudicados y los representantes de estos; revistiendo la misma de la mayor seriedad, de tal manera que se permita identificar los responsables de estas, imponer las sanciones correspondientes y asegurar la reparación adecuada de las víctimas y perjudicados, tal como aconseja la Resolución 1989/65 de 24 de mayo de 1989, de las Naciones Unidas y lo dispone la Corte Constitucional en sus sentencias SC 228 de 2002 y 004 de 2003, con relación a la reparación integral de las víctimas. Tener presente, que si bien Colombia ha concedido competencia internacional para conocer de crímenes de lesa humanidad y de guerra[63], tipologías que al parecer acompañan los hechos que nos ocupan, está presta a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, en el marco del catálogo de derechos fundamentales consagrado en la Constitución Política y el conocido "Bloque de Constitucionalidad". Propender porque los anteriores hechos no queden en la impunidad, se restablezcan plenamente los derechos de las víctimas y afectados con los mismos, y se generen condiciones que no permitan la repetición de los mismos. Asumir que la impunidad, no es, ni será la principal causa de la violación a los derechos humanos en nuestro país, menos aún, cuando se trata del derecho a la vida, objeto de la Política Pública de Lucha Contra la Impunidad Contra Graves Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que coordinadamente ejecutamos en el país las instituciones del Estado compelidas a la defensa y protección de estos postulados. Asegurarse, que la misión o comisión especial de "Inspección"[64], constituida por el Estado, asuma con carácter prevalente las inspecciones necesarias en la investigación de estos lamentables hechos, bajo los criterios establecidos en el "Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaz de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias"[65] , diseñado por las Naciones Unidas. Asumir, que lecciones aprendidas, como la que nos entregó el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conocido como el de las Palmeras[66], no sorprendan más al Estado colombiano por ausencia de imponer a sus agentes la obligación genérica de colaborar con la acción de la justicia y abstenerse de obstaculizar la investigan para establecer la violación de estos derechos y sus responsables.

62 Defensoría del Pueblo. Oficio 3010-004519, del 2 de octubre de 2008.

63 Corte Penal Internacional y Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

64 Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. Recomendada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989.

65 Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

66 *"La Corte observa que en el presente caso las partes admitieron que los miembros de la policía implicados en los hechos obstaculizaron o no colaboraron de una manera adecuada con las investigaciones iniciadas con el fin de esclarecer el caso, ya que alteraron, ocultaron y destruyeron prueba (algunas de las obstaculizaciones fueron el cambio de las prendas que vestían las víctimas y su posterior destrucción, la ausencia de un acta de levantamiento de los cadáveres en el lugar del deceso, la falta de recolección de pruebas, la intimidación y amenazas a los familiares y testigos y la difusión de información tergiversada respecto de las actividades de las víctimas".*

5.1.3. La Defensoría necesita garantías para contribuir a la ejecución de la política de lucha contra la impunidad por graves violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La Dirección de Atención y Trámite de Quejas[67] insiste que es garantía fundamental para que los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, que atienden y tramitan quejas, en especial las referidas a graves violaciones a los DH y DIH, cuenten con un programa de protección para sus vidas e integridad personal, en el evento de ser amenazados en razón de su función. Consecuente con la anterior, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas ha reportado periódicamente al Programa de Lucha Contra la Impunidad de la Vicepresidencia de la República los indicadores que enseñan la situación actual de los funcionarios amenazados y el estado del trámite en busca de su protección.

La Defensoría solicita inclusión en el programa de protección para sus funcionarios

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas se propone producir un manual de autoprotección para funcionarios de la Defensoría del Pueblo, en especial para quienes atienden y tramitan quejas y que el Gobierno Nacional desarrolle el programa de protección para funcionarios de la Defensoría del Pueblo con fundamento en las amenazas contra su vida e integridad personal que se han registrado. La Sentencia Nº 524 de 2005 de la Corte Constitucional, en materia de protección de defensores de derechos humanos, ha manifestado:

> *(…) en definitiva, las autoridades del Estado tienen una obligación de resultados -para efectos de responsabilidad administrativa- frente a las personas que, con ocasión de las actividades que desempeñan o una multiplicidad de circunstancias, entre otras, las arriba analizadas, se encuentran expuestas a riesgos excepcionales que no están obligadas a soportar. En estos casos, las autoridades, a pesar de contar con un grado más o menos amplio de discrecionalidad para tomar las medidas de seguridad correspondientes, y aún cuando no exista norma legal específica y directamente aplicable, deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos" (Subrayas fuera de texto).*

También considera la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, que es exigible esta protección a partir de lo establecido por la Ley 798 de 2002, artículo 28, en el que no distingue, entre otros, entre activistas de derechos humanos de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales. "El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de *protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad,* por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías: (…)" Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica"[68] (Subrayado fuera del texto), además de lo dicho por la Relatora Especial para la situación de los Defensores de Derechos Humanos, quien ha manifestado que: "Se usa la expresión 'defensor de los derechos humanos' para describir a la persona que,

67 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.

68 La ley 798 de 2002, artículo 28.

individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos. Se les conoce sobre todo por lo que hacen, y la mejor forma de explicar lo que son consiste en describir sus actividades…"[69] . Así como lo dicho en la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución A/RES 53/144 de las Naciones Unidas, que si bien no es un instrumento vinculante en forma directa, desde el punto de vista jurídico, sí contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscritos por el Estado colombiano.

5.1.4. Participación activa en la concertación conceptual interinstitucional, de los derechos y conductas objeto de la política pública de lucha contra la impunidad en Colombia[70]

En el año 2008, en representación de la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas participó en los talleres organizados por la Vicepresidencia de la República (Programa Presidencial para los Derechos Humanos) para la concertación conceptual de los derechos y conductas que se deben tener en cuenta en la lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia.

En este espació interinstitucional, entre otros aspectos, insistió en que el concepto más adecuado para nuestro país, donde no existe la pena de muerte, es el de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y que el concepto de homicidios por fuera de combate sólo era aplicable al contexto del conflicto armado y por ende del ámbito del derecho internacional humanitario, cuyos presuntos responsables serían los actores del conflicto armado y su calificación sería la de infracción al DIH. Puntualizó que las ejecuciones extralegales-arbitrarias son conductas que violan el derecho a la vida, que se ubican en el ámbito de los derechos humanos, y que podrían ser perpetradas por funcionarios públicos o particulares que actúan bajo la aquiescencia o tolerancia de estos, generalmente cometidas por fuera del conflicto armado interno.

Igualmente, se señaló la importancia de crear un espacio para los homicidios de configuración múltiple, como violaciones al derecho a la vida y como infracciones al derecho internacional humanitario. En cuanto a la desaparición forzada, la Defensoría insistió en una calificación en términos de derechos humanos, en donde el derecho es a no ser desaparecido de manera forzada y la conducta es la desaparición forzada. También se aclaró la diferencia entre homicidios de configuración múltiple y el genocidio.

69 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/who.htm.

70 Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial para los Derechos Humanos y NETCO. Network Solutions. Co. NET- INS-MET. Talleres sobre "Definiciones de Violaciones a los Derechos Humanos en Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Interoperabilidad entre sistemas de información estatales sobre violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario" Bogotá. Agosto de 2008.

La Defensoría del Pueblo solicitó tener en cuenta la jurisprudencia constitucional y recomendaciones de la Alta Comisionada para las Naciones Unidas, el principio del juez natural y el debido proceso para efectos de fijar competencias entre la justicia ordinaria y la justicia penal militar, y garantías de imparcialidad.

5.1.5. Diseño de indicadores para el Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, de la Defensoría del Pueblo

En el marco de la creación y desarrollo de la Web para la atención y trámite de peticiones, del área de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, se diseñaron los indicadores para hacer seguimiento a la labor de atención de las 37 unidades operativas en el país[71], orientada por la Dirección, que permitirán operar el observatorio. Estos indicadores, en resumen, tienen lo siguientes objeto de medición:

- El número de quejas por violaciones al derecho a la vida por presuntas ejecuciones arbitrarias, conocidos por la Defensoría del Pueblo.
- El número de casos contra Colombia sobre ejecuciones arbitrarias, que son de conocimiento de los organismos internacionales de derechos humanos. Es decir, casos técnicamente admitidos por estos organismos.
- Homicidios de personas protegidas en el contexto del conflicto armado.
- Homicidios de personas bajo custodia del Estado, mientras estaban privadas de la libertad.
- Homicidios múltiples en personas protegidas o en masacres.
- Violaciones al derecho a la integridad.
- Violaciones al derecho a la libertad.
- Violaciones al derecho a no ser desaparecido de manera forzada.

5.1.6. Participación en el Grupo Ampliado de Trabajo de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos.

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas participó, en representación de la Defensoría del Pueblo, en las discusiones iniciales del Grupo de Trabajo Ampliado adscrito a la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, relativas al Seguimiento de la Ejecución de la Política Pública de Lucha Contra la Impunidad por Graves Violaciones a los Derechos Humanos (DH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En este espacio recomendó, entre otras cosas, involucrar en el seguimiento de la política los casos que fueran de conocimiento de los organismos internacionales de derechos humanos y no enfocar toda la política en la implementación y seguimiento de asuntos de tipo coyuntural, como podría ser el recurso instaurado por el Estado para la reparación integral por graves violaciones a los DH y DIH, contemplado en la Ley de Justicia y Paz.

71 Las Unidades Operativas son 35 Regionales y Seccionales, el Centro de Atención Ciudadana y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

5.1.7. Incidencia para que el Plan de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia se construya en la lógica de la política pública

Con la coordinación intrainstitucional de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, la Defensoría del Pueblo y la Vicepresidencia de la República (Programa Presidencial para los Derechos Humanos), los días 5 y 6 de febrero de 2008, realizó un taller con Defensores Regionales y funcionarios de proyectos de fortalecimiento institucional, dirigido al fortalecimiento institucional para la elaboración y concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el cual contó con la presencia del señor Vicepresidente de la República, y del señor Defensor del Pueblo, quien reiteró el compromiso institucional en la elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA).

En este taller, se informó a los asistentes acerca del propósito del plan, su avance y la programación de los talleres regionales de concertación, así como acerca de los ejes temáticos y diagnostico de la situación de DH y DIH del país. Plan de Acción que será concertado con las organizaciones sociales y defensores de derechos humanos de las regiones y del país en general, durante el año 2009.

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, puso en conocimiento de los funcionarios regionales de la Defensoría, la incidencia de la institución en la formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA), que en su contenido obedece más a la construcción de una política pública en DH y DIH que a un plan de acción en la materia. Resaltó que para la construcción del mismo se acogió la metodología sobre política pública de la CEPAL, la cual involucra la concertación con sectores sociales. Insistió en el impacto en términos de cultura de derechos humanos, que a la postre generará una tendencia a la disminución de la atención de peticiones, ante todo quejas, cuando se implemente y se haga monitoreo y seguimiento efectivo al PNA.

Con esta actividad, la Defensoría comprometió a los funcionarios convocados a apostarle a la construcción de un plan de acción en lógica de política pública con participación activa de las organizaciones sociales y de derechos humanos de las regiones, y a mantener la disposición para mediar constantemente los conflictos que se puedan presentar en la elaboración y puesta en marcha del PNA.

5.1.8. Incidencia en la construcción de una Política Pública de Atención Integral a las Víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)

En la segunda reunión de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y última del año, en la que se hicieron observaciones y se aprobó el documento de Política Pública para la Atención Integral a las Víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), la Defensoría del Pueblo, representada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, además

de hacer visible la importancia de la participación activa de la Entidad, a través de sus diferentes dependencias, en los distintos escenarios de la política, es decir, preventivo y de protección, insistió en los siguientes aspectos que fueron acogidos por el documento de política que aprobó la Comisión Intersectorial de Atención Integral a Víctimas de Minas Antipersona, y muy seguramente tendrá en cuenta el respectivo documento CONPES.

1. Ser consecuentes con la actitud garantista del Estado colombiano, respecto de las víctimas de minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar, como beneficiarios de una atención especial por su condición de víctimas del conflicto armado interno. Respecto de las demás personas que padecen discapacidad, también debe desarrollarse una política eficaz de atención integral que les permita reintegrarse productivamente a la sociedad.
2. Apropiar recursos suficientes para garantizar el restablecimiento socioeconómico de estas víctimas, que incentiven la actividad complementaria de la cooperación internacional con las víctimas de minas antipersona y municiones abandonas sin explotar.
3. Propender la efectiva asistencia a las víctimas en cuanto a rehabilitación y reintegración a la vida productiva y social, sin desconocer el papel importante de la educación sobre el riesgo.

Es de recordar que la Defensoría del Pueblo y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, en su Decimocuarto Informe al Congreso, correspondiente a la gestión del año 2006, aseveró que: "En Colombia se debe pasar del fortalecimiento de la política gubernamental sobre acción integral para la lucha contra las minas antipersona (MAP) y las municiones abandonadas sin explotar (muse) a una política pública estatal".[72]

5.1.9. Incidencia en la construcción de una política pública para la Desmovilización, Desarme, Reincorporación y Reintegración a la Vida Civil de Actores Armados (DDR)

La Defensoría del Pueblo y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas reconoce como positiva la expedición del Conpes 3554, del 2 de diciembre de 2008 sobre Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. Sin embargo, considera que la reintegración a la vida civil debe ser tanto para actores armados ilegales como para miembros de la Fuerza Pública cuando se desvinculan de la entidad, y que el tema de que se ocupa el Conpes 3554, es solo una etapa de la política de desmovilización, desarme, reintegración y reincorporación a la vida civil, que debe diseñarse e implementarse en Colombia, donde los armados ilegales superan los 40.000, y la fuerza pública se ha fortalecido en pie de fuerza para contrarrestar la acción de los anteriores.

La Defensoría, en ejecución del Convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en especial el Proyecto para el seguimiento al cumplimiento de los beneficios socioeconómicos para los desmovilizados en forma colectiva de las autodefensas (SERCAI), desde el año 2007 hace seguimiento al proceso de desmovilización, desarme,

72 Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Páginas 232 y 233.

reintegración y reinserción a la vida civil de miembros de las Autodefensa en proceso de paz con el Gobierno Nacional, y para el año 2009 continuará recogiendo elementos para recomendar al Estado la construcción de una Política Pública en DDR para actores armado en general, esto es, actores ilegales y de la fuerza pública.

6. EL MACROPROCESO DE INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Tiene como misión generar conocimiento experto que permita incrementar el nivel de incidencia de las políticas públicas en la realización de los derechos humanos en el territorio. El macroproceso cuenta con un instructivo general de investigación[73] con el cual se orientan las investigaciones que adelantan las diversas dependencias de la entidad en cuanto a su pertinencia, planeación y ejecución.

Uno de los fundamentos para la consecución de los objetivos asociados a la planeación estratégica de la Defensoría del Pueblo es la investigación. Con ella se procura contribuir a la promoción, divulgación, defensa y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

La investigación temática contribuye de manera significativa al desarrollo e implementación de las líneas de visión de la entidad. Para el logro de este propósito, es necesario que la investigación utilice un lenguaje con perspectiva incluyente, teniendo en cuenta el contexto social, económico, político, ambiental, cultural e institucional de los habitantes del territorio nacional y buscando generar alianzas y apoyos estratégicos con todos los entes territoriales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. Con lo anterior se busca potenciar la prevención de la amenaza o vulneración de los derechos humanos, preservando la autonomía, la independencia y la imparcialidad de la entidad.

Es así como, la Defensoría del Pueblo a través de la labor de investigación académica evalúa de manera estructurada y rigurosa la forma como las instituciones estatales actúan e inciden en el grado de realización efectiva de los derechos humanos.

A través de la investigación, la Defensoría del Pueblo formula recomendaciones y observaciones en los escenarios nacionales e internacionales con el ánimo de impulsar y promover la realización y efectividad de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario.

Con los resultados de las investigaciones se pretende generar conocimiento experto para la acción defensorial e incidir en la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas y en la concientización, ejercicio y defensa de los derechos humanos de las personas y grupos sociales.

73 Defensoría del Pueblo. Instructivo general del macro proceso de investigación para la acción. Diciembre de 2004.

Informes de trabajos de investigación

Durante el año 2008, las dependencias del nivel central, las defensorías regionales y las defensorías seccionales de la Defensoría del Pueblo desarrollaron múltiples investigaciones las cuales fueron socializadas con las comunidades, las autoridades y otras entidades, y fueron presentadas en forma de publicaciones, informes o resoluciones defensoriales.

A continuación se relacionan las investigaciones adelantadas por las diferentes dependencias de la entidad. Es de anotar que sus desarrollos se encuentran consignados en cada uno de los acápites del presente informe, según la dependencia que lo elaboró. También pueden ser consultadas en el centro de documentación de la Defensoría del Pueblo o a través del consolidado del macroproceso de capacitación de la Delegada de Políticas Públicas.

Consolidado de las Investigaciones 2008.

Tema de investigación	Dependencia
Problemas ambientales en Taganga (Magdalena).	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Problemas ambientales y sociales en la Ciénaga Grande de Santa Marta.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Problemas ambientales y sociales en el Parque Natural Nacional del Tayrona.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Megaproyectos Andén Pacífico.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Canal Naranjo.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Manejo del carbón en las minas, el transporte y los puertos.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Seguimiento a Resolución Amazonas.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Prevención y atención de desastres.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Seguimiento a Resolución MegaProyectos Urabá.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Seguimiento a Resolución Defensorial de Guajira.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Seguimiento a Resolución Defensorial Catatumbo.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Seguimiento a Resolución Defensorial de Palma.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.
Primera evaluación de la Política Pública de Salud a la Luz del Derecho a la Salud.	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas en la perspectiva de Derechos Humanos.
Primera evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación.	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas en la perspectiva de Derechos Humanos.
Primera evaluación de la Política Pública de Vivienda a la Luz del Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada.	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas en la perspectiva de Derechos Humanos.

Primera evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a la Alimentación.	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas en la perspectiva de Derechos Humanos.
Primera evaluación de la Política Pública de Trabajo a la Luz del Derecho Individual al Trabajo.	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas en la perspectiva de Derechos Humanos.
Seguimiento al derecho a la educación.	Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas en la perspectiva de Derechos Humanos.
Informe Defensorial sobre la situación de derechos humanos y DIH de los pueblos indígenas Nukak y Guayabero del departamento de Guaviare.	Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.
Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos y DIH de los pueblos indígenas del departamento de Vaupés.	Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.
Seguimiento al derecho a la educación.	Seccional Arauca.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Atlántico.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Bogotá.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Boyacá.
Seguimiento al derecho a la educación.	Seccional Cesar.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Chocó.
La situación actual del agua potable en los barrios Canta Claro, la Esperanza, Manuel Jiménez y Villa Cielo de la ciudad de Montería.	Regional Córdoba.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Córdoba.
Seguimiento al derecho a la educación.	Seccional Guajira.
Seguimiento a las condiciones de reclusión de las mujeres privadas de la libertad.	Regional Huila.
Investigación para establecer el maltrato infantil en algunos municipios del departamento de Huila..	Regional Huila.
Monitoreo y seguimiento sobre el impacto de la construcción de la hidroeléctrica El Quimbo.	Regional Huila.
Efectividad en la continuidad del servicio público de educación por parte del Estado.	Regional Huila.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Magdalena Medio.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Meta.
Seguimiento al derecho a la educación.	Regional Nariño.
Factores de vulnerabilidad y riesgo de la población civil en la zona cordillerana del departamento de Quindío.	Regional Quindío.
La alerta temprana para los municipios del área metropolitana y Santa Rosa de Cabal.	Regional Risaralda.
Seguimiento a los planes de desarrollo en problemáticas neurálgicas en el departamento.	Regional Santander.
Situación del derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado que ha accedido a los tres (3) subsidios de vivienda.	Regional Santander.
Seguimiento al derecho a la educación.	Seccional Sucre.
Vulneración a las órdenes de medidas de internamiento preventivo y/o privativas de la libertad a menores infractores de la ley penal.	Regional Valle.

Informe de acciones realizadas frente al Sistema de TransporteMasivo "MIO".	Regional Valle.
Crímenes cometidos contra las trabajadoras sexuales y los transexuales en la ciudad de Cali durante el período comprendido entre 2006 y 2008.	Regional Valle.
Situación de los corteros de caña afectados laboralmente en el sector azucarero del Valle del Cauca.	Regional Valle.
Afectación de la población de los municipios de Candelaria, Florida y Pradera por carencia de plan de saneamiento básico y agua potable.	Regional Valle.
Seguimiento al derecho a la educación.	Seccional Vichada.

Fuente: Defensoría del Pueblo. 2008

E. EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA DEFENSA PÚBLICA

Está dirigida a garantizar que la acción defensorial promueva el acceso a la justicia de todos los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.

Atiende y presta el servicio de Defensoría Pública de acuerdo con las normas legales que se ocupan de la materia[74].

[74] Resolución Defensorial Nº 306 de 2005. Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2005 - 2010.

E.1. GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN MATERIA DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES DURANTE EL AÑO 2008

1.1. Atención de peticiones en litigio defensorial

La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo tiene entre sus funciones coordinar la interposición de las acciones judiciales que expresamente la Constitución y la Ley le han asignado al Defensor del Pueblo. Entre ellas destacamos la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la garantía de hábeas corpus, el mecanismo de búsqueda urgente de personas, las acciones populares y de grupo y las acciones públicas de inconstitucionalidad y nulidad.

Mediante las anteriores competencias, el Defensor del Pueblo ejercita los mecanismos de protección con el objeto de amparar los derechos humanos, amenazados o vulnerados en cada caso concreto así como también brindar la correspondiente asesoría para que las personas interesadas interpongan directamente los citados mecanismos, de acuerdo con su situación y de conformidad con las normas jurídicas.

Las peticiones en materia de mecanismos de protección se atienden y tramitan en la Defensoría del Pueblo a través del denominado "litigio defensorial". Para esta entidad, el litigio defensorial es el ejercicio de los mecanismos e instrumentos constitucionales y legales en procura de la solución de todos aquellos conflictos y reivindicaciones sociales que amenacen y/o vulneren los derechos humanos, susceptibles de ser resueltos a través de un proceso judicial.

Inicialmente, los criterios de intervención de la Defensoría del Pueblo en estas materias se regularon según el Instructivo General del Sistema de Atención Integral (IGSAI), adoptado por el Defensor del Pueblo mediante la Resolución Nº 396 del 12 de mayo de 2003. Después de un proceso de revisión y ajuste, previa consulta de las defensorías regionales, el Defensor del Pueblo profirió la Resolución Nº 638 de junio 6 de 2008, publicada en el *Diario Oficial* el 12 de septiembre de 2008, en la edición N° 47110, la cual tuvo como objeto precisar y complementar los lineamientos generales para el litigio defensorial, de tal suerte que cualquier incompatibilidad entre la Resolución Nº 638 de 2008 y el Instructivo del Sistema de Atención Integral deberá resolverse haciendo prevalecer lo dispuesto en esta última resolución.

En general, la función de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo y la de las defensorías regionales se concreta en la atención de las peticiones en materia de recursos y acciones judiciales presentadas directamente por las personas, y las demás que de oficio se asuman por interés directo del Defensor del Pueblo.

Así, durante el año 2008 la Defensoría del Pueblo atendió 24.304 peticiones de litigio defensorial, lo que constituye un número mayor que el atendido en el año 2007, cuya cantidad ascendió a 23.530, y 18.463 en el año 2006, lo cual confirma la tendencia de aumento en las solicitudes de intervención defensorial a través de los mecanismos de protección.

La información estadística que a continuación se presenta, se obtuvo a partir del informe que cada Defensoría del Pueblo regional envía anualmente a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, mediante el diligenciamiento de siete cuadros que contienen la gestión realizada por dichas oficinas. Después de revisada y depurada la información, se procedió a consolidarla a escala nacional a través de un programa de hoja de cálculo que sirvió adicionalmente para la elaboración de las gráficas.

1.1.1. Peticiones recibidas

En el cuadro N° 1 se observa que en la Defensoría del Pueblo se recibieron, en su orden, 19.753 peticiones relacionadas con acciones de tutela, 4.232 con acciones populares, 107 con acciones de grupo, 104 con acciones de cumplimiento, 62 con acciones de nulidad y 46 con habeas corpus. El total global de peticiones fue de 24.304.

Cuadro 1. Total de peticiones recibidas según su naturaleza. Total nacional. Enero–diciembre de 2008

PETICIONES	NATURALEZA	NÚMERO	SUBTOTAL	% POR NATURALEZA
Acción de tutela	Solicitud de acción de tutela	5,668		23.32
	Coadyuvancia	1,328		5.46
	Impugnación	98		0.40
	Cumplimiento de fallo	390		1.60
	Insistencia en revisión	2,172		8.94
	Asesoría	10,097		41.54
Total acción de tutela			**19,753**	
Acción de cumplimiento	Solicitud de acción de cumplimiento	3		0.01
	Coadyuvancia	4		0.02
	Impugnación	1		0.00
	Cumplimiento de fallo	2		0.01
	Asesoría	94		0.39
Total acción de cumplimiento			**104**	

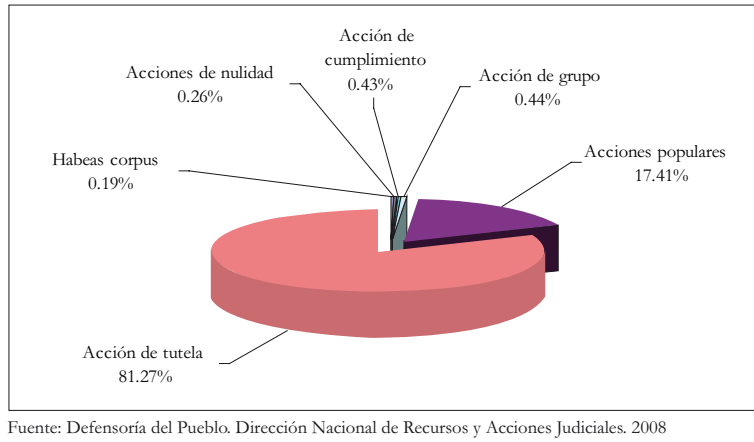
PETICIONES	NATURALEZA	NÚMERO	SUBTOTAL	% POR NATURALEZA
Acciones populares	Solicitud de acción popular	1,001		4.12
	Coadyuvancia	964		3.97
	Pacto de cumplimiento	702		2.89
	Impugnación	4		0.02
	Desacato	33		0.14
	Asesoría	1,528		6.29
Total acciones populares			**4,232**	
Acciones de grupo	Solicitud de acción de grupo	17		0.07
	Coadyuvancia	13		0.05
	Diligencia de conciliación	2		0.01
	Impugnación	1		0.00
	Asesoría	74		0.30
Total acciones de grupo			**107**	
Hábeas corpus	Solicitud de hábeas corpus	21		0.09
	Impugnación auto que niega el recurso	0		0.00
	Asesoría y Consulta	25		0.10
Total hábeas Corpus			**46**	
Acción de nulidad	Solicitud de Acción de Nulidad	5		0.02
	Intervención	3		0.01
	Asesoría	54		0.22
Total acción de nulidad			**62**	
Acción de inconstitucionalidad	Solicitud de acción de inconstitucionalidad	0		0.00
	Intervención	0		0.00
	Asesoría	0		0.00
Total acción de inconstitucionalidad			0	
TOTAL			**24,304**	**100.00**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

Con 19.753 peticiones relacionadas con la acción de tutela, este mecanismo continúa siendo el más solicitado por los peticionarios. Le sigue la acción popular, con 4.232 peticiones.

Esta tendencia de supremacía de las peticiones en acciones de tutela se puede observar claramente de manera porcentual en el gráfico N° 1. La acción de tutela, con un 81.27%, es la más solicitada, seguida de la acción popular, cuyo porcentaje de participación es del 17.41%.

Gráfico 1. Porcentaje de participación de las peticiones en materia de recursos y acciones judiciales recibidas por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. 2008

1.1.2. Estado de las peticiones recibidas

Las peticiones recibidas en la Defensoría del Pueblo sufren un trámite desde que son radicadas hasta que la gestión defensorial se agota. Por lo anterior, se han diferenciados tres clases de estado:

Estudio: se consideran aquellas peticiones que se encuentran en la etapa de análisis de viabilidad de la petición, lo que incluye la verificación de los hechos, complementación de la documentación, recopilación de pruebas, etc.

Seguimiento: son aquellas peticiones de acciones, impugnaciones, coadyuvancias o cumplimientos de fallo, interpuestos en ejercicio del litigio defensorial, de oficio o a petición de parte, y cuyo trámite aún no ha finalizado con sentencia en firme, bien sea en primera instancia o segunda, si a esta última hubo lugar.

Concluidas: aquellas acciones, impugnaciones, coadyuvancias o cumplimientos de fallo, interpuestas por la Defensoría del Pueblo y cuyo trámite ha finalizado, con providencia de primera o de segunda instancia, según el caso. Igualmente, aquellas peticiones, cualquiera sea su naturaleza, que la Defensoría del Pueblo consideró improcedente, por razones sustanciales o adjetivas.

Para apreciar en mejor forma la labor de la Defensoría del Pueblo en materia de recursos y acciones judiciales, es necesario distinguir entre aquellas que fueron objeto de intervención ante los estrados judiciales, haciendo uso del litigio defensorial, y las que no tuvieron tal suerte debido a que se consideró que no se llenaban los requisitos sustanciales

y adjetivos de procedencia del mecanismo de protección correspondiente o, simplemente, no reunían los presupuestos de legitimidad que deben asistirle al Defensor del Pueblo o a sus delegados para agenciar los derechos de los peticionarios. El cuadro N° 2 hace una comparación entre las acciones y recursos interpuestos y aquellos que no.

Cuadro 2. Total de acciones y recursos interpuestos y no interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

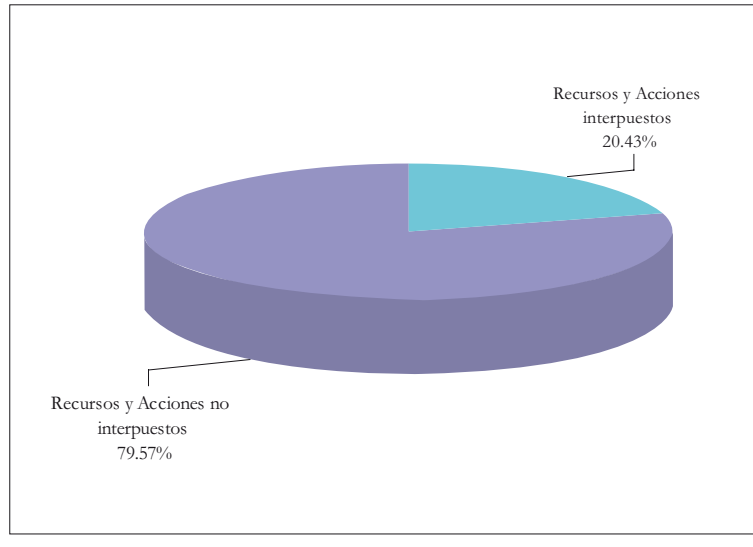
TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PETICIONES RECIBIDAS	RECURSOS Y ACCIONES INTERPUESTOS	%	RECURSOS Y ACCIONES NO INTERPUESTOS	%
Acción de tutela	Solicitud de acción de tutela/Demanda	5,668	1,632	28.79	4,036	71.21
	Coadyuvancia	1,328	1,263	95.11	65	4.89
	Impugnación	98	43	43.88	55	56.12
	Cumplimiento de fallo	390	57	14.62	333	85.38
	Insistencia en revisión	2,172	297	13.67	1,875	86.33
	Asesoría	10,097	0	0.00	10,097	100.00
Total acción de tutela		**19,753**	**3,292**	**16.67**	**16,461**	**83.33**
Acción de cumplimiento	Solicitud de acción de cumplimiento/ Demanda	3	3	100.00	0	0.00
	Coadyuvancia	4	2	50.00	2	50.00
	Impugnación	1	1	0.00	0	0.00
	Cumplimiento de fallo	2	2	100.00	0	0.00
	Asesoría	94	0	0.00	94	100.00
Total acción de cumplimiento		**104**	**8**	**7.69**	**96**	**92.31**
Acciones populares	Solicitud de acción popular/Demanda	1,001	290	28.97	711	71.03
	Coadyuvancia	964	877	90.98	87	9.02
	Pacto de cumplimiento	702	418	59.54	284	40.46
	Impugnación	4	3	75.00	1	25.00
	Desacato	33	31	93.94	2	6.06
	Asesoría	1,528	0	0.00	1,528	100.00
Total acciones populares		**4,232**	**1,619**	**38.26**	**2,613**	**61.74**

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PETICIONES RECIBIDAS	RECURSOS Y ACCIONES INTERPUESTOS	%	RECURSOS Y ACCIONES NO INTERPUESTOS	%
Acciones de grupo	Solicitud de acción de grupo/Demanda	17	8	47.06	9	52.94
	Coadyuvancia	13	11	84.62	2	15.38
	Diligencia de conciliación	2	0	0.00	2	100.00
	Impugnación	1	1	0.00	0	0.00
	Asesoría	74	74	100.00	74	100.00
Total acciones de grupo		**107**	**20**	**18.69**	**87**	**81.31**
Hábeas corpus	Solicitud de hábeas corpus	21	20	95.24	1	4.76
	Impugnación auto que niega el recurso	0	0	0.00	0	0.00
	Asesoría	25		0.00	25	100.00
Total hábeas corpus		**46**	**20**	**43.48**	**26**	**56.52**
Acción de nulidad	Solicitud de acción de nulidad/ Demanda	5	3	60.00	2	40.00
	Intervención	3	3	100.00	0	0.00
	Asesoría	54	0	0.00	54	100.00
Total acción de nulidad		**62**	**6**	**9.68**	**56**	**90.32**
Acción de inconstitucionalidad	Solicitud acción de inconstitucionalidad	0	0	0.00	0	0.00
	Intervención	0	0	0.00	0	0.00
	Asesoría	0	0	0.00	0	0.00
Total acción inconstitucionalidad		0	0	0.00	0	0.00
Total		**24,304**	**4,965**	**20.43**	**19,339**	**79.57**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

Observando el cuadro N° 2 se advierte la tendencia de la actuación de esta entidad en las peticiones que fueron objeto del litigio defensorial, en todas sus modalidades. En primer término, cabe mencionar que de las 24.304 peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo, en materia de recursos y acciones judiciales, 4.965 fueron objeto de la intervención dentro de cualquiera de las modalidades del litigio defensorial. Las restantes, como se verá más adelante, en su gran mayoría finalizaron con asesoría experta y pedagógica al peticionario.

Gráfico 2. Porcentaje de participación de las acciones y recursos interpuestos y no interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

En el gráfico N° 2 se puede observar el porcentaje de participación entre las peticiones interpuestas y las no interpuestas por la entidad ante los estrados judiciales. En él se advierte que de las peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo, únicamente en un 20,43% se consideró que llenaban los requisitos para que se interviniera como institución ante los despachos judiciales en defensa de los derechos de los peticionarios. Lo anterior refleja el hecho de que la Defensoría del Pueblo ejerce responsablemente las atribuciones constitucionales y legales con que cuenta para acudir al aparato jurisdiccional.

En la mayoría de las peticiones que no fueron objeto del litigio defensorial, se adoptaron tales decisiones después de verificar que realmente no existía violación o amenaza de derechos o que no se configuraban los requisitos sustanciales y procesales para la procedencia de una determinada acción o recurso judicial. Sin embargo, a pesar de que no se actuó ante los despachos judiciales, en todos los casos los peticionarios recibieron como respuesta a su petición las razones por las cuales la Defensoría no hizo uso del litigio defensorial, además de la asesoría pertinente para atender la problemática expuesta en su caso.

Los cuadros siguientes ilustran el estado de las peticiones, diferenciando si se hizo uso o no del litigio defensorial. En efecto, de conformidad con el cuadro N° 3 (acciones o recursos interpuestos) y con el cuadro N° 4 (peticiones no interpuestas), se puede observar detalladamente el estado de las peticiones en las acciones de tutela, populares, de grupo, cumplimiento, nulidad, inconstitucionalidad y hábeas corpus, cuyas cifras indican el número de casos en cualquiera de las modalidades del litigio defensorial.

Cuadro 3. Acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo ante los despachos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	ACCIONES O RECURSOS INTERPUESTOS	ESTADO DE LOS PROCESOS	
			SEGUIMIENTO	CONCLUIDOS
Acción de Tutela	Demanda de Acción de Tutela	1.632	58	1.574
	Coadyuvancia	1.263	12	1.251
	Impugnación	43	5	38
	Cumplimiento de fallo	57	4	53
	Insistencia en revisión	297	24	273
Acción de Cumplimiento	Demanda de Acción de Cumplimiento	3	1	2
	Coadyuvancia	2	0	2
	Impugnación	1	0	1
	Cumplimiento de fallo	2	0	2
Acciones Populares	Demanda de Acción Popular	290	242	48
	Coadyuvancia	877	859	18
	Pacto de Cumplimiento	418	380	38
	Impugnación	3	2	1
	Desacato	31	29	2
Acciones de Grupo	Demanda de Acción de Grupo	8	7	1
	Coadyuvancia	11	10	1
	Diligencia de Conciliación	0	0	0
	Impugnación	1	0	1
Hábeas Corpus	Solicitud de Hábeas Corpus	20	0	20
	Impugnación Auto que niega	0	0	0
Acción de Nulidad	Demanda de acción de nulidad	3	3	0
	Intervención	3	3	0
Acción de Inconstitucionalidad	Demanda de inconstitucionalidad	0	0	0
	Intervención	0	0	0
TOTAL		**4.965**	**1.639**	**3.326**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

La Defensoría del Pueblo interpuso 1.632 demandas en acción de tutela e intervino como coadyuvante en 1.263 oportunidades. En la acción popular, elevó 290 demandas e intervino en 877 coadyuvancias. Y en las acciones de grupo, interpuso ocho y coadyuvó 11 acciones. En ambos casos, se observa una significativa intervención defensorial a través de la figura procesal de la coadyuvancia, especialmente respecto de las acciones populares y de grupo, en las cuales la coadyuvancia fue superior a la modalidad de interposición.

Cuadro 4. Peticiones de acciones y recursos no interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	ACCIONES O RECURSOS NO INTERPUESTOS	ESTADO DE LAS PETICIONES	
			ESTUDIO	CONCLUIDAS
Acción de Tutela	Solicitud de Acción de Tutela	4,036	14	4,022
	Coadyuvancia	65	14	51
	Impugnación	55	2	53
	Cumplimiento de fallo	333	34	299
	Insistencia en revisión	1,875	12	1,863
	Asesoría y Consulta	10,097	122	9,975
Acción de Cumplimiento	Solicitud de Acción de Cumplimiento	0	0	0
	Coadyuvancia	2	2	0
	Impugnación	0	0	0
	Cumplimiento de fallo	0	0	0
	Asesoría y Consulta	94	0	94
Acciones Populares	Solicitud de Acción Popular	711	405	306
	Coadyuvancia	87	67	20
	Pacto de Cumplimiento	284	9	275
	Impugnación	1	0	1
	Desacato	2	1	1
	Asesoría y Consulta	1,528	8	1,520

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	ACCIONES O RECURSOS NO INTERPUESTOS	ESTADO DE LAS PETICIONES	
			ESTUDIO	CONCLUIDAS
Acciones de Grupo	Solicitud de Acción de Grupo	9	0	9
	Coadyuvancia	2	1	1
	Diligencia de Conciliación	2	0	2
	Impugnación	0	0	0
	Asesoría y Consulta	74	0	74
Hábeas Corpus	Solicitud de Hábeas Corpus	1	0	1
	Impugnación Auto que niega	0	0	0
	Asesoría y Consulta	25	0	25
Acción de Nulidad	Solicitud de Acción de Nulidad	2	0	2
	Intervención	0	0	0
	Asesoría y Consulta	54	1	53
Acción de Inconstitucionalidad	Solicitud de Acción de Inconstitucionalidad	0	0	0
	Intervención	0	0	0
	Asesoría y Consulta	0	0	0
TOTAL		**19,339**	**692**	**18,647**

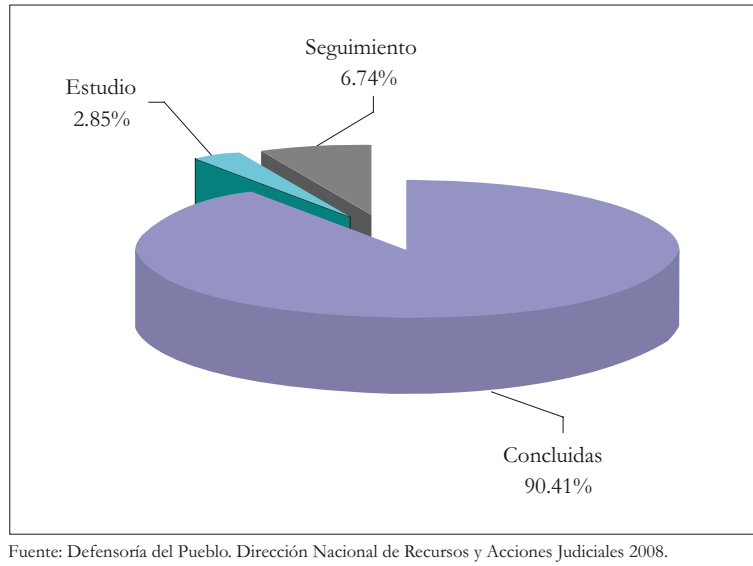
Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

El cuadro N° 4 muestra el trámite que han sufrido aquellas peticiones en materia de recursos y acciones judiciales que no han sido objeto del litigio defensorial, lo cual asciende al número de 19.339 peticiones. Dicha situación se produce porque la solicitud se encuentra en estudio o concluida, debido a que se consideró no viable el ejercicio del litigio defensorial. Como se observa, el gran número de peticiones no interpuestas corresponde a aquellas en que la Defensoría del Pueblo asesora directamente al peticionario, para que este pueda ejercer en mejor forma determinado mecanismo de protección.

Es importante señalar que a los peticionarios de las solicitudes recibidas por la Defensoría del Pueblo que no fueron objeto de intervención judicial por parte de la entidad, se les envió una respuesta motivada en donde se señalaron las razones que impidieron ejercer el litigio defensorial en su caso, y se les explicó en forma pedagógica del alcance del mecanismo judicial que solicitó ante la Defensoría del Pueblo y, si fue del caso, sobre los mecanismos ordinarios de defensa que eventualmente puedan servir para dar solución a su situación; de la misma manera las defensorías regionales despliegan una gran labor de asesoría y apoyo al peticionario para la solución de sus conflictos.

A continuación se presentará un balance general de la gestión defensorial en materia de recursos y acciones judiciales, teniendo en cuenta tanto las peticiones que fueron objeto del litigio defensorial como aquellas en las que no se consideró viable su ejercicio.

Gráfico 3. Porcentaje de participación según estado de las peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

El gráfico N° 3 nos muestra el porcentaje de participación según el estado de las peticiones. De su análisis se observa que un 90.41% corresponde a peticiones concluidas, un 6.74% a aquellas que se encuentran en seguimiento y que sólo un 2.85% se halla en estudio. En efecto, el alto porcentaje de actuaciones concluidas evidencia el alto compromiso de la institución con la defensa de los derechos humanos a través de los mecanismos constitucionales pertinentes y su seguimiento.

1.1.3. Resultado de la gestión defensorial

Una vez ejercido el litigio defensorial ante los despachos judiciales, se realiza el seguimiento del correspondiente proceso hasta que exista providencia en firme. Correlativamente, también habrá culminado la petición y su forma de conclusión dependerá del resultado obtenido en la sede judicial.

Los resultados de la intervención ante los despachos judiciales se califican de la siguiente forma:

Resultado favorable: cuando el funcionario judicial correspondiente resolvió de manera positiva las pretensiones esgrimidas en la acción, recurso, coadyuvancia o incidente por cumplimiento de fallo interpuesto por la Defensoría, es decir, cuando se logró la protección de los derechos vulnerados o amenazados.

Resultado parcialmente favorable: cuando la acción, el recurso, la coadyuvancia o el incidente por cumplimiento de fallo interpuesto por la Defensoría prospera sin que hayan sido acogidas la totalidad de las pretensiones esgrimidas por la institución, es decir, cuando se logra la protección parcial de los derechos invocados.

Resultado desfavorable: cuando el resultado obtenido es totalmente adverso a las pretensiones de la acción, el recurso, la coadyuvancia o el incidente interpuesto por la Defensoría, es decir, cuando la petición fue resuelta en forma negativa por el funcionario judicial del conocimiento.

Desistimiento: cuando la Defensoría del Pueblo encuentre que los presupuestos fácticos, legales o jurisprudenciales que sirvieron de base para el litigio defensorial han desaparecido o han cambiado. En consecuencia, la entidad desiste de la acción o del recurso instaurado, coadyuvado o impugnado.

Cuadro 5. Formas de conclusión de las peticiones en acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo ante los despachos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PROCESOS CONCLUIDOS	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS ACC/REC INTERPUESTOS			
			Favorables	P/Favorables	Desfavorables	Desistidas
Acción de Tutela	Demanda de Acción de Tutela	1,574	1,285	155	132	2
	Coadyuvancia	1,251	1,247	1	3	0
	Impugnación	38	30	5	3	0
	Cumplimiento de fallo	53	44	9	0	0
	Insistencia en revisión	273	84	0	189	0
Acción de Cumplimiento	Demanda de Acción de Cumplimiento	2	1	0	1	0
	Coadyuvancia	2	2	0	0	0
	Impugnación	1	0	1	0	0
	Cumplimiento de fallo	2	1	0	1	0
Acciones Populares	Demanda de Acción Popular	48	23	0	24	1
	Coadyuvancia	18	4	0	14	0
	Pacto de Cumplimiento	38	28	0	10	0
	Impugnación	1	1	0	0	0
	Desacato	2	0	2	0	0

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PROCESOS CONCLUIDOS	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS ACC/REC INTERPUESTOS			
			Favorables	P/Favorables	Desfavorables	Desistidas
Acciones de Grupo	Demanda de Acción de Grupo	1	0	0	1	0
	Coadyuvancia	1	1	0	0	0
	Diligencia de Conciliación	0	0	0	0	0
	Impugnación	1	0	0	1	0
Hábeas Corpus	Solicitud de Hábeas Corpus	20	15	0	4	1
	Impugnación Auto que niega	0	0	0	0	0
Acción de Nulidad	Demanda de acción de nulidad	0	0	0	0	0
	Intervención	0	0	0	0	0
Acción de Inconstitucionalidad	Demanda de inconstitucionalidad	0	0	0	0	0
	Intervención	0	0	0	0	0
TOTAL		**3,326**	**2,766**	**173**	**383**	**4**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

En el cuadro N° 5 se observa que en el global de las acciones y recursos interpuestos el resultado favorable es bastante frecuente. En efecto, de 3.326 acciones con trámite concluido ante los despachos judiciales, solamente 383 obtuvieron fallos desfavorables. Se destaca, igualmente, que de 1.574 acciones de tutela interpuestas por la Defensoría del Pueblo 132 fueron desfavorables.

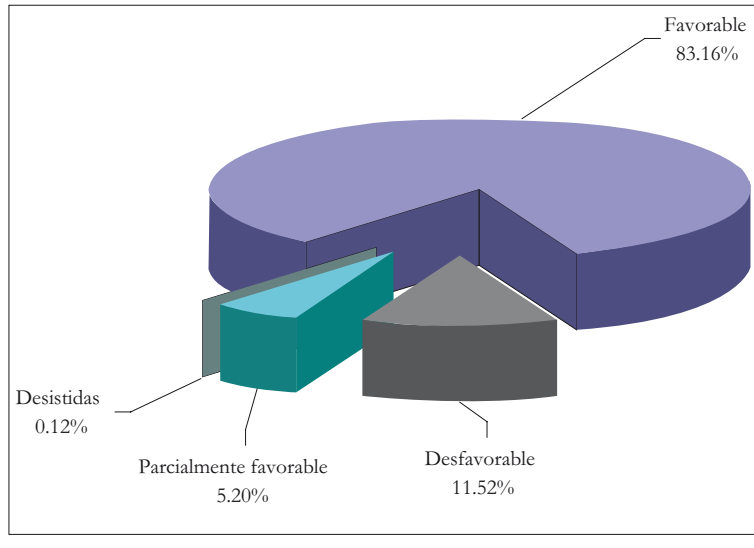
No ocurrió lo propio con las acciones populares, pues de 48 acciones interpuestas por la Defensoría del Pueblo, cuyo trámite judicial finalizó con fallo en firme, 24 obtuvieron sentencia desfavorable.

Respecto de las coadyuvancias, la tendencia fue la misma que en el acierto en las acciones. Mientras que, de 1.251 acciones de tutela coadyuvadas por la entidad, tres de ellas merecieron fallo desfavorable, de 18 acciones populares coadyuvadas, 14 obuvieron fallo desfavorable.

Mirado de forma porcentual el resultado del ejercicio del litigio defensorial, el 83,16 de las acciones y recursos concluidos merecieron un fallo favorable; un 5.20%* un fallo parcialmente favorable, un 11,52 % un fallo desfavorable y solamente hubo un 0.12% de peticiones desistidas. Así lo indica el gráfico N° 4 relativo al porcentaje de participación del resultado de las actuaciones en las acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo.

* La cifra de 5.20% ha sido debidamente validada y confirmada por la Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Inicialmente apareció con la cifra de 7.85%, por error de digitación. Nota de edición.

Gráfico 4. Porcentaje de participación del resultado de las actuaciones en las acciones y recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

El porcentaje de acierto en la gestión defensorial demuestra la atención calificada que reciben las peticiones en materia de recursos y acciones judiciales. No obstante, el porcentaje desfavorable no indica deficiencia de la gestión, pues las decisiones judiciales en esta materia no sólo dependen de la argumentación expuesta por la Defensoría del Pueblo, sino del criterio de la autoridad judicial que conoce y decide el caso, y que, en muchas ocasiones, no coincide con el de la entidad.

En relación con las peticiones que no fueron objeto del ejercicio del litigio defensorial ante los despachos judiciales, las formas de terminación son:

Petición improcedente: Cuando del estudio y análisis de la petición se concluye la improcedencia sustancial de la actuación solicitada, es decir, de la acción, impugnación, coadyuvancia o incidente de que se trate.

Petición remitida: Cuando se establece la falta de competencia de la regional o seccional para realizar la actuación solicitada y ella es remitida a la dependencia competente de la Defensoría para hacerse cargo de la petición. Esta forma comprende las solicitudes de insistencia remitidas a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, con concepto favorable.

Petición desistida: Cuando el solicitante retira la petición o expresamente manifiesta que no desea que se continúe su trámite. Igualmente, se entenderá concluida por desistimiento cuando transcurran dos (2) meses sin que el peticionario aporte los

documentos o complemente información expresamente solicitada o requerida por la Defensoría, contados a partir de la fecha en que se le hizo el requerimiento.

Asesorías con proyecto de acción o recurso: Aquellas peticiones que si bien no fueron tenidas en cuenta para el litigio defensorial, se estimó que sustancialmente tenían vocación de prosperidad y, por tanto, se hizo entrega al peticionario de un proyecto de acción o recurso (minuta) elaborado por la Defensoría, para que la interpusiera directamente.

Asesorías sin proyecto de acción o recurso: aquellas peticiones en las cuales el peticionario recibió asesoría, que eventualmente pudo estar acompañada de material o jurisprudencia, es decir, se le orientó respecto de la acción o recurso solicitado, sin que hubiera implicado la elaboración de la minuta respectiva.

En el cuadro N° 6 se observa claramente que de las 18.647 peticiones en las que la Defensoría del Pueblo no intervino en ejercicio del litigio defensorial, 16.395 se resolvieron mediante una asesoría calificada y experta. Del último guarismo, merece destacarse que 12.114 peticiones culminaron la asesoría con elaboración de una minuta de acción o recurso para que el peticionario lo suscribiera e interpusiera ante la autoridad judicial competente. En estos eventos, la Defensoría del Pueblo advirtió las posibilidades de prosperidad de la petición; sin embargo, estimó que no concurrían los requisitos para que la institución agenciara los derechos del peticionario.

Cuadro 6. Formas de conclusión de las peticiones en acciones y recursos no interpuestos por la Defensoría del Pueblo ante los despachos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PETICIONES CONCLUIDAS	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS PETICIONES EN ACC/REC NO INTERPUESTOS				
			Improcedentes	Remitidas	Desistidas	Asesorías absueltas en acc/rec	
						Con proyecto	Sin proyecto
Acción de Tutela	Solicitud de Acción de Tutela	4,022	45	57	29	3,204	687
	Coadyuvancia	51	0	0	0	42	9
	Impugnación	53	0	2	0	50	1
	Cumplimiento de fallo	299	0	0	0	283	16
	Insistencia en revisión	1,863	1,594	183	11	63	12
	Asesoría y Consulta	9,975	36	10	7	8,112	1,810

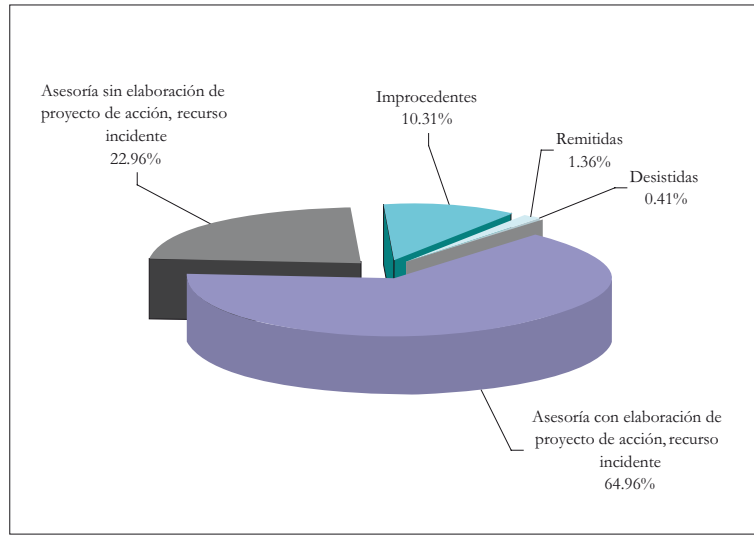
TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PETICIONES CONCLUIDAS	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS PETICIONES EN ACC/REC NO INTERPUESTOS				
			Improcedentes	Remitidas	Desistidas	Asesorías absueltas en acc/rec	
						Con proyecto	Sin proyecto
Acción de Cumplimiento	Solicitud de Acción de Cumplimiento	0	0	0	0	0	0
	Coadyuvancia	0	0	0	0	0	0
	Impugnación	0	0	0	0	0	0
	Cumplimiento de fallo	0	0	0	0	0	0
	Asesoría y Consulta	94	0	0	15	26	53
Acciones Populares	Solicitud de Acción Popular	306	209	0	0	20	77
	Coadyuvancia	20	0	0	0	15	5
	Pacto de Cumplimiento	275	0	0	0	2	273
	Impugnación	1	0	0	0	1	0
	Desacato	1	0	0	0	1	0
	Asesoría y Consulta	1,520	21	0	14	230	1,255
Acciones de Grupo	Solicitud de Acción de Grupo	9	6	0	0	3	0
	Coadyuvancia	1	0	0	0	1	0
	Diligencia de Conciliación	2	0	0	0	0	2
	Impugnación	0	0	0	0	0	0
	Asesoría y Consulta	74	9	1	0	18	46
Hábeas Corpus	Solicitud de Hábeas Corpus	1	0	0	0	0	1
	Impugnación Auto que niega	0	0	0	0	0	0
	Asesoría y Consulta	25	0	0	0	7	18
Acción de Nulidad	Solicitud de Acción de Nulidad	2	2	0	0	0	0
	Intervención	0	0	0	0	0	0
	Asesoría y Consulta	53	0	0	1	36	16

TIPO DE PETICIÓN	NATURALEZA DE LA PETICIÓN	PETICIONES CONCLUIDAS	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS PETICIONES EN ACC/REC NO INTERPUESTOS				
			Improcedentes	Remitidas	Desistidas	Asesorías absueltas en acc/rec	
						Con proyecto	Sin proyecto
Acción de Inconstitucionalidad	Solicitud de Acción de Inconstitucionalidad	0	0	0	0	0	0
	Intervención	0	0	0	0	0	0
	Asesoría y Consulta	0	0	0	0	0	0
TOTAL		**18,647**	**1,922**	**253**	**77**	**12,114**	**4,281**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

La estadística proyectada en el gráfico N° 5 muestra que el 64,96 % de las peticiones no interpuestas culminó con elaboración de proyecto de acción, recurso o incidente y un 22,96% culminó con asesoría sin elaboración de minuta, pero suministrándole elementos de juicio valiosos para su propósito. Incluso, aquellas peticiones improcedentes, es decir, aquellas en que definitivamente el mecanismo solicitado por el peticionario no era viable jurídicamente y que corresponden al 10.31%, recibieron asesoría y orientación en la gran mayoría de casos, pero se indicó el mecanismo ordinario del que se puede hacer uso para hacer valer los derechos.

Gráfico 5. Porcentaje de participación del resultado de las acciones o recursos no interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

Lo anterior indica que el servicio de asesoría al peticionario en el ejercicio de los mecanismos de protección de derechos, constituye una de las principales actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo. Lamentablemente, en los casos de asesoría, esta entidad no cuenta con la información atinente a la culminación favorable o desfavorable de la acción o recurso interpuesto por el peticionario, debido a que en la mayoría de casos no es suministrada.

1.1.4. Autoridades y particulares presuntamente responsables en las peticiones elevadas ante la Defensoría del Pueblo

El objeto de la estadística que a continuación se expone es el de mostrar la percepción que tienen los usuarios de la Defensoría del Pueblo de los agentes estatales y no estatales que presuntamente adoptan conductas vulneratorias de los derechos. Conviene aclarar que no necesariamente ello quiere decir que efectivamente dichos presuntos responsables los vulneren.

La indicación del presunto responsable en la solicitud ciudadana es el punto de partida para que la Defensoría del Pueblo, a través de sus herramientas legales, verifique tal situación y, si es del caso, proceda a instaurar los diferentes recursos o acciones judiciales ante los estrados judiciales en procura de la protección de los derechos.

Cuadro 7. Autoridades o particulares presuntamente responsables en las peticiones ante la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

PRESUNTOS RESPONSABLES	PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	PETICIONES						
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Acciones de hábeas corpus	SUBTOTAL	% PRESUNTO
Autoridades Administrativas	Del orden Nacional	3,436	115	15	12	4	3,582	20.12
	Del orden Departamental	1,682	220	7	4	0	1,913	10.75
	Del orden Municipal	1,046	1,285	6	21	0	2,358	13.25
	Del orden Distrital	323	70	15	1	0	409	2.30
Corporaciones Públicas	Congreso de la República	2	0	0	0	0	2	0.01
	Asambleas Departamentales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Concejos Municipales	2	353	0	0	0	355	1.99
	Concejos Distritales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Juntas Administradoras Locales y comunales	1	0	0	0	0	1	0.01
Funcionarios Judiciales	De juzgados	48	1	0	2	17	68	0.38
	De fiscalías	9	3	0	0	2	14	0.08
	De tribunales	7	0	0	0	0	7	0.04
	De juzgados penales militares	0	0	0	0	0	0	0.00
	Auxliares de la justicia	2	1	0	0	0	3	0.02
	De las Cortes, Consejo de Estado y Superior de la Judicatura	7	6	0	0	0	13	0.07

PRESUNTOS RESPONSABLES	PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	PETICIONES						
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Acciones de hábeas corpus	SUBTOTAL	% PRESUNTO
Órganos de Control	De la Contraloría	0	0	0	0	0	0	0.00
	De la Procuraduría	2	0	0	0	0	2	0.01
	De las Personerías	4	0	0	0	0	4	0.02
	De la Defensoría	0	0	0	0	0	0	0.00
Fuerza Pública	Del Ejército Nacional	61	0	2	0	3	66	0.37
	De la Armada Nacional	7	0	0	0	0	7	0.04
	De la Fuerza Aérea Nacional	0	1	0	0	0	1	0.01
	De la Policía Nacional	25	2	1	0	7	35	0.20
Organismos de Seguridad	DAS	6	0	0	0	1	7	0.04
Autoridades Penitenciarias	INPEC	27	1	0	0	0	28	0.16
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	Que prestan servicio público de energía eléctrica	114	166	0	4	0	284	1.60
	Que prestan servicio público de acueducto y alcantarillado	21	41	1	3	0	66	0.37
	Que prestan servicio público de teléfono	74	35	0	0	0	109	0.61
	Que prestan servicio público de gas	5	6	0	0	0	11	0.06
Particulares que prestan servicios públicos no domiciliarios	Que prestan servicio público de educación	57	23	0	0	0	80	0.45
	Que prestan servicio público de salud	6,413	26	0	0	0	6,439	36.17
	Que prestan servicio público de seguridad social	1,056	8	0	0	0	1,064	5.98
	Que prestan servicio público bancario y crediticio	21	24	0	0	0	45	0.25

PRESUNTOS RESPONSABLES	PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS	PETICIONES						
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Acciones de hábeas corpus	SUBTOTAL	% PRESUNTO
Particulares que prestan servicios públicos no domiciliarios	Que prestan servicio público como centrales de información	32	0	0	0	0	32	0.18
	Que prestan servicio público de transporte	12	29	0	0	0	41	0.23
	Que prestan otros servicios públicos	13	31	0	0	0	44	0.25
Organizaciones privadas	Medios de comunicación	1	8	0	0	0	9	0.05
	Grupos económicos y empresas	12	393	6	0	0	411	2.31
	Cooperativas	3	16	0	0	0	19	0.11
	Organizaciones no gubernamentales	4	8	1	0	0	13	0.07
Asociaciones	Asociaciones y gremios de profesionales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Asociaciones sindicales	0	1	0	0	0	1	0.01
	Asociaciones o juntas de copropiedad horizontal	4	1	0	0	0	5	0.03
	Asociaciones o juntas de clubes privados	0	0	0	0	0	0	0.00
Otros particulares accionables	Otros particulares accionables	226	27	0	0	0	253	1.42
TOTAL		**14,765**	**2,901**	**54**	**47**	**34**	**17,801**	**100.00**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

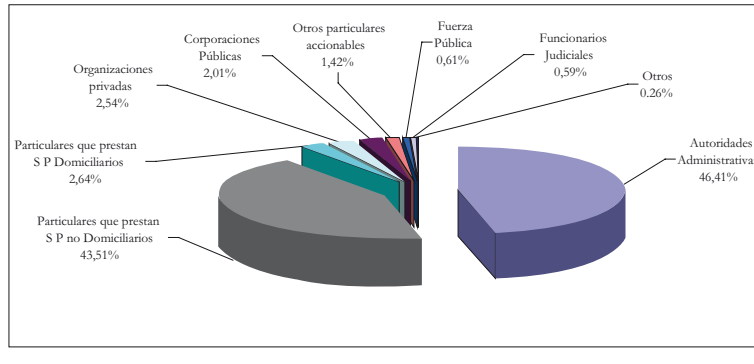
La estadística muestra que tanto en las acciones de tutela como en las populares, de grupo y cumplimiento, las autoridades administrativas de todos los niveles (nacional, departamental, municipal y distrital) son las más invocadas como agentes vulneradores de derechos.

Las cifras del cuadro N° 7[75] indican que las autoridades administrativas, con 8.262 ocasiones en las que se les señaló como responsables de la vulneración de derechos, tienen una participación de 46,41%, de las cuales se destacan las autoridades nacionales, con un 20.12%. De estos totales merece observar que, en relación con la acción de tutela, las autoridades administrativas del orden nacional fueron las más señaladas como responsables, con 3.436, seguidas de las autoridades departamentales, con 1.682, y las municipales con 1.046. Este panorama cambia en relación con las acciones populares, pues las autoridades administrativas del orden municipal aparecen con 1.285 y son las más señaladas.

Respecto de los particulares, las cifras del cuadro N° 7 muestran que del total de peticiones recibidas por la Defensoría, el mayor número señaló a los particulares que prestan servicios públicos distintos de los domiciliarios como presuntos responsables de la vulneración de derechos, con un total de 7.745 peticiones.

Del anterior total, con 6.439 veces, aparecen como mayores responsables los particulares que prestan el servicio de salud, lo que equivale a una participación del 36,17%. Cabe igualmente destacar que de la última cifra, 6.413 corresponden a acciones de tutela, dato que guarda concordancia con las cifras de violaciones de los derechos, pues el derecho a la salud es siempre el más violado, como se verá más adelante. En relación con las acciones populares, el presunto responsable particular que aparece más señalado no se ubica en el campo de los servicios públicos, sino en el de las organizaciones privadas, constituido por el de grupos económicos y empresas, con 393 peticiones.

Gráfico 6. Porcentaje de participación de las autoridades o particulares presuntamente responsables en las peticiones ante la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

[75] En este cuadro, el número de casos totales en las diferentes acciones es en algunas ocasiones superior y en otras inferior al número de peticiones que aparece en el cuadro N° 1. La diferencia se explica por cuanto en diversas peticiones recibidas en la Defensoría del Pueblo no se indica la autoridad o particular presuntamente responsable de la vulneración y en otras se señala más de uno.

Como se muestra en el gráfico N° 6, el mayor porcentaje de peticiones en litigio defensorial fue presentado contra las autoridades administrativas, con el 46.41 %, seguido de los particulares que prestan servicios públicos no domiciliarios, con el 43.51%.

1.1.5. Derechos invocados en las peticiones elevadas ante la Defensoría del Pueblo

La estadística que se expone en el cuadro N° 8 tiene por objeto reflejar la percepción de los usuarios de la Defensoría del Pueblo sobre los derechos que, en su criterio, les son amenazados y vulnerados por las autoridades o los particulares.

Los derechos invocados en las peticiones presentadas por los usuarios del servicio ante la Defensoría del Pueblo son aquellos que eventualmente se consideran vulnerados o amenazados por los peticionarios. Su enunciación constituye un referente importante, sobre el cual esta institución despliega una labor de verificación, previa a la instauración de cualquier mecanismo de defensa ante los estrados judiciales en procura de la protección de los derechos.

Cuadro 8. Derechos invocados como vulnerados o amenazados en las peticiones presentadas ante la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

DERECHOS INVOCADOS EN PETICIONES DE ACCIONES DE TUTELA	No. CASOS	% de participación
A la salud	9,325	48.44
A la vida	1,531	7.95
A la integridad personal	1,893	9.83
A la vida digna	1,026	5.33
A la subsistencia y mínimo vital	1,958	10.17
Derechos fundamentales de los niños	207	1.08
A la seguridad social	201	1.04
De petición	144	0.75
A la igualdad	1,133	5.89
Al debido proceso	470	2.44
De acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna	333	1.73
Al goce de un ambiente sano	12	0.06
Al trabajo	101	0.52
A la educación y a la cultura	272	1.41
A no ser desplazado	165	0.86
A reconocimiento de la personalidad jurídica	70	0.36
De acceso a la administración de justicia	102	0.53

DERECHOS INVOCADOS EN PETICIONES DE ACCIONES DE TUTELA	No. CASOS	% de participación
A la vivienda digna	21	0.11
A la familia	34	0.18
Al Hábeas Data	11	0.06
A la honra y al buen nombre	83	0.43
Al libre desarrollo de la personalidad	21	0.11
A la libertad personal	17	0.09
A la propiedad	28	0.15
A la participación política y ciudadana	12	0.06
A la asociación	15	0.08
A las libertades de circulación y residencia	14	0.07
A la intimidad	2	0.01
A la asociación sindical y a la huelga	12	0.06
Derechos de las minorías étnicas	18	0.09
A la recreación y al deporte	2	0.01
A la nacionalidad	12	0.06
A la libertad religiosa	0	0.00
A la libertad de pensamiento y expresión	4	0.02
Subtotal	**19,249**	**100.00**
DERECHOS INVOCADOS EN PETICIONES DE ACCIONES POPULARES	**No. CASOS**	**% de Participación**
Al goce de un ambiente sano	494	12.10
A la seguridad y salubridad	585	14.33
De acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna	837	20.51
Al goce del espacio público	708	17.35
A acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública	194	4.75
Otros derechos colectivos	160	3.92
De los consumidores y usuarios	341	8.36
A la moral administrativa	82	2.01
A la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	393	9.63
A la defensa del patrimonio público	28	0.69
A la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos	92	2.25

DERECHOS INVOCADOS EN PETICIONES DE ACCIONES DE TUTELA	No. CASOS	% de participación
A la existencia del equilibrio ecológico	123	3.01
A la defensa del patrimonio cultural de la nación	15	0.37
Prohibición de fabricar, importar, poseer y usar armas químicas	29	0.71
A la libre competencia económica	0	0.00
Subtotal	**4,081**	**100.00**
DERECHOS INVOCADOS EN PETICIONES DE ACCIONES DE GRUPO	**No. CASOS**	**% de Participación**
De indemnización a las víctimas por violaciones de derechos humanos	28	100.00
Subtotal	28	100.00
DERECHOS INVOCADOS EN PETICIONES DE HÁBEAS CORPUS	**No. CASOS**	**% de Participación**
A la libertad personal	33	0.14
Subtotal	**33**	**0.14**
TOTAL	**23,391**	**100.00**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

En el cuadro N° 8 se observan los derechos invocados en cada una de las peticiones de recursos y acciones judiciales que admiten tal distinción, como en las acciones de tutela, populares, de grupo y hábeas corpus, las cuales recaen sobre casos concretos.

De conformidad con el cuadro N° 8[76], en la acción de tutela se destacan como derechos más invocados por violación o amenaza, el derecho a la salud (9.325 casos), a la subsistencia y mínimo vital (1.958 casos), a la integridad personal (1.893 casos), a la vida (1.531), a la igualdad (1.133 casos) y a la vida digna (1.026 casos).

En relación con la acción popular, sobresalen los derechos de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna (837 casos), al goce del espacio público (708 casos), a la seguridad y salubridad (585 casos) y al goce de un ambiente sano (494 casos).

Respecto de las acciones de grupo (28 casos), dado su carácter eminentemente patrimonial, se consideró conveniente atribuir un solo derecho denominado *de indemnización a las víctimas por violaciones de derechos humanos*.

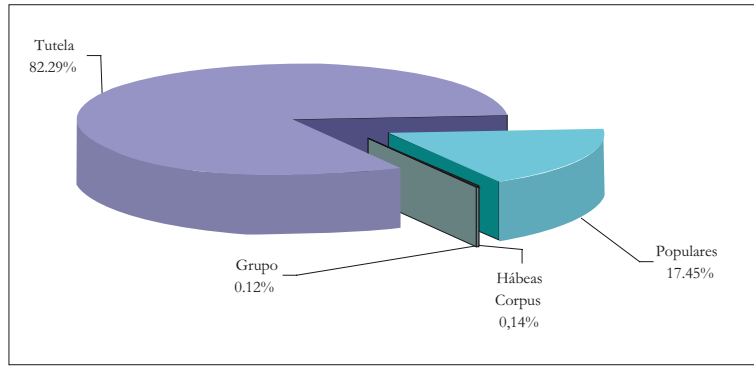
Del hábeas corpus (33 casos)* se estimó que el único derecho que protege dicha garantía es el de la libertad, con ello se supera la discusión en torno a que también protege el derecho al debido proceso.

[76] En este cuadro, el número de casos totales de las diferentes acciones es en algunas ocasiones superior y en otras inferior al número de peticiones que aparecen en el cuadro Nº 1. La diferencia se explica porque en diversas peticiones recibidas en la Defensoría del Pueblo no se indica el derecho vulnerado y en otras se señala más de un derecho violado o amenazado.

* La cifra de 33 casos ha sido debidamente validada y confirmada por la Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Inicialmente apareció con la cifra de 43 casos, por error de digitación. Nota de edición.

Del comparativo se advierte que el derecho a la salud ocupa el primer lugar, y le siguen derechos que igualmente tienen que ver con calidad de vida de la persona, como son la subsistencia y mínimo vital, la integridad personal, la vida, la igualdad y la vida digna.

Gráfico 7. Porcentaje de participación de las peticiones de acciones o recursos recibidas en la Defensoría del Pueblo teniendo en cuenta los derechos invocados en ellas. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

En el gráfico N° 7 se advierte el porcentaje respecto de los mecanismos de protección invocados. Al igual que en el cuadro N° 1, se observa que los peticionarios estiman que sus derechos vulnerados pueden ser protegidos, de mejor manera, a través de la acción de tutela, mecanismo que canaliza el 82.29% de los derechos invocados, seguido de la acción popular, con un 17.45%.

1.1.6. Autoridades o particulares accionados en virtud del ejercicio del litigio defensorial

En aquellos eventos en los cuales los fallos judiciales conceden el amparo solicitado en cualquiera de los mecanismos de protección en los que intervino la Defensoría del Pueblo, siempre habrá una autoridad o un particular encargado de cumplir las órdenes del juez, tendiente a prevenir o reparar, según el caso, la amenaza o violación de los derechos protegidos. El siguiente cuadro ilustra los resultados obtenidos.

Cuadro 9. Autoridades o particulares obligados a cumplir fallos judiciales dentro de las acciones o recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

ACCIONADOS	ACCIONADOS DIRECTOS	ACCIONES O RECURSOS INTERPUESTOS						
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Acciones de hábeas corpus	SUBTOTAL	% PRESUNTO
Autoridades Administrativas	Del orden Nacional	1,513	2	0	1	4	1,520	42.84
	Del orden Departamental	343	26	0	0	0	369	10.40
	Del orden Municipal	472	30	0	1	0	503	14.18
	Del orden Distrital	96	5	0	0	0	101	2.85
Corporaciones Públicas	Congreso de la República	0	0	0	0	0	0	0.00
	Asambleas Departamentales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Concejos Municipales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Concejos Distritales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Juntas Administradoras Locales y comunales	0	0	0	0	0	0	0.00
Funcionarios Judiciales	De juzgados	12	0	0	0	11	23	0.65
	De fiscalías	4	0	0	0	0	4	0.11
	De tribunales	0	0	0	0	0	0	0.00
	De juzgados penales militares	0	0	0	0	0	0	0.00
	Auxiliares de la justicia	0	0	0	0	0	0	0.00
	De las Cortes, Consejo de Estado y Superior de la Judicatura	0	0	0	0	0	0	0.00
Órganos de Control	De la Contraloría	0	0	0	0	0	0	0.00
	De la Procuraduría	0	0	0	0	0	0	0.00
	De las Personerías	0	0	0	0	0	0	0.00
	De la Defensoría	0	0	0	0	0	0	0.00

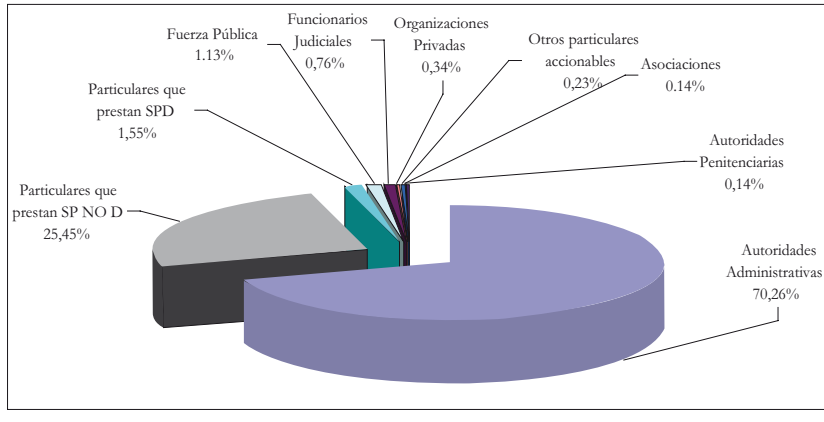
ACCIONADOS	ACCIONADOS DIRECTOS	ACCIONES O RECURSOS INTERPUESTOS						
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Acciones de hábeas corpus	SUBTOTAL	% PRESUNTO
Fuerza Pública	Del Ejército Nacional	20	0	0	0	3	23	0.65
	De la Armada Nacional	1	0	0	0	0	1	0.03
	De la Fuerza Aérea Nacional	0	0	0	0	0	0	0.00
	De la Policía Nacional	9	0	0	0	7	16	0.45
Organismos de Seguridad	DAS	0	0	0	0	0	0	0.00
Autoridades Penitenciarias	INPEC	5	0	0	0	0	5	0.14
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	Que prestan servicio público de energía eléctrica	23	0	0	0	0	23	0.65
	Que prestan servicio público de acueducto y alcantarillado	7	8	0	0	0	15	0.42
	Que prestan servicio público de teléfono	16	0	0	0	0	16	0.45
	Que prestan servicio público de gas	1	0	0	0	0	1	0.03
Particulares que prestan servicios servicios públicos no domiciliarios	Que prestan servicio público de educación	24	0	0	0	0	24	0.68
	Que prestan servicio público de salud	784	4	0	0	0	788	22.21
	Que prestan servicio público de seguridad social	78	0	0	0	0	78	2.20
	Que prestan servicio público bancario y crediticio	8	0	0	0	0	8	0.23
	Que prestan servicio público como centrales de información	0	0	0	0	0	0	0.00

ACCIONADOS	ACCIONADOS DIRECTOS	ACCIONES O RECURSOS INTERPUESTOS						
		Acciones de tutela	Acciones populares	Acciones de grupo	Acciones de cumplimiento	Acciones de hábeas corpus	SUBTOTAL	% PRESUNTO
	Que prestan servicio público de transporte	2	0	0	0	0	2	0.06
	Que prestan otros servicios públicos	1	2	0	0	0	3	0.08
Organizaciones privadas	Medios de comunicación	0	0	0	0	0	0	0.00
	Grupos económicos y empresas	8	2	0	0	0	10	0.28
	Cooperativas	2	0	0	0	0	2	0.06
	Organizaciones no gubernamentales	0	0	0	0	0	0	0.00
Asociaciones	Asociaciones y gremios de profesionales	0	1	0	0	0	1	0.03
	Asociaciones sindicales	0	0	0	0	0	0	0.00
	Asociaciones o juntas de copropiedad horizontal	4	0	0	0	0	4	0.11
	Asociaciones o juntas de clubes privados	0	0	0	0	0	0	0.00
Otros particulares accionables	Otros particulares accionables	8	0	0	0	0	8	0.23
TOTAL		3,441	80	0	2	25	3,548	100.00

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

El cuadro N° 8 muestra que las autoridades administrativas son los agentes que más vulneran derechos (2.493 casos protegidos), lo cual concuerda con la percepción que tienen los ciudadanos en las peticiones que elevan ante la Defensoría del Pueblo, como se observó en el cuadro N° 7, lo que igualmente indica que esta entidad, a través de los mecanismos de protección, ha tratado de amparar los derechos menoscabados por tales autoridades. Lo propio se puede expresar de los particulares que prestan servicios públicos no domiciliarios (903 casos protegidos), entre los cuales se destacan aquellos que prestan el servicio público de salud, con 784 ocasiones.

Gráfico 8. Porcentaje de participación de las autoridades o particulares contra quienes se presentaron las peticiones ante la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

El gráfico N° 8 muestra el porcentaje de participación de las autoridades administrativas, con un 70.26%, seguido de los particulares que prestan servicios públicos no domiciliarios como agentes que en mayor proporción amenazan o violan derechos, con el 25.45 %.

1.1.7. Derechos protegidos por las autoridades judiciales en virtud del ejercicio del litigio defensorial.

En el cuadro N° 10 se registra el número de derechos protegidos por los despachos judiciales mediante fallos en firme, cuando la acción o recurso haya sido interpuesto en ejercicio del litigio defensorial, en aquellos casos en los cuales la actuación en los estrados judiciales concluyó con fallo favorable o parcialmente favorable a las pretensiones.

La intervención institucional en ejercicio del litigio defensorial ante los estrados judiciales produce un resultado como consecuencia del fallo en firme emanado del funcionario judicial competente.

Cuadro 10. Derechos protegidos por fallos judiciales dentro de las acciones o recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo. Total nacional. Enero-diciembre de 2008

DERECHOS PROTEGIDOS EN ACCIONES DE TUTELA	No. CASOS	% de participación
A la salud	1,432	29.85
A la seguridad social	422	8.80
De petición	394	8.21
Al debido proceso	689	14.36
A la vida digna	899	18.74
A la vida	112	2.33
A la subsistencia y mínimo vital	76	1.58
Derechos fundamentales de los niños	42	0.88
A no ser desplazado	143	2.98
A la vivienda digna	144	3.00
De acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna	32	0.67
Al Hábeas Data	8	0.17
A la educación y a la cultura	37	0.77
Al trabajo	88	1.83
A reconocimiento de la personalidad jurídica	32	0.67
A la libertad personal	50	1.04
A la integridad personal	57	1.19
A la igualdad	7	0.15
De acceso a la administración de justicia	31	0.65
A la honra y al buen nombre	11	0.23
A la familia	5	0.10
A la asociación sindical y a la huelga	16	0.33
Derechos de las minorías étnicas	3	0.06
Al libre desarrollo de la personalidad	27	0.56
Al goce de un ambiente sano	10	0.21
A las libertades de circulación y residencia	12	0.25
A la recreación y al deporte	3	0.06
A la propiedad	1	0.02
A la participación política y ciudadana	8	0.17
A la nacionalidad	0	0.00
A la libertad religiosa	2	0.04
A la libertad de pensamiento y expresión	3	0.06
A la intimidad	0	0.00
A la asociación	2	0.04
Subtotal	4,798	100.00

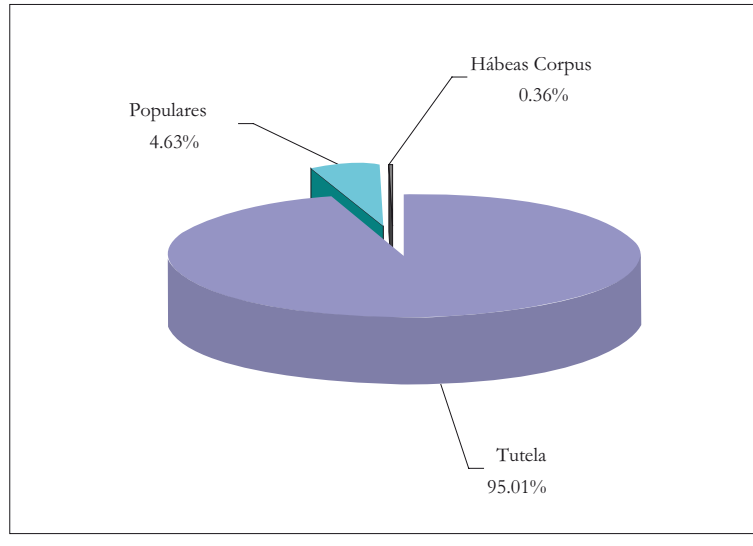
DERECHOS PROTEGIDOS EN LAS ACCIONES POPULARES	No. CASOS	Participación
A la seguridad y salubridad	65	27.78
Al goce de un ambiente sano	45	19.23
De acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna	25	10.68
A acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública	20	8.55
Al goce del espacio público	22	9.40
A la moral administrativa	10	4.27
A la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos	18	7.69
A la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	1	0.43
De los consumidores y usuarios	2	0.85
A la defensa del patrimonio cultural de la nación	3	1.28
Prohibición de fabricar, importar, poseer y usar armas químicas	11	4.70
Otros derechos colectivos	12	5.13
A la libre competencia económica	0	0.00
A la existencia del equilibrio ecológico	0	0.00
A la defensa del patrimonio público	0	0.00
Subtotal	**234**	**100.00**
DERECHOS PROTEGIDOS EN LAS ACCIONES DE GRUPO	**No. CASOS**	**Participación**
De indemnización a las víctimas por violaciones de derechos humanos	0	0.00
Subtotal	**0**	**0.00**
DERECHOS PROTEGIDOS EN LAS ACCIONES DE HÁBEAS CORPUS	**No. CASOS**	**Participación**
A la libertad personal	18	0.36
Subtotal	18	100.00
TOTAL	**5,050**	**100.00**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

La tendencia de protección sigue, en forma general, a la descrita en los derechos invocados, en lo atinente al derecho a la salud, con un registro de 1.432 casos protegidos. Le siguen otros derechos, como a la vida digna, con 899 casos; el debido proceso, con 689 casos; la seguridad social, con 422 y de petición, con 394. La acción popular sobre el derecho a la seguridad y salubridad, con 65 casos, y al goce de un ambiente sano, con 45 incidencias, muestra que estos son los derechos más amparados.

En el gráfico N° 9 se puede observa que la acción de tutela, con un 95.01%, constituye la herramienta constitucional que más derechos protege a través del litigio defensorial. Le sigue la acción popular, con un 4.63%.

Gráfico 9. Porcentaje de participación de las acciones o recursos interpuestos por la Defensoría del Pueblo en relación con los derechos protegidos mediante fallos judiciales. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

Lo anterior significa que los mecanismos de protección de derechos están respondiendo a la confianza que el ciudadano ha depositado en ellos y correlativamente a la acción de tutela, que continúa teniendo un papel determinante en la protección de los derechos invocados como violados, con un 95.01%. Adicionalmente, se consolida como la principal herramienta para conjurar las violaciones del derecho a la salud.

1.1.8. Peticiones de insistencia

El Defensor del Pueblo puede solicitar ante la Corte Constitucional la revisión de los fallos de tutela excluidos por la Sala de Selección en turno de dicha Corporación, cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave[77].

Las insistencias ante la Corte Constitucional no tienen un carácter vinculante para la corporación, se acogen o se rechazan sin motivación expresa, según el criterio del alto tribunal. Dicha corporación ha manifestado a través de sus fallos, que no está obligada a realizar la revisión de un determinado expediente de tutela, pues la escogencia está precedida de unos criterios elaborados según su "leal saber y entender".

[77] Artículo 33 del Decreto 2591 de 1991

Cuadro 11. Peticiones de insistencia en revisión. Total nacional. Enero-diciembre de 2008.

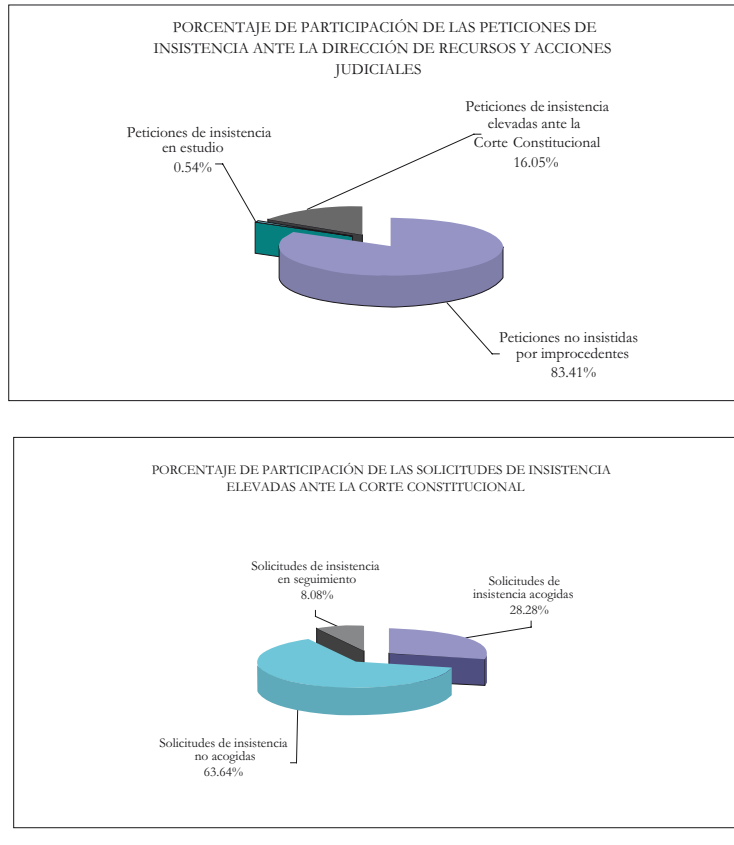
PETICIONES DE INSISTENCIA ANTE LA D.N.R.A.J.	SUBTOTAL	%	SOLICITUDES DE INSISTENCIA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES ELEVADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL	SUBTOTAL	%
Peticiones no insistidas por improcedentes	1543	83.41			
Peticiones de insistencia en estudio	10	0.54			
Peticiones de insistencia elevadas ante la Corte Constitucional	297	16.05	Solicitudes de insistencia acogidas	84	28.28
			Solicitudes de insistencia no acogidas	189	63.64
			Solicitudes de insistencia en seguimiento	24	8.08
Total	**1,850**	**100**	**Total**	**297**	**100**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

Según la estadística, la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales recibió un total de 1.850 peticiones en insistencia, de las cuales 1.543 fueron descartadas por improcedentes y 10 se encuentran en estudio o en formación del expediente.

Las peticiones en insistencia que no fueron objeto de esta, es decir, las improcedentes, no solamente se consideran así porque no concurren en ellas alguna de las causales objetivas para insistir, sino también por no haber reunido los requisitos formales, atinentes a la falta de documentos o informaciones necesarias para realizar el estudio de fondo o, bien porque fueron allegadas a la entidad vencido el término para insistir, de conformidad con el reglamento expedido por la Corte Constitucional, establecido en el Acuerdo N° 05 de 1992, o por la Resolución Defensorial 638 de 2008.

Gráfico 10. Porcentaje de participación de las peticiones de insistencia en revisión. Total nacional. Enero-diciembre de 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales 2008.

De las peticiones elevadas en insistencia, que sumaron 297, la Corte Constitucional acogió 84 para revisión y denegó la insistencia en 189 casos. Es decir, las insistencias acogidas

por esa alta corporación tuvieron un porcentaje del 28.28%, al cual debe agregarse las que se encuentran pendientes de selección, un 8.08%. El 63.64% fueron no acogidas para revisión.

Desafortunadamente, la Corte Constitucional, en el momento de determinar si acoge o no una insistencia, tampoco lo hace en forma motivada. Sobre el particular, esa alta corporación ha sido muy enfática en manifestar que *"ni la petición de un Magistrado ni la del Defensor del Pueblo para que se revise un proceso de tutela obliga a la Sala de Selección, la cual autónomamente decide "sin motivación expresa y según su criterio""*. (Ver sentencia T-424 de 1995).

No obstante, dicho factor no es óbice para que la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales insista con criterio motivado y responsable en la revisión de fallos que considera necesario someter a la Corte Constitucional. Para esta entidad, el número de insistencias que se eleven a la Corte Constitucional no depende de la discrecionalidad, sino de que el caso amerite la insistencia, con fundamento en las causales para insistir.

1.2. Casos relevantes en materia de recursos y acciones judiciales

Los casos que a continuación se describen fueron seleccionados entre aquellos que tuvieran fallo definitivo y correspondieran al ejercicio del litigio defensorial ante despachos judiciales, en cualquiera de sus modalidades (interposición, coadyuvancia, impugnación, cumplimiento/desacato de fallo). Para tal efecto, se tuvo en cuenta la relevancia constitucional de los mismos y el impacto social y la trascendencia del resultado de la gestión defensorial. Así mismo, como elemento adicional, se trató en lo posible de que fueran casos paradigmáticos que sirvieran de ilustración, razón por la cual se presentan en forma de casuística, bajo un título que enuncia la subregla que rige cada caso.

En algunos, por razones de protección del derecho a la intimidad de los accionantes, se han omitido nombres, despachos que tramitaron los procesos judiciales y fechas de las decisiones, salvo aquellas proferidas por la Corte Constitucional, debido al contenido doctrinal de las mismas y con el objeto de facilitar su consulta.

1.2.1. Casos relevantes de la dirección nacional de recursos y acciones judiciales

1.2.1.1. Es necesario motivar el acto administrativo de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad en los cargos de carrera. Procedencia de la acción de tutela

Hechos. Mediante resolución, sin motivar, del 16 de diciembre de 1999, el Fiscal General de la Nación declaró insubsistente de su cargo a un funcionario que se encontraba en provisionalidad en el cargo de investigador judicial de la Dirección Seccional del CTI de Villavicencio.

Una vez demandado el referido acto administrativo, el Tribunal Administrativo del Meta, en providencia del 22 de noviembre de 2005, le negó las pretensiones por considerar que al ser el cargo en provisionalidad no ostentaba estabilidad laboral, por

lo cual podía ser removido sin motivación alguna. No hubo segunda instancia por entenderse que el proceso era de única.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Mediante escrito, el Defensor del Pueblo presentó insistencia de revisión. Dentro de sus argumentos, en primer término, se refirió a la procedencia de la tutela frente a providencias judiciales que se consideren constitutivas de una vía de hecho, y posteriormente advirtió que la decisión de desvinculación por necesidades del servicio debe siempre estar motivada para que pueda ser ejercida la defensa de los derechos, especialmente al trabajo, de un funcionario que, pese a estar en provisionalidad, ostenta estabilidad en su empleo, pues la jurisprudencia constitucional ha expresado, que estos sólo pueden desvincularse por motivos disciplinarios o por concurso de méritos.

Decisión judicial. Acogida la insistencia de revisión, la Corte Constitucional amparó los derechos invocados mediante sentencia T-341 de 2008. Para el efecto, la Corte concluyó que la Fiscalía incumplió con el deber de motivar el acto administrativo y el tribunal administrativo demandado con el de atender a esta circunstancia a la hora de fallar, por lo que al haber desconocido el unificado y reiterado precedente de tutela en materia de la necesidad de motivación del acto de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, incurrió en una causal de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

1.2.1.2. La jurisprudencia constitucional y el suministro del transporte con el fin de garantizar el principio de continuidad en la prestación del servicio de salud

Hechos. La madre de una menor que cuenta con nueve años y nueve meses de edad y padece del Síndrome de Leigh desde los cinco meses, solicitó a la EPS el cubrimiento de los gastos de transporte para trasladarse de Villavicencio a Bogotá con el objeto de que se practiquen controles médicos y exámenes especializados que le fueron prescritos para tratar la compleja patología que padece, petición que fue negada.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo presentó insistencia de revisión ante la Corte Constitucional, dando cuenta de que la incapacidad física de la menor la hace totalmente dependiente de un tercero. Expresó que la negativa a suministrar los gastos de traslado de pacientes y sus acompañantes desconoce la jurisprudencia constitucional según la cual es procedente autorizar estos pagos con cargo a los recursos del Fosyga, o las ARS a los recursos del subsidio a la oferta, cuando el paciente es totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento o cuando ni el enfermo ni su núcleo familiar cuentan con recursos suficientes para financiar el traslado.

Decisión judicial. Acogida la insistencia, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-281 de 2008 concedió el amparo solicitado al verificar que fue desconocido el principio de continuidad en la prestación del servicio de salud a la menor accionante, dado que en la ciudad de Villavicencio no fue posible garantizar los servicios que requiere la menor para preservar su estado de salud, por lo que era deber constitucional de la EPS, en aras de la materialización de los principios de continuidad y accesibilidad del servicio público de salud, no solamente disponer la remisión de la paciente a la ciudad de Bogotá, sino también constatar las dificultades de desplazamiento que pudieran presentarse.

1.2.1.3. Vulneración del derecho al debido proceso penal de una persona perteneciente a un grupo armado ilegal que acudió ante la autoridad competente para iniciar los trámites de su desmovilización y sobre quien no pesaba en aquel momento orden de captura alguna; sin embargo, fue procesada y sometida a juicio

Hechos. Un integrante de las FARC que, acogiéndose al "plan de justicia y paz" (programa de reinserción), se presentó en las instalaciones de la estación de policía de Suba, en Bogotá D. C. y no obstante haber convenido los términos de su entrega, fue detenido por miembros de la SIJÍN, con base en una orden de captura proferida en su contra dos días después de su presentación personal en dicha estación, por los delitos de rebelión, secuestro extorsivo y terrorismo, por los cuales se encuentra privado de la libertad en la Penitenciaría de Picaleña de la ciudad de Ibagué, y sometido a un proceso en la Fiscalía 6ª Especializada de esa ciudad.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo presentó insistencia de revisión ante la Corte Constitucional al considerar que la alta corporación puede aclarar el alcance de los derechos fundamentales de quienes, perteneciendo a grupos armados al margen de la ley, deciden desmovilizarse.

Lo anterior, comoquiera que de la información suministrada por el accionante surgen inquietudes para la Defensoría del Pueblo respecto de los procedimientos adelantados por las autoridades de la Policía Nacional en relación con la desmovilización de integrantes de grupos armados al margen de la ley.

Decisión judicial. Después de seleccionar para revisión el expediente insistido por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional concedió la tutela. Esa alta corporación, en sentencia T-399 de 2008, advirtió que ninguna de las autoridades judiciales aplicó las normas legales pertinentes a la desmovilización individual de quien ha cometido delitos políticos, a pesar de que el actor lo haya manifestado en el curso del proceso y de que el CODA (Comite Operativo para la Dejación de Armas) haya expedido la certificación que acredita al accionante como desmovilizado en los términos de la ley 782 de 2002. Por tanto, ordenó dejar sin efectos las actuaciones judiciales por rebelión adelantadas contra el actor. Sin embargo, frente a los cargos de secuestro extorsivo y terrorismo consideró que no obraba prueba que evidenciara que se trataba de un desmovilizado postulado para los beneficios de justicia y paz, por lo que la etapa de juicio debía proseguir.

1.2.1.4. La negativa de Acción Social a otorgar la ayuda humanitaria con base en la necesidad de determinar los móviles ideológicos y políticos, desconoce la presunción de buena fe respecto de las afirmaciones contenidas en la certificación expedida por la Personería

Hechos. Las accionantes, en su condición de familiares de víctimas del conflicto armado interno, con fundamento en el artículo 18 de la ley 418 de 1997, solicitaron a la Oficina de Acción Social de la Presidencia de la República el reconocimiento de la

ayuda humanitaria. No obstante, dicha entidad se niega a concederla, aduciendo que no fueron acreditados los móviles ideológicos o políticos que originaron los fallecimientos ni anexadas las constancias de la Fiscalía acerca de la fecha del hallazgo e identificación de los cadáveres. Mediante el amparo piden que se resuelvan de fondo las solicitudes de protección y atención especial como víctimas de la violencia, con base en la información suministrada por la Personería de Sumapaz en dos certificaciones y en la evaluación que Acción Social haga de las circunstancias acreditadas en el proceso administrativo.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte la revisión del asunto, precisando el derecho de las víctimas del conflicto armado a exigir asistencia humanitaria, establecido en tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y a lo regulado en el ordenamiento interno. En la solicitud se hace referencia al hecho de que el sector es de influencia guerrillera y que las autoridades locales (alcalde, personero) desempeñan sus actividades en la ciudad de Bogotá. Esta situación explica por qué no están en capacidad de otorgar certificación directa de los hechos que ocurren en la región y por tanto tienen que recurrir a la versión de los hechos que presentan las víctimas del mismo, en aplicación de la presunción de buena fe de las personas que reclaman la asistencia humanitaria.

Decisión judicial. Acogida la insistencia, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-441 de 2008, concedió la tutela. Después de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el acceso a la ayuda humanitaria por daños ocasionados dentro del marco del conflicto armado, la Corte consideró que la negativa de la accionada a otorgar la ayuda humanitaria solicitada con base en la necesidad de determinar los móviles ideológicos y políticos, constituye un obstáculo para acceder oportunamente a la ayuda humanitaria y desconoce la presunción de buena fe respecto de las afirmaciones contenidas en la certificación expedida por la Personería de Sumapaz. Por lo anterior, la Corte ordena a Acción Social resolver de fondo la solicitud y, en adelante, dejar de aplicar la expresión "cometidos por móviles ideológicos o políticos" contenida en el artículo 49 de la ley 418 de 1997.

1.2.1.5. La discrecionalidad para la remoción de subalternos de la Policía Nacional no significa arbitrariedad; por el contrario, constituye un instrumento necesario para el adecuado funcionamiento de dicha institución

Hechos. El actor, en su condición de agente de la Policía Nacional, fue retirado del servicio mediante la Resolución Nº 928 de 29 de marzo de 2007, cuando le faltaban 346 días para acceder al derecho a la pensión, acto administrativo proferido sin la debida motivación. Adicionalmente, expresó que su ardua preparación académica se circunscribe al cargo del cual lo desvincularon, lo cual restringe su campo laboral y que, en desarrollo de su carrera obtuvo diferentes reconocimientos que exaltan su labor. Igualmente, que tiene a su cuidado a su esposa y a cuatro hijos menores de edad así como a dos que, pese a ser mayores, dependen económicamente de él y que además padece problemas de salud.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo presentó insistencia de revisión ante la Corte Constitucional. En su criterio, la discrecionalidad para la remoción de subalternos de la Policía Nacional no significa arbitrariedad sino que, por el

contrario, constituye un instrumento necesario para el adecuado funcionamiento de dicha institución. No obstante, este instrumento debe contar con un mínimo de motivación justificante. En el caso concreto, no se acredita que al accionante se le hubiere citado a Junta de Evaluación y Clasificación, como tampoco que se le hubieran notificado de las razones que motivaron la solicitud de su retiro y, menos aún, que él hubiera contado con la posibilidad de rendir descargos, solicitar pruebas y controvertir las aportadas en su contra.

Decisión judicial. Después de seleccionar para revisión el expediente insistido por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional concedió la tutela. Esa alta corporación, en sentencia T-432 de 2008, concedió el amparo solicitado como mecanismo transitorio mientras la jurisdicción administrativa decide sobre la legalidad de la resolución demandada por el actor. La Corte consideró que la discrecionalidad de la decisión tomada por la Dirección General de la Policía para prescindir de los servicios de un miembro de la Policía Nacional, justificado en las "razones del servicio", debió basarse en un concepto objetivo y previo de la Junta de Evaluación y Clasificación, aludir a la existencia de dicho informe o concepto y permitir que el afectado lo conociera y controvertiera. Por lo anterior, la Corte ordenó poner en conocimiento del actor el pronunciamiento de la Junta de Evaluación y Clasificación para que este pueda ejercer su derecho de defensa frente a tal decisión.

1.2.1.6. En virtud del rompimiento de la solidaridad entre el propietario del inmueble y el usuario del servicio público domiciliario, la empresa debe acceder a la reconexión del servicio previo el pago únicamente de las tres primeras facturaciones vencidas

Hechos. A la actora, propietaria de un bien inmueble adquirido en diligencia de remate en el año 2006, la empresa de servicios públicos accionada le está cobrando la suma de $19.087.113 por concepto de las facturas de energía eléctrica causadas por el propietario anterior desde 1998. Frente a solicitud de reliquidación de la deuda, la empresa manifestó su improcedencia alegando la existencia de la solidaridad legal entre el anterior propietario y el actual, además de que la figura de la ruptura de la solidaridad opera sólo entre arrendador y arrendatario. Contra tal decisión, la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales fueron rechazados por improcedencia de las reclamaciones realizadas sobre facturas de más de cinco meses de antigüedad.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo insistió en revisión a la Corte Constitucional. Recordó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la solidaridad existente entre el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio se rompe cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios omiten suspender el servicio ante la falta de pago de "dos períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual. De otra parte, en un caso similar al planteado en la insistencia, la Corte expresó que la empresa no puede invocar el no rompimiento de la solidaridad, aduciendo que la actual propietaria debía conocer la situación del inmueble al momento de adquirirlo por remate.

Decisión judicial. Luego de seleccionar para revisión el expediente de tutela insistido por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-581 de 2008, concedió el amparo solicitado del derecho de acceso a los servicios públicos domiciliarios

en conexidad con los derechos fundamentales a la dignidad humana, el debido proceso e igualdad. Esa Corporación expresó que, en términos de la Ley 142 de 1994, la empresa debió suspender el servicio público en virtud del rompimiento de la solidaridad entre el usuario del servicio y el propietario. Luego, si la empresa canceló el servicio y dio por terminado el contrato hasta diciembre de 2006, mal podría exigirle a la nueva propietaria el pago de la facturación completa desde 1998. La Corte señaló que los propietarios de un inmueble tienen derecho a obtener la reconexión del servicio, previo el pago únicamente de las tres primeras facturaciones. En consecuencia, la Corte ordenó a la accionada declarar la ruptura de la solidaridad y la reconexión inmediata del servicio, previo el pago de las tres primeras facturas.

1.2.1.7. Intervención de la Defensoría del Pueblo ante la Corte Constitucional frente al rechazo de tutelas por la Corte Suprema de Justicia promovidas contra providencias judiciales de esa alta corporación con violación de los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva

Hechos. En el año 2006, el actor interpuso una acción de tutela contra una sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. De dicha acción conoció el Consejo Seccional de la Judicatura que, por competencia, la remitió a la Corte Suprema de Justicia. Las salas de Casación Civil y Laboral resolvieron no admitirla. Por asesoría de la Defensoría del Pueblo y en aplicación del Auto 004 de febrero 3 de 2004, proferido por la Corte Constitucional, el actor interpuso una nueva acción de tutela que conoció el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Bogotá, despacho que promovió conflicto negativo de jurisdicción y remitió las diligencias a la Corte Constitucional. Esa alta Corporación, en Auto Nº 162 de 4 de julio de 2007 (con salvamento de voto), resolvió dejar sin efectos la providencia de octubre 11 de 2006 y remitirla a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, corporación que, en auto de 14 de diciembre de 2007, resolvió "Mantener intacta la determinación".

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Esta entidad dirigió un escrito a la Corte Constitucional. Después de citar diversas normas de carácter internacional relacionadas con la efectividad de los recursos judiciales internos para la protección de los derechos fundamentales y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo expresó que no comparte la "inadmisión o el rechazo in limine" de las acciones de tutela promovidas contra las salas de la Corte Suprema de Justicia, práctica que desnaturaliza su carácter de recurso efectivo y sencillo. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Constitucional adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia del actor.

Decisión judicial. La Corte Constitucional, mediante Auto 100 de 2008, se refirió a la situación del actor a quien, por espacio de más de 19 meses, los despachos judiciales se han negado sucesivamente a conocer y a proferir una decisión de fondo. Por ello, la Corte concluyó que tal situación produjo una manifiesta vulneración del derecho de acceder a la justicia y del derecho a la tutela judicial efectiva. Por lo anterior, expresó que, en adelante, cuando se presente una situación semejante, el tutelante tendrá las siguientes opciones: (i) interponer otra acción de tutela ante cualquier juez de la República (Auto

004 del 3 de febrero de 2004); o (ii) radicar ante la Secretaría General de la Corte Constitucional la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia, con el fin de que se surta el proceso de selección.

1.2.1.8. La interpretación de las normas que regulan el derecho que las víctimas tienen a la ayuda humanitaria por los daños que hayan sufrido como consecuencia de la acción de grupos armados al margen de la ley, debe tener en cuenta el principio de favorabilidad

Hechos. La actora, en su calidad de víctima del conflicto armado, solicitó ayuda a la Defensoría del Pueblo del Quindío con el fin de tramitar la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997, en virtud de la muerte violenta de su hijo de quien dependía económicamente, producida el día 15 de noviembre de 2005 en la vereda La Catalina del municipio La Macarena del departamento del Meta, a manos de un grupo armado ilegal. El 7 de noviembre de 2006, la precitada entidad envió un oficio a Acción Social, solicitando se incluyera a la accionante en el programa de víctimas de la Ley 418 de 1997. La Subdirectora de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social allegó respuesta a la Defensoría del Pueblo en la cual manifestó que el oficio remitido por esta lo había recibido el día 5 de marzo de 2007, es decir, que la solicitud era extemporánea por no haberse presentado dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia de los hechos.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo insistió en el presente caso, al considerar que la entidad accionada debió estudiar de fondo la solicitud presentada por la actora. En efecto, advirtió que la Defensoría del Pueblo Regional Quindío solicitó la inscripción de la actora en el registro de víctimas de la violencia, mediante oficio del 7 de noviembre de 2006, es decir, la misma se elevó dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos (15 de noviembre de 2005). En este orden de ideas, no se podía predicar que dicha petición había sido presentada de manera extemporánea, bajo el argumento de que el mencionado oficio había sido recibido por Acción Social el 5 de marzo de 2007. Adicionalmente, estimó que no podía endilgarse a la accionante la responsabilidad en la demora, pues esta ocurrió por causa de los problemas presentados en la oficina de correo Adpostal, situación ajena a la voluntad de la actora.

Decisión judicial. Acogida la insistencia en revisión, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1020 de 2008, concedió el amparo a los derechos a la igualdad, dignidad humana y a la ayuda consagrada en la Ley 418 de 1997. Dentro de sus consideraciones expresó que las víctimas tienen derecho a la ayuda humanitaria por los daños sufridos como consecuencia de la acción de grupos armados al margen de la ley. También se refirió a la aplicación del decreto 1290 de abril 22 de 2008, contentivo del programa de reparación individual a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. Así mismo, recordó que es necesario hacer una interpretación de las normas que regulan la materia, teniendo en cuenta los principios de favorabilidad. En el caso concreto, estimó injustificada la omisión de Acción Social, que dio prevalencia a la negligencia en la entrega de la correspondencia, trasladándole la responsabilidad a la parte más afectada. Por tanto, ordenó a Acción Social inscribir a la accionante en su registro.

1.2.1.9. La jurisprudencia constitucional ha garantizado especialmente el derecho fundamental a la salud de aquellas personas que se encuentran en una relación de sujeción como, por ejemplo, las personas vinculadas a las Fuerzas Armadas

Hechos. El día 21 agosto de 2007, el hijo de la actora salió apto para la prestación del servicio militar obligatorio en el Batallón Baraya situado en el municipio de Ubalá, Cundinamarca. La madre alega que su hijo fue reclutado en condiciones normales de salud, pero que cuando se lo entregaron a ella y a su esposo, a los pocos días de la incorporación, se encontraba gravemente afectado en su salud mental. Que en vista de que los síntomas de su hijo empeoraron, la accionante acudió a varios centros hospitalarios que le diagnosticaron una patología mental denominada "Trastorno sicótico agudo". No obstante, el Ejército Nacional no le ha querido prestar los servicios de salud que su hijo requiere, argumentando que al momento de su retiro no ostentaba la calidad de soldado por no haber jurado bandera, y porque su estancia en el ejército obedeció a un proceso de adaptación en la institución.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo insistió ante la Corte Constitucional el presente caso. De acuerdo con la petición, de los documentos aportados al proceso de tutela por el Ejército Nacional después de proferido el fallo de instancia, se deduce que el hijo de la actora, en el momento de ingresar al Batallón Baraya, no presentaba quebrantos de salud mental. El Ejército hizo entrega del joven a su familia solo cuando evidenciaron que tenía comportamientos por fuera de los parámetros normales. En consecuencia, no cabe duda de que dicha institución castrense tenía la responsabilidad de velar por su salud física y mental; de ahí que sustraerse en estos momentos a prestarle la colaboración que requiere su grave estado mental sería contrariar los precedentes constitucionales que ha emitido la Corte Constitucional al respecto.

Decisión judicial. Aceptada la insistencia elevada por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1075 de 2008, tuteló los derechos invocados. Para resolver el caso, esa alta corporación reiteró que la jurisprudencia constitucional ha garantizado especialmente el derecho a la salud de aquellas personas que se encuentran en una relación de sujeción, como las personas vinculadas a las Fuerzas Armadas. Así, reiteró que una afección grave a la salud deberá recibir la atención, cuando: (i) al ingresar a la institución castrense no la padecía, y (ii) así lo demuestren los exámenes médicos practicados por el propio Ejército durante el proceso de incorporación. En el caso concreto expresó que se encuentra un reporte realizado el día de la incorporación, en donde al joven se le declara apto. Cinco días después se produce un nuevo informe en el cual se le declara no apto. Por lo anterior, la Corte concluyó que se encontraban los presupuestos indicados para la protección del derecho a la salud del hijo de la actora. Por tanto, ordenó al Ejército Nacional valorar el estado de salud mental del joven y suministrarle los servicios requeridos.

1.2.1.10. Los jueces de paz son independientes y autónomos; sin embargo, están sometidos a la Constitución y a la ley que los crea. Luego sus decisiones deben ser susceptibles de control

Hechos. El 19 de octubre de 2007, el actor solicitó una audiencia de conciliación ante el Juez de Paz de la Comuna número 8 de Cali con el fin de obtener, a través de dicho mecanismo,

la restitución de un inmueble de su propiedad dado en arrendamiento, a pesar de haberle expresado al arrendatario, mediante escrito del 03 de agosto de 2007, su intención de no renovar el contrato de arrendamiento. De acuerdo a lo anterior, según el accionante, el 26 de octubre de 2007 el Juez de Paz citado profirió el correspondiente fallo en equidad, a pesar de haberlo citado para audiencia de conciliación el día 27 del mismo mes y año. Por esta razón, el 6 de noviembre de 2007, posteriormente a haber recibido copia del fallo a través del correo, con fecha 31 de octubre del mismo año, presentó un recurso de reconsideración por no habérsele dado oportunidad de ser escuchado en audiencia. Al día siguiente, 7 de noviembre, el Juez de Paz no lo aceptó, argumentando que había sido presentando de manera extemporánea.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El 4 de junio de 2008, la Defensoría del Pueblo insistió en la revisión del presente caso. En aquella oportunidad expresó que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 497 de 1999, ley que creó los jueces de paz y reglamentó su organización y funcionamiento, la parte interesada cuenta con los cinco (5) días siguientes a la comunicación del fallo para interponer el recurso de reconsideración. A juicio de esta entidad, para hacer la correspondiente interpretación del término de los cinco días es pertinente remitirnos al artículo 62 de la Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) que a la vez subrogó el artículo 70 del Código Civil, para concluir que los días que tiene cualquiera de las partes para interponer el recurso de reconsideración contra el fallo dictado por el juez de paz, se entienden como días hábiles y no como días calendario. En el caso concreto, estimó que el Juez de Paz, en el momento de contabilizar los cinco días señalados en el artículo 32 citado, lo hizo considerando que cuando la norma señala "días siguientes" significaba que eran calendario y no hábiles. Por tanto, de haberse contado los términos en días hábiles, como era lo legal, el plazo con que contaba el actor iba hasta el día 7 de noviembre del mismo año, siendo, entonces, oportuno el recurso. Por consiguiente, al accionante no se le permitió ejercer su derecho a controvertir el fallo dictado por el Juez de Paz de la Comuna 8 de Cali por lo que se le vulneró de esta manera su derecho fundamental al debido proceso.

Decisión judicial. La Corte Constitucional acogió la insistencia en revisión presentada. Dicha corporación, mediante sentencia T-809 de 2008, resolvió negar el amparo solicitado, pero por hecho superado. En primer término, expresó que las reglas de procedencia de la tutela son aplicables, también, cuando el amparo se dirige contra las actuaciones provenientes de juez de paz, lo que incluye el fallo que es dictado en equidad. Igualmente, expresó que si bien los Jueces de Paz son independientes y autónomos están sometidos a la Constitución y a la Ley que los crea. Siendo ello así, las decisiones deben ser controladas para evitar extralimitación de sus funciones. No obstante, la Corte advirtió que dicho control no es idéntico al que se efectúa sobre las decisiones de los jueces que toman decisiones en derecho, pues el marco dentro del cual puede ejercerse la labor autónoma e independiente de los jueces de paz viene determinado por la Constitución, el artículo 2 de la Ley 497 de 1999 (equidad) y, en particular, por los derechos fundamentales de los intervinientes en la actuación así como por los de terceros afectados, entre ellos y el debido proceso. Después de referirse a la estructura del trámite surtido en la justicia de paz, los asuntos materia de su conocimiento, se refirió a las comunicaciones judiciales, para concluir, en el caso concreto, que la comunicación solo puede entenderse surtida una vez se entregue a la parte copia de la sentencia. Expresó que el propósito de esa exigencia legal es garantizar que los días señalados por la Ley para interponer el recurso puedan emplearse efectiva y principalmente en el diseño de un recurso de reconsideración y no destinándolos a exigir copia de la sentencia. En relación con el cómputo de los términos,

la Corte consideró necesario remitirse al artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, según el cual, si la ley no especifica qué clase de días deben contarse, se entiende que solo se tendrán en cuenta los días hábiles. En el caso concreto, la Corte precisó que desde el 31 de octubre de 2007 debían empezar a contarse los términos de interposición del recurso de reconsideración, pues en dicha fecha existe constancia escrita del envío por correo certificado de la copia de la sentencia, a pesar de que el mismo actor aseveró estar convencido de que la fecha en la cual le llegó el correo postal con copia de la sentencia fue el 29 de octubre. De esta forma, en el plazo que va desde la fecha de expedición de la sentencia hasta la fecha de impetración del recurso, el 6 de noviembre, incluyendo únicamente días hábiles, se tiene que el recurso fue oportuno: En este orden de ideas, la Corte advierte que debería ordenar al Juez de Paz expedir un acto admitiendo el recurso de reconsideración. Sin embargo, en cumplimiento del fallo de tutela de la primera instancia, el Juez de Paz accionado celebró una nueva audiencia de conciliación y, ante su fracaso, procedió a dictar sentencia en equidad, con lo cual brindó al tutelante un nuevo plazo para recurrir la sentencia, y en ese sentido no era necesario impartir una nueva orden.

1.2.2. Casos relevantes de las defensorías regionales

1.2.2.1. Por medio de la acción de grupo es factible reclamar indemnización por los daños que se generan a los habitantes de un sector (Defensoría Regional Bogotá)

Hechos. La construcción de esta ciudadela se realizó sobre terreno húmedo, con movimiento de suelo no apto para vivienda urbana y que ocasiona daño al ecosistema de los cerros. Actualmente, se observa que los barrios que colindan están afectados por el movimiento de masas internas del suelo en este sector, hecho notorio en la localidad de San Cristóbal Sur. Además, recientemente se presentó derrumbe en la urbanización Buena Vista.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Mediante el litigio defensorial se interpuso acción de grupo para solicitar la indemnización de los perjuicios, en este caso causados por la violación de los derechos colectivos consagrados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998 así como los de propiedad privada, dignidad de la comunidad afectada, vivienda digna y salud de los habitantes del sector. Se evidencia el efecto dañino que sobre el ecosistema genera la tala de más de 5.000 árboles, necesaria para adaptar el terreno a la construcción de la ciudadela Compensar.

Decisión judicial. Actualmente, el proceso se encuentra en etapa probatoria. Se decretó amparo de pobreza a favor de los residentes y accionantes, por petición de la propia Defensoría del Pueblo.

1.2.2.2. El derecho al acceso a la educación de los estudiantes diferenciados positivamente, de conformidad con la Constitución Política, debe ser respetado por las instituciones públicas de educación superior (Defensoría Regional Bolívar)

Hechos. Un joven de 17 años de edad se inscribió en el programa de medicina de la Universidad de Cartagena por la zona sur (sur de Bolívar) que goza de especial privilegio

en razón del estado de marginalidad y abandono en que se encuentra, consistente en que cinco cupos de varias facultades están reservados a la competencia cerrada entre bachilleres de los municipios de la mencionada zona, los cuales son asignados por méritos de acuerdo con el puntaje obtenido en el examen de ingreso en orden decreciente, es decir, de mayor a menor. Después de haber presentado el examen de admisión y haber obtenido el puntaje de 56.5, lo que le otorgaba el puesto cuarto de cinco cupos que se escogieron, fue excluido como inadmitido dentro de los aspirantes ordinarios, siendo que se había inscrito como aspirante especial. Interpuso reposición para que la Universidad de Cartagena corrigiera sin embargo, su inadmisión fue ratificada.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo, Regional Bolívar, por solicitud del menor, elaboró la demanda de tutela contra la Universidad de Cartagena con fundamento en que se le violaron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, libre desarrollo de la personalidad y educación. Además, coadyuvó la demanda.

Como fundamentos jurisprudenciales para sustentar la coadyuvancia se tuvieron en cuenta la sentencia T-050 de 1999 sobre los derechos a la educación de los niños, la T-709 de 1998 sobre la prevalencia de los derechos de los niños y la Convención sobre Derechos de los Niños, de plena aplicación en la legislación colombiana en razón del bloque de constitucionalidad.

Decisión judicial. El juzgado del conocimiento, después de verificar los hechos y establecer la violación a la diferenciación positiva que había creado la misma Universidad de Cartagena en favor de la población estudiantil de escasos recursos para acceder a la educación superior por razón de la marginalidad y abandono en que se encuentra, tuteló —entre otros— los derechos a la igualdad y acceso a la educación. En consecuencia, ordenó al establecimiento universitario accionado que admitiera al joven actor como pasante en la Facultad de Medicina, Programa Especial Sur – Sur.

1.2.2.3. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) deben dispensar a sus afiliados con trastorno mental severo y crónico la atención médica y síquica requeridas, en un centro especializado de larga estancia, cuando la familia no esté en condiciones de velar por su cuidado (Defensoría Regional Boyacá)

Hechos. Comentó una peticionaria que su hermana era persona de 55 años de edad, afiliada al Sisbén en nivel socioeconómico 1, que padecía trastorno mental severo o enfermedad mental crónica, razón por la cual se encontraba en situación de inferioridad y estado de indefensión. Afirmó que la familia no tenía la capacidad económica de asumir los costos que implicaba su ingreso a una institución de larga estancia para esta clase de pacientes; refirió que se trataba de una persona agresiva e incontrolable cuya enfermedad databa de más de 21 años, tiempo durante el cual había convivido con su señora madre de 80 años de edad a quien, por su avanzada edad, estado de salud y situación económica precaria le era imposible continuar acompañándola, máxime cuando la médico tratante había diagnosticado el medio familiar como no favorable para la paciente, que padecía esquizofrenia paranoide generada por la falsa idea de que su familia le iba a hacer daño. No obstante lo anterior, la EPS Caprecom negó la atención en un centro especializado.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá instauró una acción de tutela en nombre y representación de la señora con discapacidad mental, e invocó la protección de los derechos fundamentales a la salud –en conexidad con el derecho a la vida–, de la seguridad social, la dignidad humana y la igualdad y pidió que, en consecuencia, se ordenara a las entidades accionadas adelantar los trámites respectivos, convenios, etc., tendientes a lograr el ingreso de la citada a un albergue o institución de larga estancia para pacientes con enfermedad mental crónica, para recibir la atención médica y síquica requerida, pues corresponde al Estado, a través de los órganos y entidades públicas, facilitar la solución al problema social y de salud de la paciente.

Decisión judicial. El juez de tutela decidió amparar el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida, de la seguridad social, y a la dignidad humana de la accionante vulnerados por la EPS Caprecom. En consecuencia, ordenó a esta que en el término de 15 días siguientes a la notificación del fallo dispusiera lo necesario para adelantar los trámites tendientes a lograr el ingreso de la señora a un albergue o institución de larga estancia para pacientes con enfermedad mental crónica, donde se le deberá prestar la atención que requiera.

1.2.2.4. El derecho a la libre opción sexual, inherente al derecho al libre desarrollo de la personalidad, hace parte de la diversidad sexual que debe ser protegida y estimulada en los contextos educativos y no puede ser restringida de manera ilegitima de modo que afecte otros derechos como la educación y el debido proceso (Defensoría del Pueblo Regional Caldas)

Hechos. A dos adolescentes de 15 y 16 años de edad, estudiantes de grado noveno del Colegio Leonardo Da Vinci de la ciudad de Manizales, se les negó el cupo para cursar 10º grado en el 2008 por su condición de lesbianas. La rectora del colegio invocó razones disciplinarias para negar el cupo.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo Regional Caldas, una vez recibida la queja, intentó una solución directa, primero con la rectora y posteriormente con la mediación de la Secretaría de Educación Municipal de Manizales. Ambos acercamientos resultaron infructuosos. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo regional elaboró el escrito de tutela para que fuera presentada por los padres de las adolescentes.

Adicionalmente, la Defensoría presentó escrito de coadyuvancia en segunda instancia, en el que destacó el valor de la Constitución Política así como la fuerza y alcance de las decisiones de los jueces constitucionales de tutela y rechazó las manifestaciones de intolerancia contra las estudiantes.

Decisión judicial. El juez de tutela concedió el amparo solicitado y tuteló los derechos constitucionales fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, el debido proceso, la educación e igualdad y ordenó a la rectora del colegio autorizar la matrícula de las estudiantes y facilitarles adelantar, en un tiempo prudencial, la nivelación académica. Impugnado el fallo por el establecimiento educativo, el juez de tutela de segunda instancia confirmó la decisión y adicionó el fallo, aclarando que *"el cumplimiento de la sentencia de*

primera instancia no se agota con el requisito formal de autorizar la matrícula. Se entenderá cumplida en su integridad, si se demuestra que las menores cuentan con un ambiente propicio en el cual puedan ejercer sin cortapisa alguna los derechos fundamentales tutelados". La sentencia asignó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento y acompañamiento del fallo.

1.2.2.5. Las trabas burocráticas no pueden entorpecer las labores de defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de los niños y las niñas (Defensoría del Pueblo Regional Casanare)

Hechos. El Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Yopal definió la situación jurídica de ocho jóvenes. La medida de protección que se les aplicó fue la de ubicación institucional en centro cerrado. El ICBF Regional Casanare ha gestionado los cupos respectivos en las instituciones terapéuticas correspondientes, teniendo en cuenta que los jóvenes padecen problemas de adicción a sustancias sicoactivas. Tanto el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia como el ICBF Regional Casanare han solicitado a la Secretaría de Gobierno Municipal de Yopal que realice la asignación presupuestal para el transporte de los custodios, exigido este por la Policía Nacional por razones de seguridad. Pese a las solicitudes elevadas tanto por la autoridad judicial como por la Procuraduría Judicial de Familia, la Secretaría de Gobierno Municipal ha guardado silencio absoluto y no ha efectuado trámite alguno para cumplir con esta obligación. Los jóvenes, largo tiempo sumidos en la adicción a las drogas, que les ha generado deterioro físico, emocional, familiar y social ante la mirada indiferente de una autoridad que por Ley debiera concurrir a su amparo, no pueden seguir soportando su situación como consecuencia de trabas burocráticas.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Frente a la situación planteada, la Defensoría del Pueblo instauró acción de tutela en favor de los ocho menores. En el escrito de tutela, luego de citar el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, se determinó que la drogadicción es una afección terrible que lleva al sufrimiento y al deterioro no solo del consumidor, sino de su familia y su entorno. Respecto del interés superior de los niños y de las niñas, frente a los cuales se solicita protección, nuestro máximo Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia. Se citó la sentencia T-510 del 2003, que destaca cómo en materia de la protección del menor frente a riesgos prohibidos se debe resguardar a los niños de todo tipo de abusos y arbitrariedades, y se les debe proteger frente a condiciones extremas que amenacen su desarrollo armónico, tales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la violencia física o moral, la explotación económica o laboral y, en general, el irrespeto por la dignidad humana en todas sus formas. Así mismo, se hizo alusión, entre otras normas, al Código de la Infancia y la Adolescencia, que establece en su artículo 7o lo que se entiende por Integral en cuanto a los niños, niñas y adolescentes; y a la Convención Internacional de los Derechos del Niño que trata, entre otros temas, sobre la adopción de medidas de diversa índole para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Por todo lo anterior, se solicitó al juez que tutelara los derechos fundamentales a la protección, la integridad y la vida digna de los niños y niñas relacionados en la demanda y se ordenara a la parte accionada, esto es, a la Alcaldía Municipal de Yopal, que a través de la Secretaría de Gobierno Municipal apropiara y desembolsara los recursos necesarios para el traslado de los custodios que deben garantizar el acompañamiento para la internación de estos jóvenes en los establecimientos especiales preestablecidos para tal fin.

Decisión judicial. El juez de tutela resolvió proteger los derechos fundamentales de los niños, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política. En tal virtud, ordenó a la Alcaldía de Yopal que destinara los recursos necesarios para garantizar la asignación de custodios para el traslado de los menores, y en desarrollo del programa de libertad asistida y casa del menor infractor, que garantizara los derechos de los niños. Finalmente, resolvió prevenir a las demás autoridades que se han venido comprometiendo en adelantar el programa de libertad asistida y la Casa del Menor Infractor, entendidas como tales la Gobernación de Casanare, la Alcaldía de Yopal, el ICBF Seccional Casanare y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), por ser estas las llamadas a concertar la creación de un centro que funcione como Casa del Menor, así como de todos los programas de protección del mismo.

1.2.2.6. Falta de condiciones mínimas de salubridad de los internos de los calabozos de reclusión transitoria de la URI de la Fiscalía Seccional Cesar (Defensoría del Pueblo Regional Cesar)

Hechos. Los calabozos de reclusión transitoria de la URI de la Fiscalía Seccional Cesar no reúnen los estándares mínimos para albergar en condiciones dignas a las personas que transitoriamente son recluidas en esa dependencia. Tales condiciones hacen referencia a los elementos para pernoctar, de aseo, adecuación de los calabozos y normal funcionamiento de las baterías sanitarias, entre otros.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría Regional realizó visita a los calabozos de reclusión transitoria de la Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Ficalía Seccional Cesar y concluyó que los calabozos no reúnen las condiciones mínimas para albergar en condiciones dignas a las personas que transitoriamente son recluidas en esa dependencia. Por lo que recomendó que la Dirección Administrativa y Financiera y la Dirección de Seccional de Fiscalía de Valledupar se sirvieran coordinar los trabajos de mantenimiento correctivo a los calabozos de la URI, de tal manera que se garantizara a las personas todos los elementos necesarios para pernoctar, en condiciones dignas de aseo y salubridad. Así mismo, el normal funcionamiento de las baterías sanitarias, para que puedan ser maniobradas directamente por los allí recluidos, proveer de colchonetas, sábanas y almohadas a los camarotes e implementar los ciclos de aseo permanente que requiere ese reclusorio. El Director Seccional Administrativo y Financiero comunicó a la Defensoría que la URI tiene un solo calabozo para la reclusión provisional de los retenidos, mientras se realiza su arraigo y demás actos urgentes; para luego ser llevados ante el Juez de Control de Garantías, quien decide sobre la libertad. Por lo anterior, se presentó acción de tutela en contra de la Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación, para que se protejan los derechos constitucionales fundamentales de las personas que por alguna circunstancia sean retenidas y recluidas en los mencionados calabozos.

Decisión judicial. El juez de tutela resolvió amparar los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas e integridad física de todas y cada una de las personas que por alguna circunstancia sean retenidas y recluidas en las celdas de la URI de esta ciudad. En razón de lo anterior, ordenó a la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación (Seccional Valledupar) que en un plazo máximo de 40 días, contados a partir de la notificación de la sentencia, realice las obras y adecuaciones necesarias para las personas que sean retenidas en dichos calabozos.

1.2.2.7. Es viable que el Juez Popular ordene la realización de obras para proteger los derechos e intereses colectivos de las personas discapacitadas (Defensoría del Pueblo Regional Chocó)

Hechos. La ciudadela universitaria UTCH Diego Luis Córdoba, de Quibdó, fue construida sin la observancia de las normas técnicas en pro de garantizar el acceso a las instalaciones de las personas discapacitadas o con limitaciones físicas y en avanzado estado cronológico, razón por la cual los afectados acudieron a la Defensoría del Pueblo Regional Chocó para que esta ejerciera los mecanismos de protección tendientes a solucionar la problemática descrita.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Estudiado el caso, la Defensoría del Pueblo regional entabló una acción popular contra la Universidad Tecnológica del Chocó, escrito petitorio dentro del cual se expuso la fundamentación fáctica y jurídica en virtud de la cual se estimaba la trasgresión de los derechos e intereses colectivos denotados en la Ley 472 de 1998, con expreso apoyo en pronunciamientos del Consejo de Estado vertidos en diversas jurisprudencias sobre el particular.

Decisión judicial. El Juez Popular accedió a las pretensiones formuladas por la Defensoría del Pueblo y ordenó al ente accionado que en dos meses gestionara recursos y ejecutara las obras para garantizar los derechos de accesibilidad de los discapacitados físicos.

1.2.2.8. La acción de cumplimiento es el mecanismo de protección viable para hacer cumplir normas contenidas en actos administrativos o leyes (Defensoría del Pueblo Regional Córdoba)

Hechos. Por virtud de una queja por contaminación, interpuesta contra un señor ante la Personería Municipal de Cereté en su condición de propietario de un criadero de cerdos, depósito y quema de cuernos y huesos de reses en el sector de Chuchurubí, de la zona urbana del municipio, el alcalde municipal dictó la resolución número 045 de 5 de marzo de 2004, cuyo artículo primero reza: *"suspender de forma definitiva las actividades del establecimiento donde funciona el criadero de cerdos, depósitos y quemas de cuernos y hueso de reses de propiedad del señor, que de conformidad con el artículo 576 de la Ley 09 de 1979 se suspenderán las actividades que en ella se adelantan"*. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo Regional Córdoba, en comunicación del 18 de Septiembre de 2007, requirió al señor Personero Municipal de Cereté para que adelantara *"de manera definitiva acciones a que haya lugar"* para evitar que el señor continuara con la actividad de que se ha hecho mención y que había afectado la salud y medio ambiente de los habitantes del sector de Chuchurubí, especialmente a una señora con una insuficiencia renal crónica que fue empeorando con la situación y procesamiento antihigiénico que se puso en conocimiento. Esto, porque no se había dado solución a la problemática ambiental referida, pues habían transcurrido varios años sin que el acto administrativo 045 de 2004 hubiera sido cumplido por el señor alcalde de Cereté.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría, después de una serie de comunicaciones y traslado a distintas entidades gubernamentales de Cereté, sin haber logrado el cumplimiento del objeto del acto administrativo Nº 045 de marzo 5

de 2004, de inmediato procedió a presentar acción de cumplimiento, teniendo en cuenta que este es el mecanismo de protección viable para hacer cumplir normas contenidas en actos administrativos. En efecto, de conformidad con el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento se puede dirigir contra la autoridad administrativa a la que corresponda el cumplimiento del deber omitido, previsto en la norma con fuerza material de Ley o acto administrativo, y agregó que "en caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". En este sentido, en la demanda se solicitó ordenar suspender en forma definitiva las actividades del establecimiento donde funciona el criadero de cerdos, depósitos y quema de cuernos y huesos de reses del señor.

Decisión judicial. El juzgado del conocimiento, tras hacer un recuento de los hechos y las pruebas arrimadas al proceso, concluyó que existía un incumplimiento de la autoridad accionada en ejecutar lo previsto en la Resolución N° 045 de marzo 5 de 2004. Por lo anterior, en la parte resolutiva ordenó al representante legal del municipio de Cereté que en el término de ocho días realizara todas las diligencias con el fin de dar cumplimiento a la citada resolución, esto es, suspender definitivamente las actividades del establecimiento donde funciona el criadero de cerdos, depósitos y quemas de cuernos y hueso de reses de propiedad del señor.

1.2.2.9. Acción de tutela promovida por la Defensoría del Pueblo Seccional Guajira contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) por la negativa a trasladar a unos internos víctimas de agresiones y amenazas por su condición de ex funcionarios del DAS (Defensoría del Pueblo Regional Guajira)

Hechos. Los peticionarios, que se encontraban laborando como funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) Seccional Atlántico, fueron recluidos en la cárcel Distrital de Riohacha y puestos a disposición del juez competente en calidad de imputados con régimen especial y condición de miembros del cuerpo de policía judicial. Dicha condición los ubicó en un estado de inseguridad, entre otras razones, porque dentro de sus funciones habían realizado investigaciones, identificaciones y aprehensiones de delincuentes de alta peligrosidad, muchos de los cuales se encontraban en el mismo centro carcelario, lo que incrementó la situación de inseguridad y ocasionó agresiones y amenazas, situación que los llevó a solicitar traslado a la cárcel de Sabanalarga (Atlántico) o a otro centro especial para funcionarios o ex funcionarios, sin obtener un resultado positivo. Adicionalmente, los internos registraron acercamiento familiar en la ciudad de Barranquilla, lo cual, aunado a las erogaciones económicas para las visitas, los mantenía en un estado de tristeza y depresión que obstaculizaba el tratamiento progresivo y resocializador pretendido, más aun si no se les concedía traslado.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Se identificó como vulnerados y/o amenazados por parte del INPEC el derecho a la Igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P., pues se les estaba discriminando con respecto a otros reclusos que, estando en situación similar, habían sido trasladados al lugar de su residencia o donde residía su núcleo familiar. En este sentido ha tenido que pronunciarse la Corte Constitucional. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo Regional Guajira, haciendo uso de los principios rectores

del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1999) y del respeto a la dignidad humana, interpuso la correspondiente acción de tutela a favor de los internos para la cesación inmediata de la vulneración de los derechos fundamentales indicados y, en consecuencia, solicitó su traslado a la cárcel de Sabanalarga (Atlántico) o, en su defecto, a otro centro carcelario especial para funcionarios o ex funcionarios, atendiendo que prestaron servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Decisión judicial. El juez de tutela de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda. Sin embargo, previo trámite de una impugnación interpuesta por la Defensoría, dicho fallo fue revocado en segunda instancia para en su lugar tutelar el derecho fundamental a la dignidad humana de los internos. En consecuencia, se ordenó que, en el término de 48 horas, el director del centro penitenciario o a quien le correspondiera, proveyera el acceso suficiente a un baño y agua limpia necesaria para el aseo personal durante las horas en que eran encerrados. Además, se tendría en cuenta, para el cumplimiento de lo ordenado, la condición de ex funcionarios del DAS de modo que se evitara que, como objeto de venganzas, fueran víctimas de atentados contra su integridad por personas a quienes capturaron, identificaron o actuaron frente a ellos. Finalmente, los internos fueron trasladados a la Cárcel de Sabanalarga (Atlántico).

1.2.2.10. Mediante la acción de tutela se pueden proteger los derechos fundamentales de la población desplazada (Defensoría del Pueblo Regional Huila)

Hechos. Una usuaria manifestó que no fue incluida en el registro único de población desplazada debido a que Acción Social argumentó una supuesta incongruencia debido a un registro de afiliación en salud a Asmetsalud, en régimen subsidiado, en el Municipio de Albania, Caquetá, cuando el municipio expulsor era Puerto Guzmán, Putumayo. Además, Acción Social halló inscripción de cédula de ciudadanía de ella y su esposo en el municipio de Albania, Caquetá. La señora interpuso recurso de reposición manifestando que efectivamente había tenido arraigo en Albania, Caquetá, puesto que en ese municipio vivió gran parte de su vida. También manifestó que dicha región era controlada por grupos paramilitares que los obligaron, a ella y a su esposo, a inscribir las cédulas en dicho municipio para efectos electorales.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo Regional Huila, al considerar que se estaba vulnerando los derechos fundamentales al reconocimiento e inscripción de su condición de desplazada en el registro, una vez escuchado el testimonio de la usuaria y evidenciada su condición de desplazada así como su grave situación socioeconómica, procedió a interponer la acción de tutela.

Decisión judicial. El juez de tutela amparó los derechos que como desplazada ostentaba la peticionaria y procedió a ordenar a Acción Social su inclusión en el registro, junto a su familia, así como el suministro de las ayudas humanitarias a las que tiene derecho por su condición y la oriente y ordenó que se la acompañara adecuadamente para acceder a todos los programas de atención y estabilización socioeconómica de esta población.

1.2.2.11. Mediante la acción de tutela es procedente proteger el derecho a la salud en conexidad con la vida de un soldado a quien le han negado la atención médica por hechos acaecidos durante la prestación del servicio militar (Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio)

Hechos. En el año 2006, un soldado profesional fue enviado para el monte en la Serranía de Santo Domingo, en el sur de Bolívar. El 31 de agosto de 2007, la escuadra a la que pertenecía cayó en un campo minado. El 10 de septiembre del mismo año, un Cabo presentó al comandante del Batallón Nueva Granada un informe de los hechos, en el cual se encontraba el peticionario, quien presentaba esquirlas que le estaban afectando las piernas, especialmente la izquierda. Este hecho que afectaba al soldado no fue reportado a las fuerzas militares para ser atendido por el departamento de sanidad, que tenía la obligación de expedirle un informativo para adelantar la junta médica, y solo le decretaron 10 días de incapacidad. Posteriormente, le autorizaron 15 días de vacaciones y de ahí se presentó y lo remitieron a entrenamiento en Aguachica (Cesar), el cual no pudo continuar porque tenía los oídos reventados, de manera que fue enviado al Batallón de ADA Nº 2 Nueva Granada para que adelantara el tratamiento de la enfermedad que estaba presentando. El 20 de diciembre de 2007, estando incapacitado, lo enviaron a la base de San Lucas y el 23 de diciembre del mismo año estuvo al frente de un segundo ataque, a raíz del cual se le acabaron de afectar los oídos. A principios de marzo de 2008 acudió a la Defensoría del Pueblo porque varios médicos del Ejército le indicaron una cita para exámenes, los cuales no le fueron ordenados.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría envió un oficio al Batallón referido el 06 de marzo de 2008, el cual fue contestado por el Batallón, que manifestó que el soldado estaba en tratamiento y que unos exámenes especializados no habían sido autorizados por falta de carné. Después de verificar los hechos, la Defensoría del Pueblo Regional presentó acción de tutela y en nombre del usuario, pues los hechos se produjeron con ocasión del cumplimiento de un servicio al Estado. Por tanto, en el escrito de demanda, entre otras peticiones, se solicitó que el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional autorizaran y garantizaran continuar con la atención médica integral que requería el soldado para el restablecimiento de su salud, su derecho a reintegrarse a la vida civil y a la sociedad de manera digna.

Decisión judicial. El fallo de primera instancia fue favorable en todos sus pedimentos. Impugnada tal decisión, el fallador de segunda instancia dispuso ordenar al Ejército Nacional, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Dirección de Sanidad Militar Regional de Bucaramanga, a la Quinta Brigada del Ejército y al Batallón Nueva Granada amparar los derechos a la salud y a la vida y, en consecuencia, convocar a junta médica laboral dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, con el fin de que evaluaran la situación médica del peticionario.

1.2.2.12. Las creencias religiosas de los padres de familia no pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus hijos menores de edad (Defensoría del Pueblo Regional Meta)

Hechos. Un menor de 22 días de nacido, con síndrome anémico con repercusión hemodinámica, requería una transfusión urgente de sangre compatible para su tratamiento; sin embargo, sus padres no otorgaron la autorización correspondiente con el argumento de ser Testigos de Jehová, religión que no les permite dicho procedimiento. Ello, pese a la intervención del Defensor de Familia.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría Regional instauró acción de tutela contra los padres del menor, cuya pretensión principal fue la autorización de la transfusión de sangre que requería su hijo para su tratamiento y mejoría, con fundamento en el artículo 44 de la Carta Política y diferentes fallos de la Corte Constitucional, entre ellos, la sentencia T-411 de 1994, que sostiene que si bien es cierto que los padres tienen derecho a escoger el tipo de formación de sus hijos menores, ello no implica la potestad sobre el estatuto ontológico de la persona del menor.

Decisión judicial. El juez de tutela amparó los derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida, integridad personal y vida digna del menor y, en consecuencia, ordenó a sus padres que de manera inmediata autorizaran la transfusión de sangre. Además de ello, los conminó a abstenerse de realizar cualquier hecho similar que atentara contra la vida o cualquier derecho fundamental del menor, so pretexto de las creencias religiosas.

1.2.2.13. La acción de tutela procede para ordenar servicios de salud No POS cuando el médico tratante está adscrito a la EPS. Excepcionalmente, si la vulneración es evidente y grave, debe aceptarse las prescripciones del médico particular, así no pertenezca a la red de prestadores de la EPS, con el fin de cumplir con el principio de calidad de los servicios de salud (Defensoría del Pueblo Regional Nariño)

Hechos. El señor Omar Ramiro Risueño, funcionario público afiliado como cotizante a Saludcoop EPS, padecía de adicción a sustancias sicoactivas, considerada por la jurisprudencia como una grave enfermedad mental que pone a la persona en situación de debilidad síquica y que, por lo tanto, debe ser atendida por el Sistema de Seguridad Social.

El accionante, en su afán de superarse, acudió a tratamientos particulares, haciendo uso de licencias laborales no remuneradas, pero la ausencia de ingresos durante el tiempo del tratamiento hizo que los suspendiera. Elevó solicitud a la EPS para que esta lo asumiera y reconociera las respectivas incapacidades, pero le fue negada por considerarse la drogadicción como un evento No POS.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Luego de estudiar el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia sobre la materia, se concluyó que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la drogadicción es un problema de salud que debe ser atendido por el

sistema de seguridad social, y que la omisión de la EPS en este caso vulneraba el derecho a la salud del accionante, lo que ameritaba la protección constitucional de sus derechos fundamentales, los cuales gozan de primacía sobre todo por tratarse de un sujeto en estado de debilidad síquica. Se encontraron vulnerados los derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida en condiciones dignas, la integridad física y sicológica, la seguridad social, el trabajo y el mínimo vital.

Decisión judicial. El juez de tutela, con apoyo en precedentes jurisprudenciales, consideró que la drogadicción es una enfermedad mental que ocasiona debilidad síquica de la persona y que demanda especial protección al tenor del artículo 47 de la Carta, especialmente a través del sistema de seguridad Social. Agregó que si bien la jurisprudencia ha exigido, para el otorgamiento de servicios excluidos del POS, el requisito de que el médico tratante esté adscrito a la EPS, esto no es óbice para que eventualmente se acepten prescripciones de galenos ajenos a la EPS, aplicando el principio de calidad en la prestación del servicio de salud.

Aseguró además que, por tratarse de un procedimiento que debe ser atendido por el Sistema de Seguridad Social, la EPS debe reconocer las incapacidades médicas por el tiempo en que el paciente se encuentra en tratamiento y no pueda asistir a su trabajo. En consecuencia, tuteló los derechos a la salud en conexidad con derecho a la vida en condiciones dignas, la integridad física y sicológica, la seguridad social, el trabajo y el mínimo vital del señor, impartiendo la orden a Saludcoop EPS de suministrar el tratamiento de rehabilitación de sicoactivos y todos los procedimientos, medicamentos, terapias y cuidados relacionados con el tratamiento de esa enfermedad, así como las incapacidades médicas del caso.

1.2.2.14. La prestación del servicio público domiciliario de telefonía debe estar al servicio de la comunidad bajo los principios de celeridad, eficacia y oportunidad (Defensoría del Pueblo Regional Quindío)

Hechos. La Defensoría del Pueblo del Quindío recibió, durante los primeros meses del año 2008, un número considerable de quejas por la deficiente prestación del servicio público de telefonía prestado por la Empresa Colombia Telecomunicaciones SA, en el sentido de no resolver de fondo lo peticionado por los usuarios: cobro de planes y servicios no contratados por ellos, cobro de servicios no prestados y respuestas erradas respecto de las peticiones, dada la centralización de las mismas en la ciudad de Bucaramanga, entre otros hechos.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Ante la situación presentada, la Defensoría del Pueblo Regional Quindío consideró que había una grave vulneración de los derechos tanto de petición como de la adecuada prestación del servicio público, que afectaba a gran parte de la población del departamento y por ello participó en varias mesas de trabajo con directivos de la empresa, la asociación de usuarios y otros organismos de control, sin encontrar finalmente solución a la problemática planteada. Por lo anterior, la defensoría regional decidió interponer una acción popular en representación de la población afectada.

Decisión judicial. La acción popular fue admitida por el juez popular, despacho que resolvió aceptando la medida cautelar solicitada por la Defensoría. Ordenó crear un

espacio físico en la ciudad de Armenia con todos los medios logísticos y de personal profesional idóneo para resolver, dentro de los términos legales, las quejas presentadas por los usuarios del servicio y, además, creó un comité de seguimiento al cumplimiento del auto, presidido por la defensoría.

1.2.2.15. Cuando se ha violado el derecho fundamental a la salud de un menor, es viable solicitar el tratamiento integral mediante la acción de tutela. (Defensoría del Pueblo Regional Risaralda)

Hechos. Una peticionaria, en representación de su hija menor, solicitó a la Defensoría Regional Risaralda la intervención necesaria para efectos de que la entidad prestadora de salud, la EPS denominada SOS Servicio Occidental de Salud, le prestara la debida atención médica a la menor, ya que sufría de hidrocefalia, mielomelingocele, vejiga neurogénica, reflujo vesicouretral grado III, pie equinovaro bilateral, luxación congénita de la cadera unilateral, síndrome paralítico no especificado y otras malformaciones congénitas, e igualmente había sufrido de meningitis y apendicitis aguda, enfermedad esta última que según la peticionaria fue deficientemente atendida en sus inicios, a pesar de los dolores que padecía la menor en su área abdominal. Los galenos respondieron que no era nada grave y la devolvieron a su casa, hecho que ocurrió cuatro veces seguidas, hasta cuando la menor no aguantó más el dolor y la clínica (Comfamiliar) optó por dejarla hospitalizada. Así entonces, le realizaron unos exámenes de rutina y al día siguiente la intervinieron quirúrgicamente, pero como esta cirugía no fue realizada oportunamente se desarrolló una infección en la válvula que entonces tenía para el manejo de la hidrocefalia, lo que le ocasionó la primera meningitis. Debido a esto, le debían quitar la válvula y ponerle un reservorio de Ohmaya pediátrico, el cual fue negado, arriesgando la vida de la menor discapacitada.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. El defensor regional, actuando en representación de la menor, instauró acción de tutela en contra de la EPS denominada SOS Servicio Occidental de Salud para que, de manera inmediata, se iniciara el tratamiento integral y completo que buscara la solución de poner en su cerebro un reservorio de Ohmaya, se practicara el examen de video urodinamia y se le suministraran los medicamentos necesarios, una silla de ruedas, pañales y en general todo lo indispensable para su atención integral en salud con el objeto de salvaguardar su vida.

Decisión judicial. El juez de tutela amparó los derechos a una vida digna, a la integridad personal, la dignidad humana, la salud y a la seguridad social de la menor. En consecuencia, ordenó a la EPS SOS que, en forma inmediata, procediera a autorizar el cubrimiento económico de los medicamentos, el cateterismo vesical intermitente en relación con todo lo que se derivara de los problemas que aquejaban a la menor y que tuvieran que ver con las patologías que dieron origen a la acción, como también los viáticos, pañales desechables y silla de ruedas. Igualmente, brindar a la madre una capacitación completa en lo referente al cateterismo vesical intermitente diario, todo lo anterior sin que esta quedara sujeta al pago de copagos y cuotas moderadoras, en atención a su situación económica.

1.2.2.16. El derecho a la propiedad puede llegar a ostentar la naturaleza de derecho fundamental, y por ende ser susceptible de ampararse por vía de tutela, siempre que su vulneración sea conexa con la de derechos fundamentales como la vida y la integridad. (Defensoría del Pueblo Regional Santander)

Hechos. Los peticionarios fueron dos personas adultos mayores cuyas edades superaban los 60 años de edad, con incapacidades físicas que les dificultaba desplazarse en calidad de propietarios de un inmueble (parcela) ubicado en la vereda Vericute, en la vía que de Bucaramanga conduce a Pamplona. Desde hacía aproximadamente tres meses el terreno había venido presentando grietas y filtraciones de agua, debido a las malas condiciones en que se encontraba la vía, lo que había ocasionado que la vivienda se estuviera prácticamente derrumbando poco a poco, al punto de constituir un peligro latente y pues en cualquier momento podía caer por completo, lo que implicaba un alto riesgo para la vida e integridad personal de las dos personas afectadas. Por lo anterior, habían solicitado ayuda a las autoridades municipales, departamentales así como a Invías y a CDMB (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga), sin que se les hubiera dado solución definitiva al riesgo inminente en que se encontraban.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Advertida la condición de alto riesgo que presentaban los peticionarios en cuanto a la vulnerabilidad de sus derechos fundamentales a la vida e integridad física y propiedad, la Defensoría del Pueblo Regional Santander procedió a interponer una acción de tutela institucional contra el municipio de Floridablanca y su Secretaría de Infraestructura para que se les garantizara el amparo de esos derechos fundamentales y se adoptaran las medidas necesarias para restablecerlos.

Decisión judicial. El juez de tutela profirió fallo contra los accionados y concedió la acción de tutela impetrada por la Defensoría del Pueblo Regional Santander. En consecuencia, se ordenó al Municipio de Floridablanca - Secretaría de Infraestructura que, en el término improrrogable de ocho días, contados a partir de la notificación de la sentencia, ejecutara las acciones necesarias en coordinación con las demás autoridades municipales y se reubicara a los peticionarios en condiciones adecuadas y razonables por el tiempo que ellos lo requiriesen, reubicación que debía concretarse en un término máximo de 15 días. La Defensoría del Pueblo Regional Santander ha verificado el cumplimiento del fallo. La Secretaría de Infraestructura del Municipio de Floridablanca informó que se legalizó un contrato de arrendamiento y se reubicó a los afectados por el tiempo que sea necesario, mientras la entidad Invías realiza las obras de recuperación de la vía, lo cual estima en un plazo aproximado de cinco a seis meses.

1.2.2.17. La exención de prestar el servicio militar a los casados que hacen vida conyugal también debe aplicarse a los que tienen unión marital de hecho, así el texto legal no lo haya estipulado directamente (Defensoría del Pueblo Regional Sucre)

Hechos. Un peticionario mantenía unión marital de hecho, de aproximadamente 7 años, fruto de la cual existía un hijo de un año de edad con su compañera. El citado joven

no había resuelto su situación militar, por lo que, ante una campaña de incorporación del Ejército, se acercó a hacerlo y se le manifestó que debía regresar después. Al día siguiente, en una "batida" en las calles del municipio de Sincelejo y luego de solicitarle los documentos, fue trasladado al distrito militar de esa ciudad. Una vez enterada su compañera, se acercó al distrito y puso en conocimiento de la autoridad militar la condición de padre y compañero permanente del recién incorporado, frente a lo cual le fue manifestado que lo esperara en la casa, pero este nunca llegó. Lo trasladaron al Batallón Bejarano de la Brigada 17, con sede en el municipio de Carepa, Antioquia. Como consecuencia de lo anterior, la compañera se había visto sometida a penurias y desprotección, ya que no tenía la forma de conseguir el sustento del menor.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Para la Defensoría era completamente claro que a pesar de que la Ley 48 de 1993, cuando enuncia las exenciones para prestar el servicio militar obligatorio, no señala de manera directa el caso de las personas que viven en unión marital de hecho es necesario que la misma se extienda, de acuerdo con la jurisprudencia, a este tipo de uniones, pues la misma Constitución Política establece que la familia puede formarse por vínculos naturales o jurídicos.

Así las cosas, por considerar vulnerado el derecho a la familia, la Defensoría Regional Sucre presentó acción de tutela contra el Batallón de Ingenieros Carlos Bejarano y solicitó que se excluyera al conscripto mencionado del citado batallón y fuera eximido de prestar el servicio militar obligatorio.

Decisión judicial. El fallador de instancia, luego de verificar los hechos expuestos en la demanda de tutela y analizar las pruebas arrimadas, aceptó los argumentos de la Defensoría del Pueblo en el sentido de admitir otra categoría de personas exoneradas de prestar el servicio militar obligatorio aunque esta categoría no esté contemplada en la Ley 48 de 1993: aquellas personas que integran un hogar unido por vínculos de hecho. Con fundamento en lo anterior, decidió tutelar el derecho a la familia y, en consecuencia, ordenó al comandante del Batallón Ingenieros Carlos Bejarano excluir al citado señor de las instalaciones del batallón y exonerarlo de prestar el servicio militar obligatorio.

1.2.2.18. Mediante la acción popular es procedente adoptar como medida de protección la reubicación de los habitantes de un barrio ubicado en una zona de alto riesgo. (Defensoría del Pueblo Regional Urabá)

Hechos. Los habitantes del barrio La Esperanza del municipio de Apartadó, Antioquia, señalaron que se encontraban ubicados en una zona de alto riesgo, toda vez que desde muchos años atrás el municipio había permitido el asentamiento de personas en las laderas del río Apartadó, lo que ocasionaba que en la época de invierno, cuando el río aumenta su caudal, se desbordara y ocasionara la inundación de todo el barrio y con ello la pérdida de bienes y, en la última inundación, la muerte de un menor de edad. Agregaron que existía mal manejo ambiental, pues se permitía el vertido de aguas negras al río y no se manejaba la cuenca de este en el nacimiento ni en su desembocadura.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. Se visitó la comunidad y se reunió con ella, con la finalidad de recaudar pruebas y conocer directamente las condiciones del terreno,

también se solicitó información y documentos a la alcaldía de Apartadó y a Corpourabá. Recopilada la información, se procedió a formular una acción popular para la defensa de los derechos colectivos quebrantados, relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y la prevención técnica de desastres. La defensoría regional participó en la audiencia de pacto de cumplimiento, pero sin resultados positivos, por lo que siguió adelante el proceso con la coadyuvancia de la Procuraduría Agraria de Antioquia y dos ciudadanos.

Decisión judicial. El Juez Popular concedió la protección de los derechos colectivos al goce a un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En el fallo, se ordenó reubicar el barrio La Esperanza e igualmente que el municipio y Corpourabá realizaran el manejo ambiental de la cuenca del río, así como trabajos que minimizaran el riesgo para el resto de la población.

1.2.2.19. La necesidad de una comunidad de acceder al servicio público de agua potable no satisfecha por la administración municipal puede ser exigida a través de una acción popular (Defensoría del Pueblo Regional Valle)

Hechos. El departamento del Valle del Cauca, a pesar de su desarrollo, tiene marcadas necesidades de servicios públicos, como lo ha identificado claramente la comunidad pobladora de los municipios de Florida y Pradera, que continuamente reclaman el acceso a la infraestructura del servicio público de agua potable. Frente a la necesidad de toda la comunidad perteneciente a tales municipios, Acuavalle interpuso una acción popular contra los alcaldes de Florida y Pradera, con el fin de preservar los derechos colectivos de la comunidad, amenazados al parecer por las actitudes de quienes ejercen la función pública en esos entes municipales.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo Regional del Valle del Cauca ha estado presente, propendiendo a que la comunidad tenga acceso a una adecuada infraestructura del servicio público de acueducto, que garantice el suministro eficiente de agua potable a toda la comunidad de los municipios en mención. En estos términos, la Defensoría Regional Valle del Cauca hizo presencia en la reunión de junta directiva del día 9 de noviembre de 2007, en donde se informó en detalle sobre la problemática surgida, así como del anuncio de la interposición de una acción popular por parte de Acuavalle. Por lo anterior, la Defensoría se hizo parte dentro del proceso de acción popular, coadyuvando la acción interpuesta, con el fin de preservar los derechos colectivos de la comunidad que no tienen acceso a una infraestructura adecuada del servicio público de acueducto y a que su prestación sea eficiente y oportuna, conforme al artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Decisión judicial. El Juez Popular, después de verificar los hechos alegados, analizar las pruebas allegadas al plenario y dar una especial relevancia a la coadyuvancia del defensor regional, se refirió al derecho colectivo de acceso a la infraestructura de un servicio público domiciliario, como el del acueducto, para finalmente proteger el derecho colectivo invocado

y acceder a las pretensiones de la demanda, ordenando una serie de medidas tendientes a que las administraciones accionadas dotaran a sus respectivos municipios de una adecuada infraestructura del servicio público de acueducto que garantizara el suministro eficiente de agua potable a toda la comunidad de los citados municipios.

1.2.2.20. La colocación de conos y vallas en la vía pública, sin autorización previa de la autoridad competente, viola el derecho fundamental a la libertad de locomoción (Defensoría del Pueblo Regional Vichada)

Hechos. En vía pública del centro del municipio de Puerto Carreño, Vichada, el Batallón de Infantería de Marina Nº 40 de la Armada Nacional, sin previo permiso de autoridad competente, ubicó en el centro de la vía varios conos y vallas argumentando seguridad para las instalaciones del Batallón y sus hombres, lo cual afectó la locomoción de los habitantes del municipio.

Consideraciones y actuación de la Defensoría. La defensoría regional realizó intervención escrita ante el Batallón de Infantería de Marina Nº 40 con el fin de que fueran retirados los elementos que obstruían la libre circulación de las personas, sin obtener respuesta satisfactoria. El Batallón argumentó seguridad para sus instalaciones y la de sus hombres. Entonces se procedió a elaborar y radicar una demanda de tutela ante el juzgado competente con el objeto de lograr la protección y vigencia del derecho a la libre circulación de las personas, que se garantizaría con el levantamiento y retiro de los conos y vallas colocados en la vía pública.

Decisión judicial. El Juez Constitucional resolvió conceder la tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo, ordenando al comando del Batallón Fluvial de Infantería de Marina Nº 40 que dentro del término no mayor de 48 horas iniciara el tramite –si ya no lo había hecho– ante el señor alcalde municipal de esta ciudad, relativo al permiso especial para la colocación de los conos refractivos y vallas. Adicionalmente, dispuso que el señor alcalde municipal, a su vez y dentro de ese mismo lapso, debía estudiar la viabilidad de esa petición, ordenando, si era el caso, que la colocación de los conos reflectivos y las vallas se realizara con suficiente espacio de movilidad para garantizar a los transeúntes el derecho fundamental a la libre locomoción. Finalmente, advirtió que si el permiso especial era negado, el Batallón Fluvial debería retirar en forma definitiva los conos reflectivos y la valla.

*

E.2. LA GESTIÓN DEFENSORIAL EN LA DEFENSA PÚBLICA

1. EL SERVICIO DE DEFENSORÍA PÚBLICA. AÑO 2008

La Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo viene cumpliendo su función de garantizar de manera gratuita el acceso a la justicia de las personas que se encuentran en imposibilidad social o económica para hacerlo por sí mismas, a través de la asignación de un abogado que asuma su representación judicial o extrajudicial.

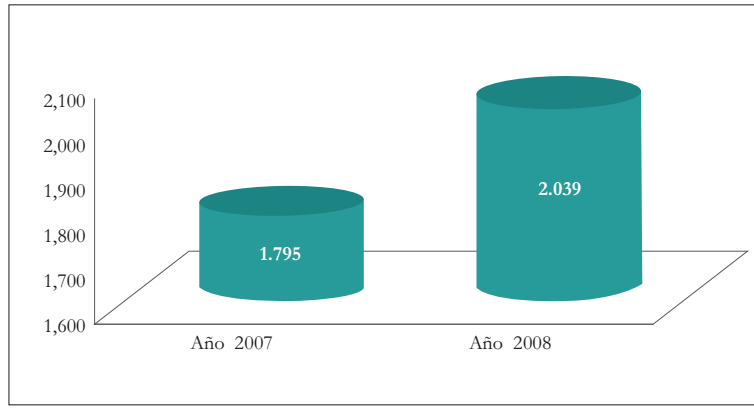
El servicio de defensoría pública se presta a través de los siguientes programas: penal acusatorio (Ley 906/2004), penal ordinario (Ley 600/00), penal militar, Decreto 1542/97 (trámite de beneficios judiciales y administrativos para la población reclusa o condenada), menor infractor, responsabilidad penal para adolescentes, civil familia, laboral, administrativo, casas de justicia, programa indígenas, programa parte civil-penal ordinario, casación penal y representación judicial para víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005.

Los defensores públicos se encuentran distribuidos entre las 35 regionales y/o seccionales del país, bajo la supervisión y el acompañamiento de los asesores de gestión o coordinadores administrativos y de gestión, quienes verifican el cumplimiento de las obligaciones contractuales y apoyan el desarrollo del servicio en cada oficina regional o seccional. Adicionalmente, en cada regional o seccional reciben la orientación del coordinador académico, quien implementa los programas de capacitación y se encarga de facilitar a los defensores públicos, a través de las barras, los elementos de juicio para presentar estrategias de una defensa técnica e idónea.

1.1. Gestión defensorial por parte de los defensores públicos

De enero a diciembre de 2008 se contrataron 2.039 defensores públicos, cifra que representa un incremento aproximado del 12% en relación con los 1.795 contratados en el año 2007 (gráfico 1).

Gráfico 1. Defensores públicos contratados años 2007-2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.1. Programa penal acusatorio

La implementación del proceso penal exigió el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Defensoría Pública (Ley 941 de 2005), con el fin de continuar garantizando el acceso de las personas a la administración de justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso, con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales.

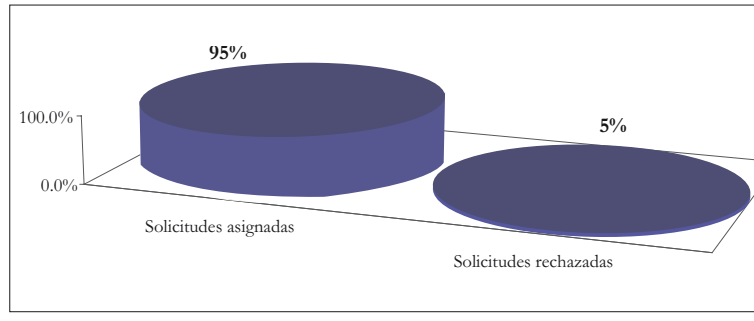
Para garantizar el éxito del sistema, la Defensoría del Pueblo continúa cumpliendo su riguroso proceso de selección y contratación de profesionales del derecho con sólidos conocimientos en el área del derecho penal, dotados de habilidades y destrezas para atender un juicio oral, contradictorio, concentrado y público. Igualmente, se ha incorporado un grupo de profesionales y técnicos en investigación, que demandan una permanente capacitación y una infraestructura logística necesaria para poner a funcionar la defensa pública en el sistema acusatorio.

1.1.1.1. Prestación del servicio y promedio de carga por defensor público

En el transcurso del año 2008 se recibieron 83.134 solicitudes de prestación del servicio (aumento del 25% en relación con el 2007), de las cuales fueron asignadas a los defensores públicos 78.857, lo que equivale a un 95% (gráfico 2). El promedio de carga por defensor público fue de 50 procesos, sin perjuicio de la atención de los procesos que traían bajo el sistema mixto anterior. De las 78.857 asignaciones, 55.169 corresponden a usuarios capturados y 23.688 a usuarios en libertad.

De los procesos asumidos por los 1.449 defensores públicos del área del derecho penal (348 profesionales del derecho más que en el 2007 adscritos a este programa), quedaron en trámite 22.842 casos en el mes de diciembre del año 2008.

Gráfico 2. Sistema Penal Acusatorio prestación del servicio año 2008

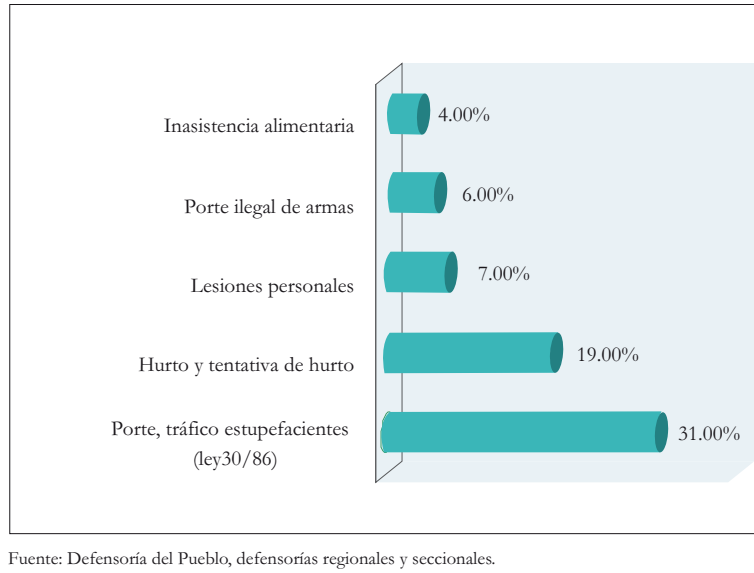


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.1.2. Procesos asignados por conducta punible

En el programa penal se prestó el servicio de manera oportuna y permanente. Las cinco conductas punibles que tuvieron mayor incidencia fueron: tráfico o fabricación de estupefacientes, en un 31%; hurtos y tentativas de hurto, en un 19%; lesiones personales, en un 7%; porte de armas de fuego o municiones, en un 6%, e inasistencia alimentaria, en un 4% (gráfico 3).

Gráfico 3. Sistema Penal Acusatorio. Las cinco conductas punibles con mayor número de asignaciones. Año 2008

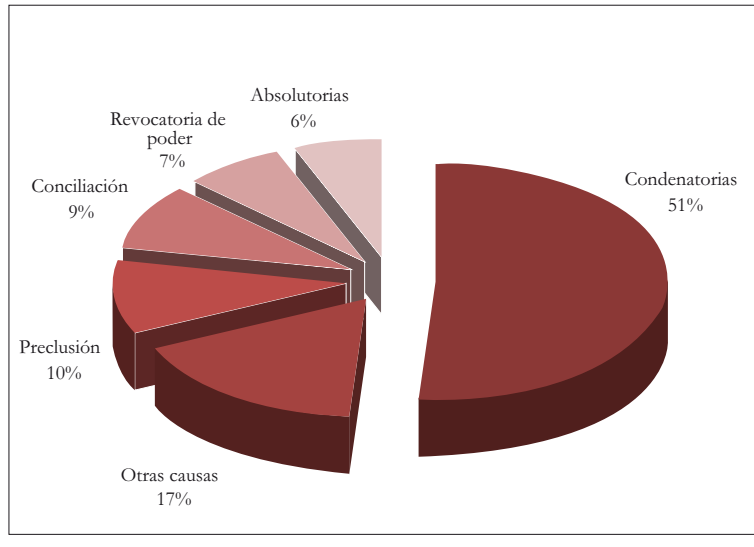


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.1.3. Formas de terminación de los procesos

En las regionales y seccionales donde opera el sistema penal acusatorio se terminaron 53.680 procesos. Las principales causas de terminación fueron, en su orden: sentencia condenatoria, otra causa (sustituciones de poder, desistimientos, archivo, muerte del usuario, etc.), preclusión, conciliaciones, revocatoria del poder y sentencia absolutoria, de acuerdo con los porcentajes que aparecen en el gráfico 4.

Gráfico 4. Sistema Penal Acusatorio. Formas de terminación de los procesos. Año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.1.4. Audiencias adelantadas por defensores públicos

En la tabla 1 se presentan, por regional o seccional, las cifras de las actuaciones de los defensores públicos en algunas de las audiencias más importantes del sistema penal acusatorio. Participaron en 52.698 audiencias de control de legalidad de captura, en 70.157 audiencias de formulación de imputación; en 49.945 audiencias de medida de aseguramiento; en 3.360 audiencias de acuerdos y/o preacuerdos; en 4.226 audiencias de formulación de acusación; en 2.169 audiencias preparatorias, y en 1.762 audiencias de juicio oral.

Tabla 1. Audiencias adelantadas por los defensores públicos de cada regional. Sistema Penal Acusatorio. Año 2008

	AUDIENCIAS PRELIMINARES				AUDIENCIAS DE JUICIO		
REGIONAL / SECCIONAL	Control de legalidad de captura.	Formulación de imputación.	Medidas de aseguramiento.	Acuerdos y preacuerdos.	Audiencia de formulación de acusación.	Audiencias preparatorias.	Juicio oral.
Amazonas.	19	17	25	0	0	1	0
Antioquia.	12.666	17.782	12.553	989	989	365	309
Arauca.	129	137	119	10	10	3	14
Atlántico.	806	920	631	35	35	23	11
Bogotá.	9.753	6.573	13.393	343	343	55	15
Bolívar.	713	643	496	25	25	20	8
Boyacá.	652	985	306	166	166	191	149
Caldas.	3.338	5.833	2.715	267	267	259	185
Caquetá.	755	418	229	35	35	32	6
Casanare.	297	312	247	1	1	0	0
Cauca.	1.142	1.769	592	132	132	80	66
Cesar.	393	410	337	11	11	6	4
Chocó.	217	223	188	42	42	31	16
Córdoba.	252	257	203	15	15	10	7
Cundinamarca.	1.762	5.520	1.576	165	165	129	110
La Guajira.	295	418	298	29	9	3	17
Guaviare.	88	59	81	1	0	0	0
Huila.	782	1.275	845	197	242	146	101
Magdalena.	353	366	317	1	4	0	3
Mag. Medio.	560	759	576	75	137	55	53
Meta.	84	1.184	728	55	75	36	30

	AUDIENCIAS PRELIMINARES				AUDIENCIAS DE JUICIO		
REGIONAL / SECCIONAL	Control de legalidad de captura.	Formulación de imputación.	Medidas de aseguramiento.	Acuerdos y preacuerdos.	Audiencia de formulación de acusación.	Audiencias preparatorias.	Juicio oral.
Nariño.	880	704	284	31	39	3	1
Norte Santander.	1.124	1.070	709	31	20	8	17
Putumayo.	638	711	650	40	245	39	23
Quindío.	3.253	5.731	2.998	34	302	200	91
Risaralda.	2816	4.856	1209	68	225	156	132
San Andrés.	60	97	71	4	23	22	42
Santander.	1.463	1.867	1.143	208	265	124	137
Sucre.	441	487	316	6	84	14	9
Tolima.	1.123	1.147	770	260	250	124	132
Urabá.	245	392	201	7	5	5	0
Valle del Cauca.	5.509	7.181	5.074	77	65	29	72
Vichada	90	54	65	0	0	0	2

Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.2. Programa penal ordinario (Ley 600 de 2000)

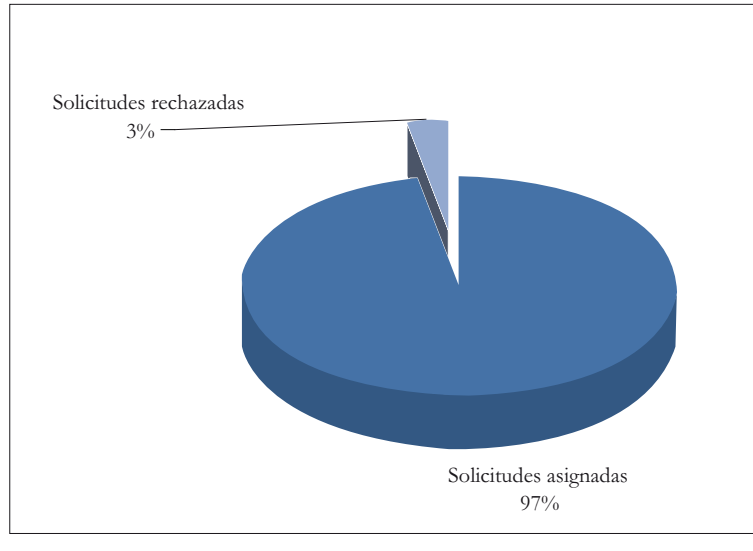
Este programa es atendido por los 1.449 defensores públicos adscritos al programa penal, en la medida en que, terminada la implementación del sistema penal acusatorio, todos los profesionales están en disposición de asumir la representación judicial en los procesos que continúan bajo la Ley 600 de 2000, según las necesidades de cada regional o seccional.

1.1.2.1. Prestación del servicio

De un total de 10.118 solicitudes recibidas en el programa penal ordinario, fueron asignados 9.861 procesos, luego el porcentaje de solicitudes atendidas fue del 97% (gráfico 5).

Al final del año 2008, los defensores públicos terminaron 12.832 procesos y quedaron en trámite 33.378 entre los de este año y los de vigencias anteriores, lo que implica que este total corresponde a un promedio de 23 procesos por defensor.

Gráfico 5. Programa penal ordinario prestación del servicio año 2008

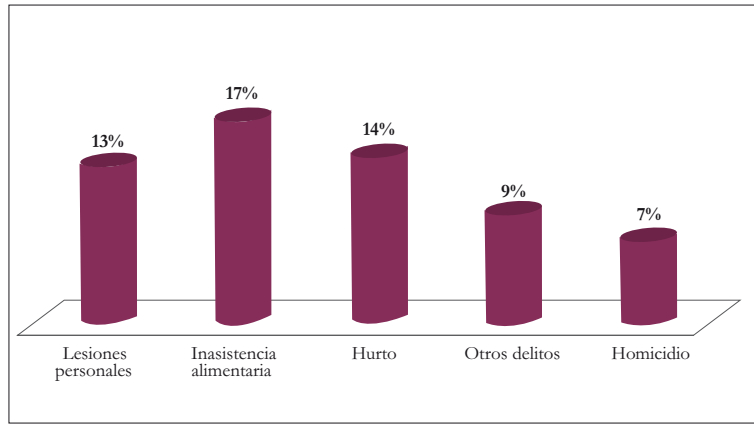


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.3. Procesos asignados según conducta punible

Las cinco conductas punibles con mayor número de asignaciones fueron, en su orden: inasistencia alimentaria, hurto, lesiones personales, otros delitos y homicidio, en los porcentajes que aparecen en el gráfico 6.

Gráfico 6. Programa penal ordinario
delitos con mayor número de asignaciones año 2008

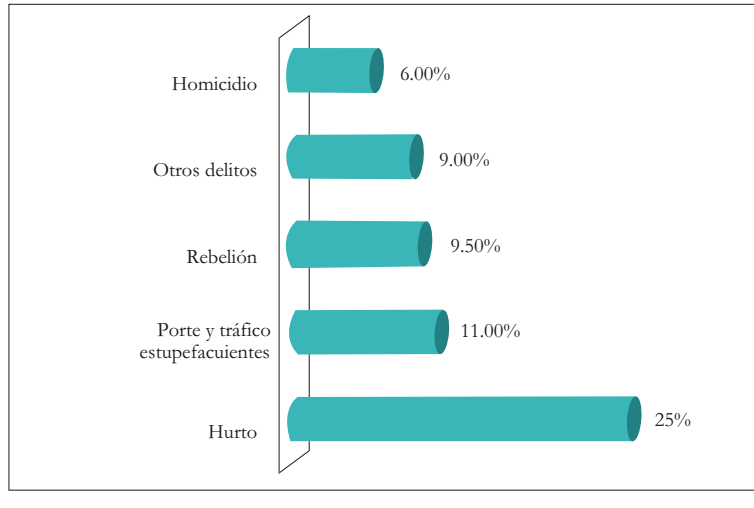


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.3.1. Libertades obtenidas

Los delitos con mayor número de libertades obtenidas, en su orden, fueron: hurto, porte y tráfico de estupefacientes, rebelión, otros delitos (tentativas, delitos contra la libertad individual y otras garantías, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, delitos contra el patrimonio económico, delitos contra los derechos de autor, entre otros) y homicidio, conforme a los porcentajes del gráfico 7.

Gráfico 7. Programa penal ordinario
libertades obtenidas Año 2008

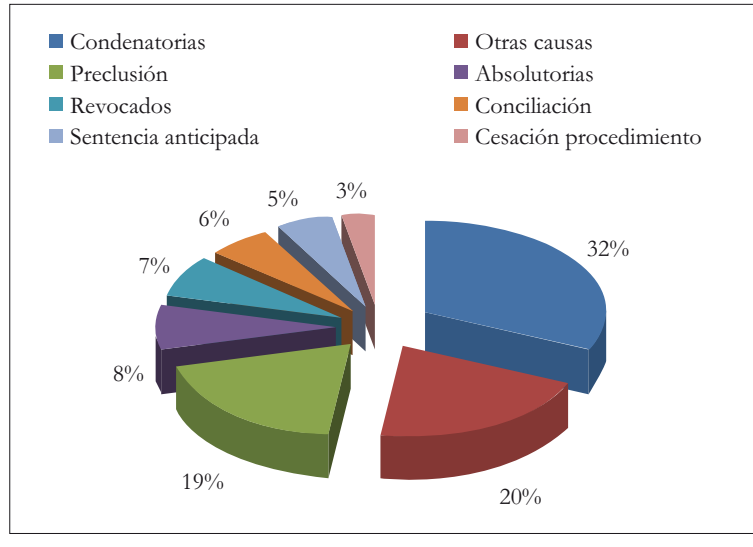


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.3.2. Formas de terminación de los procesos

En relación con las causas de terminación de los procesos tenemos, en su orden: sentencias condenatorias, otras causas (sustitución de poder, cambio de programa, renuncia del poder, devolución de poder), preclusiones, sentencias absolutorias, poderes revocados, conciliaciones, sentencias anticipadas, y cesaciones de procedimiento, en los porcentajes que se observan en el gráfico 8.

Gráfico 8. Programa penal ordinario causales de terminación de los procesos año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.4. Programa menor infractor

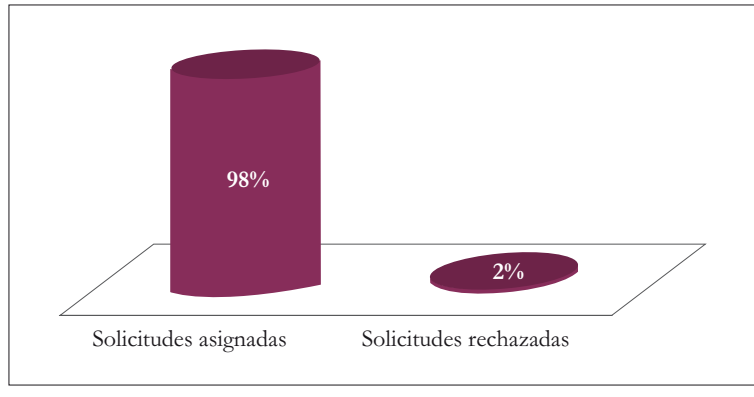
Para este programa se contrataron 27 defensores públicos, pero también es apoyado por los defensores públicos de los programas penal ordinario y municipios, quienes asumieron la representación de menores infractores en algunas regionales y/o seccionales, tal como aconteció en los departamentos de Arauca, Chocó, Córdoba y La Guajira y en la región del Magdalena Medio.

1.1.4.1. Demanda del servicio y promedio de carga por defensor

Durante el año 2008 se recibieron 4.903 solicitudes de servicio; 1.852 solicitudes menos que en el 2007. El descenso de la demanda con respecto al año inmediatamente anterior corresponde a la entrada en vigencia del programa Responsabilidad Penal para Adolescentes en las regionales de Bogotá, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y la ciudad de Medellín.

Del total de solicitudes del servicio del programa menor infractor se asignaron 4.825 procesos, lo cual corresponde al 98% de atención, tal como se observa en el gráfico 9. El promedio de carga por defensor fue de aproximadamente 179 procesos. Los 27 defensores públicos vinculados a este programa quedaron con 5.455 procesos en trámite, del 2008 y de años anteriores.

Gráfico 9. Programa Menor Infractor.
Demanda del Servicio año 2008

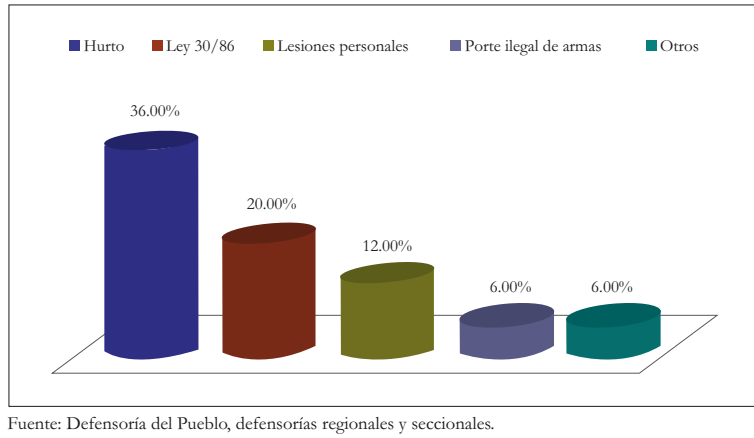


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.4.2. Asignaciones según conducta punible

Se asignaron a los defensores públicos 4.825 procesos, es decir, se atendió el 98% de solicitudes de servicio. Los cinco delitos con mayor porcentaje de asignaciones fueron: hurto, los de Ley 30/86, lesiones personales, porte ilegal de armas y otros, tal como se presenta en el gráfico 10.

Gráfico 10. Programa Menor Infractor.
Los cinco delitos con mayor número de asignaciones año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.4.3. Libertades obtenidas

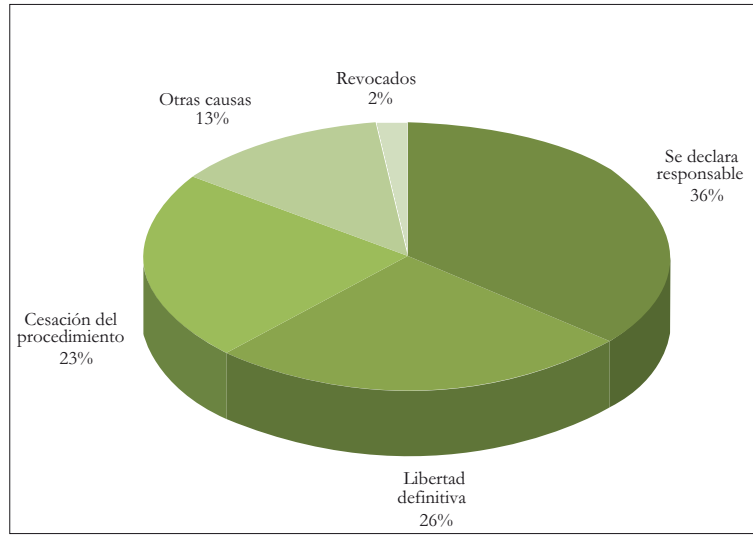
El número de menores privados de la libertad que fueron asistidos por defensor público fue de 2.945, de los cuales 1.316 obtuvieron libertad definitiva y 1.629 libertades asistidas, es decir, se obtuvo la libertad definitiva en aproximadamente un 45% de los casos asignados.

Los delitos en donde se obtuvo el mayor número de libertades fueron: hurto, con el 43,5%; lesiones personales, con el 20%; los de la Ley 30/86, con el 11%; otros, con el 8%, y violencia intrafamiliar, con el 4%.

1.1.4.4. Formas de terminación de los procesos

Se terminaron 5.121 procesos, los cuales concluyeron con declaración de responsabilidad, libertad definitiva, cesación de procedimiento, otras causas (archivo definitivo, renuncias de poder, remisión al ICBF, preclusión, desistimiento y revocación según los porcentajes que se presentan en el gráfico 11.

Gráfico 11. Programa Menor Infractor
causas de terminación de los procesos año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.5. Programa Responsabilidad Penal Adolescentes

La Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública incrementa sus esfuerzos y amplía la cobertura del servicio para atender los requerimientos de la Ley 1098 de 2006 con el fin de garantizar el acceso a la justicia de los adolescentes entre 14 y 18 años, sometidos a procesos judiciales por responsabilidad penal, y asistir a los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos cometidos por adultos.

Este programa se ha ido implantando de manera gradual de tal manera que en el año 2008, a partir del primero de abril, extendió su cobertura inicial (Bogotá y Cali) a las regionales de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y la ciudad de Medellín, para lo cual la Defensoría del Pueblo contrató 60 defensores públicos de amplia experiencia en el área, con conocimientos calificados en derecho penal y de familia, toda vez que se trata de un proceso en donde las medidas que se toman son de carácter pedagógico, específico y diferenciado del sistema de adultos, conforme a la protección integral de los derechos de los adolescentes y de los niños o niñas víctimas de delitos.

Las cifras de atención en estas regionales en la anualidad 2008 son las siguientes:

1.1.5.1. Prestación del servicio y promedio de carga por defensor público

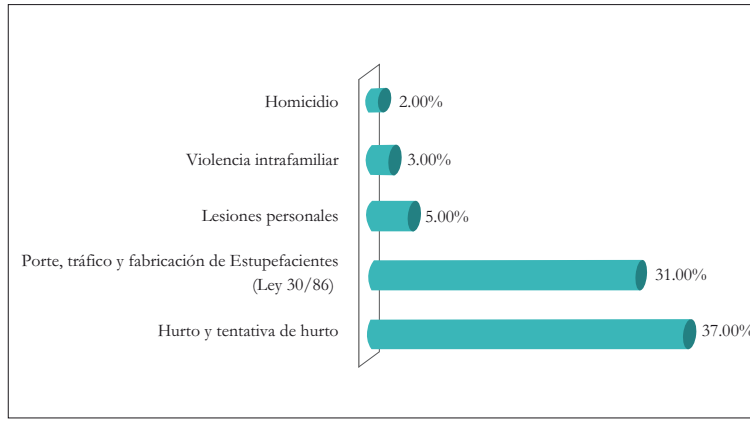
En el transcurso del año 2008 se recibieron 5.042 solicitudes del servicio, de las cuales fueron asignadas 5.009 a los defensores públicos adscritos a este programa, cifra que equivale a un 99% de asignaciones. De ellas, 2.853 corresponden a capturados y 2.156 a personas en libertad. El promedio de carga por defensor público fue de 83 procesos.

De los procesos asumidos por los 60 defensores públicos adscritos a este programa, quedaron en trámite 4.321 en mes de diciembre del año 2008.

1.1.5.2. Procesos asignados por conducta punible

En este programa se prestó el servicio de forma inmediata y permanente. Las cinco conductas punibles que tuvieron mayor incidencia fueron: hurto y tentativa de hurto, en un 37%; porte, tráfico o fabricación de estupefacientes, en un 31%; lesiones personales, en un 5%; violencia intrafamiliar, en un 3%, y homicidio, en un 2%. (Gráfico 12).

Gráfico 12. Programa Responsabilidad Penal Adolescentes. Las cinco conductas punibles con mayor número de asignaciones año 2008

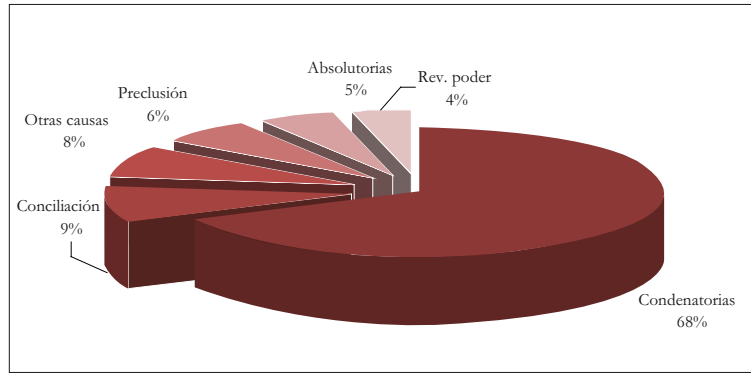


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.5.3. Formas de terminación de los procesos

Se terminaron 2.686 procesos. Las principales causas de su terminación fueron, en su orden: sentencia condenatoria, conciliaciones, otra causa (sustituciones de poder, desistimientos, archivo, muerte del usuario, etc.), preclusión, sentencia absolutoria y revocatoria del poder, como se puede apreciar en el gráfico 13.

Gráfico 13. Programa Responsabilidad Penal Adolescentes formas de terminación de los procesos año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.5.4. Audiencias adelantadas por defensores públicos

En la tabla 2 se muestran las cifras por regional correspondientes a las actuaciones de los defensores públicos en algunas de las audiencias más importantes del programa responsabilidad penal adolescentes. En total, participaron en 3.080 audiencias de control de legalidad de captura, 5.449 audiencias de formulación de imputación, 2.669 audiencias para proferir medida de aseguramiento, 158 audiencias de formulación de acusación, 40 audiencias preparatorias y 25 audiencias de juicio oral.

Tabla 2 Audiencias adelantadas por los defensores públicos por regional. Programa Responsabilidad Penal Adolescentes. Año 2008

REGIONAL	AUDIENCIAS PRELIMINARES			AUDIENCIAS DE JUICIO		
	Control de la captura.	Formulación de imputación.	Imposición de medida de protección.	Audiencia de formulación de acusación.	Audiencia preparatoria.	Juicio oral.
Antioquia.	310	1.240	714	15	2	0
Bogotá.	1.399	1.271	330	35	8	8

REGIONAL	AUDIENCIAS PRELIMINARES			AUDIENCIAS DE JUICIO		
	Control de la captura.	Formulación de imputación.	Imposición de medida de protección.	Audiencia de formulación de acusación.	Audiencia preparatoria.	Juicio oral.
Caldas.	297	553	421	69	15	1
Quindío.	252	408	169	14	4	7
Risaralda.	38	319	34	6	1	1
Valle del Cauca.	784	1.658	1.001	19	10	8

Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales.

1.1.6. Programa penal militar

Para este programa se contrataron 25 defensores públicos. Los defensores prestaron sus servicios en las regionales y seccionales de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Córdoba, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

Es importante precisar que ante la poca distribución territorial de defensores públicos en el programa penal militar, este servicio lo vienen prestando los defensores públicos adscritos al programa penal ordinario, municipios, y promiscuos[78].

1.1.6.1. Demanda del servicio y promedio de carga por defensor

En el año 2008 se recibieron 2.077 solicitudes del servicio, asignadas todas en su totalidad, lo cual significó un 100% de atención.

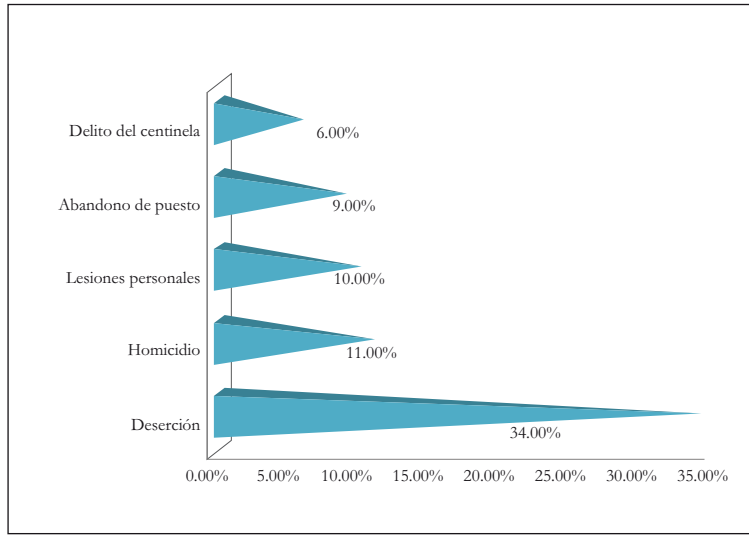
Los 25 defensores públicos adscritos a este programa quedaron con 2.913 procesos en trámite del año 2008 y años anteriores, es decir, al finalizar el año se registró un promedio de carga de 83 procesos por defensor público.

1.1.6.2. Asignaciones según conducta punible

El mayor porcentaje de asignaciones se presentó en las siguientes conductas punibles: deserción, homicidio, lesiones personales, abandono del puesto/comando, y delito del centinela, en los porcentajes que se muestran en el gráfico 14.

[78] Esto se evidenció en la información remitida por los regionales y seccionales de Arauca, Boyacá, Chocó, Nariño y Quindío.

Gráfico 14. Programa Penal Militar Delitos con mayor número de asignaciones año 2008



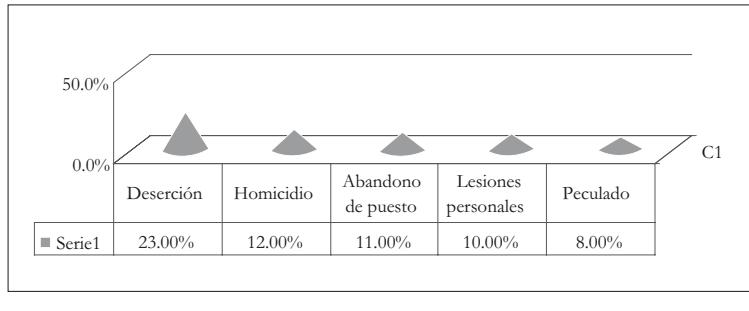
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.6.3. Libertades obtenidas

En el año 2.008 los defensores públicos adscritos a este programa obtuvieron 398 libertades, 139 más que las conseguidas en el año 2007, lo que equivale a un incremento del 35%.

Las conductas punibles que presentaron mayor número de libertades fueron las siguientes: deserción, en un 23%; homicidio, en un 12%; abandono del puesto/comando, en un 11%; lesiones personales, en un 10%, y peculado, en un 8%. Gráfico 15.

Gráfico 15. Programa Penal Militar delitos con mayor número de libertades obtenidas año 2008

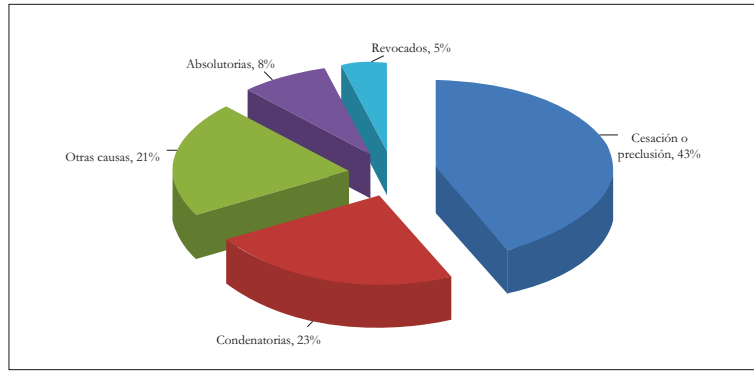


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.6.4. Formas de terminación de los procesos

Se terminaron 1.427 procesos. Las causas de terminación, en su orden, fueron: cesación o preclusión, sentencias condenatorias, otras causas (cambios de competencia, conciliaciones, sustituciones de poder), sentencias absolutorias, y revocaciones, en los porcentajes que aparecen en el gráfico 16.

Gráfico 16. Programa Penal Militar
Formas de terminación Año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.7. Programa Beneficios Administrativos y Judiciales para Personas Condenadas (Decreto 1542 de 1997)

Este programa tiene por finalidad tramitar los beneficios administrativos y judiciales de las personas privadas de la libertad, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los internos. En el año 2008 se contrataron 135 defensores públicos, tres más que en el año 2007, los cuales prestaron sus servicios de forma continua en los centros carcelarios, con una carga promedio de 97 casos.

En el mismo programa se recibieron 22.204 solicitudes del servicio, de las cuales fueron asignadas 16.518, lo que equivale a un 74% de atención.

Durante el período informado se solicitaron los beneficios administrativos y judiciales relacionados en la tabla 3.

Tabla 3. Beneficios obtenidos. Programa Decreto 1542/97. Año 2008

BENEFICIOS	SOLICITADAS	OBTENIDAS	EFECTIVIDAD
LIBERTAD POR PENA CUMPLIDA	199	141	71%
LIBERTAD CONDICIONAL	3.966	2.100	53%
LIBERTAD PREPARATORIA	6	2	33%

BENEFICIOS	SOLICITADAS	OBTENIDAS	EFECTIVIDAD
FRANQUICIA PREPARATORIA	16	2	12%
PERMISO DE SALIDA 15 DIAS	22	7	32%
RENDICIÓN DE PENAS	4.289	2.117	49%
PERMISO DE 72 HORAS	1257	566	45%
REDOSIFICACIÓN DE PENA	547	155	28%
PRISIÓN DOMICILIARIA	510	90	18%
ACUMULACIÓN JURÍDICA DE PENAS	557	164	29%
PERMISO EXTRAMUROS	12	4	

Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

Es importante anotar que para la obtención de estos beneficios administrativos o judiciales se solicitaron aclaraciones de requerimientos a los despachos judiciales, certificados de antecedentes judiciales al DAS, Sijín y Dijín, certificados de buena conducta, certificados de disciplina, certificados de no fuga, certificados de sistema progresivo, constancias de enseñanza, estudio y trabajo, interposición del recurso que niegan los beneficios, petición de cambio de caución, petición de radicación de proceso, solicitudes de traslado de establecimiento carcelario, copias de sentencia, proyección de tutelas, proyección de derechos de petición, prisión domiciliaria como medida sustitutiva y solicitudes de atención médica, entre otros.

El número total de beneficios solicitados fue de 11.381, de los cuales se obtuvieron 5.348, lo cual corresponde a un 47% de beneficios obtenidos en relación con los solicitados.

1.1.8. Programa Casación Penal

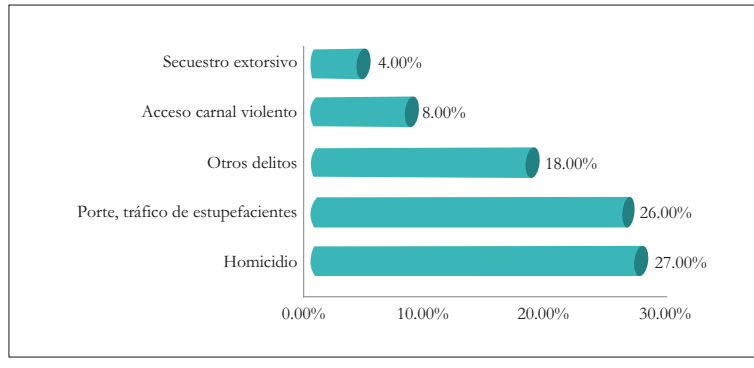
El Programa de Casación Penal ha sido implementado para la atención de los trámites de recursos extraordinarios de casación y revisión, así como para representar a las personas que son solicitadas en extradición judicial. Para tales efectos, los defensores públicos adscritos a este programa realizan el respectivo estudio del proceso (los fallos de primera y segunda instancia) para poder emitir un concepto sobre la viabilidad de la respectiva demanda, conforme a las causales taxativas enumeradas en la normativa penal.

Para este programa se contrataron los servicios de ocho defensores públicos en la Regional Bogotá, los cuales recibieron 279 solicitudes, de las cuales se asignaron 232, lo que equivale a un 83% de solicitudes atendidas.

1.1.8.1. Procesos asignados según conducta punible

Las cinco conductas punibles con el mayor porcentaje de asignaciones corresponden a homicidio, porte y tráfico de estupefacientes, otros delitos, acceso carnal violento, y secuestro extorsivo, como se puede observar en el gráfico 17.

Gráfico 17. Programa Casación Penal
Los cinco con mayor número de asignaciones año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

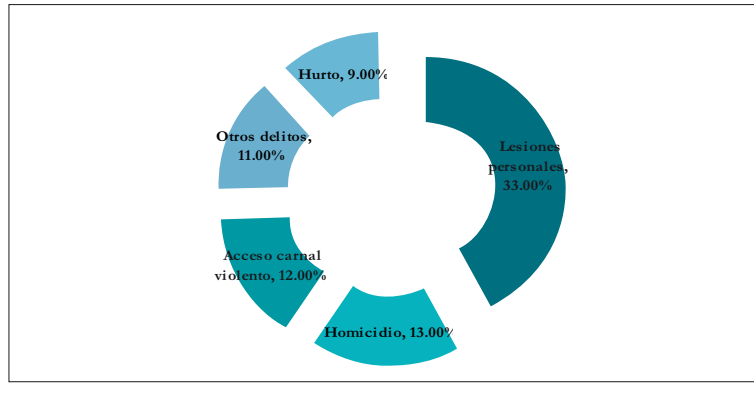
1.1.9. Programa Penal Indígenas

Durante el 2008 se recibieron 13 solicitudes, las cuales fueron atendidas en su totalidad; se terminaron 22 procesos de dicha anualidad y de vigencias anteriores. Las principales formas de terminación fueron, en su orden: nueve condenatorias, ocho preclusiones y cinco terminaciones por otras causas.

1.1.10. Programa Penal – Parte Civil

En el programa se recibieron 114 solicitudes, de las cuales se asignaron 102 procesos con concepto positivo. Las cinco conductas punibles de mayor asignación fueron: lesiones personales, homicidio, acceso carnal violento, otros y hurto, en los porcentajes que se aprecian en el gráfico 18.

Gráfico 18. Programa Parte Civil
delitos con mayor número de asignaciones año 2008

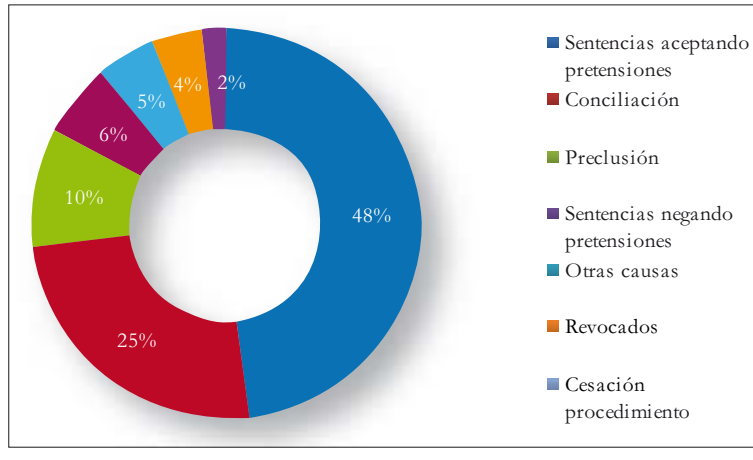


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.10.1. Causas de terminación de los procesos

Las formas de terminación de los procesos en el Programa Parte Civil fueron: sentencias que aceptan pretensiones, conciliación, preclusiones, sentencias que niegan pretensiones, otras causas (resolución inhibitoria), revocatorias y cesaciones de procedimiento, en los porcentajes que se muestran en el gráfico 19.

Gráfico 19. Programa Parte Civil
formas de terminación de los procesos año 2008



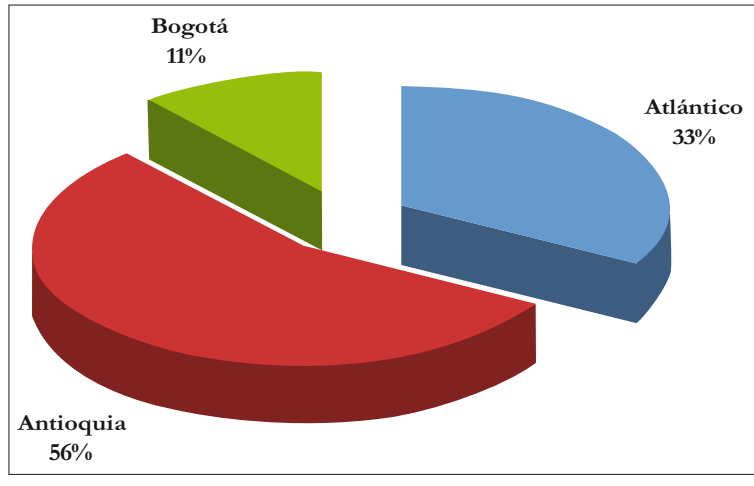
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.11. Programa para representación judicial a víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005

En el año 2008 la Defensoría del Pueblo asumió la representación judicial en 33.532 procesos de víctimas afectadas como consecuencia de conductas delictivas de miembros de grupos organizados al margen de la ley, para la cual se contrataron 86 abogados en las siguientes regionales. Gráfico 20

Regional	Nº de defensores	Nº de procesos
Bogotá.	38	3.800
Atlántico.	28	11.093
Antioquia.	20	18.639
TOTAL	**86**	**33.532**

Gráfico 20. Programa Justicia y Paz
asignaciones de procesos por regional año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

En este punto es bueno resaltar que, además de la representación judicial, la Defensoría Pública atendió asesorías y orientación inicial y adelantó el trámite de acopio documental a las víctimas que se acercaron a las diferentes regionales o seccionales, sobre la viabilidad de sus derechos y los requisitos para hacerlos efectivos ante las autoridades competentes en el marco de la Ley de Justicia y Paz, para lo cual contrató un grupo de profesionales así:

Regional.	Nº de defensores.
Caldas.	1
Cesar.	1
Chocó.	2
Caquetá.	2
Córboda.	3
Sucre.	1
Magdalena Medio.	1
Valle del Cauca.	1
TOTAL	**12**

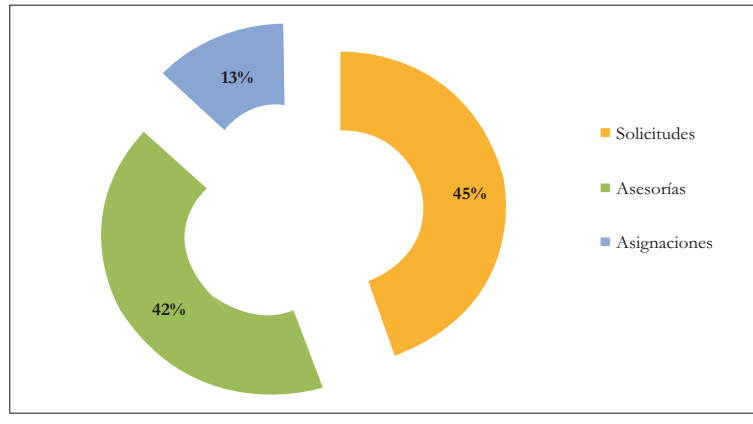
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.12. Programa Civil – Familia

Para este programa se contrataron 61 defensores públicos, 14 más que en el año 2007. La actividad del programa está constituida por asesorías y representación judicial. Se recibieron 14.833 solicitudes de servicio, 2.065 más que en el año anterior, lo cual implica un aumento del 14% en relación con el año 2007. Se brindó asesoría en un 95% del total de solicitudes de servicio, es decir, en 13.949 casos.

De las solicitudes recibidas, se asignaron 4.419 procesos, unos derivados de asesorías y otros mediante asignación directa, lo que arroja una carga promedio de 72 procesos por defensor público, atendidos durante el año 2008. Quedaron en trámite 4.544, incluyendo las vigencias de años anteriores. (Gráfico 21).

Gráfico 21. Programa Civil - Familia
prestación de servicios año 2008

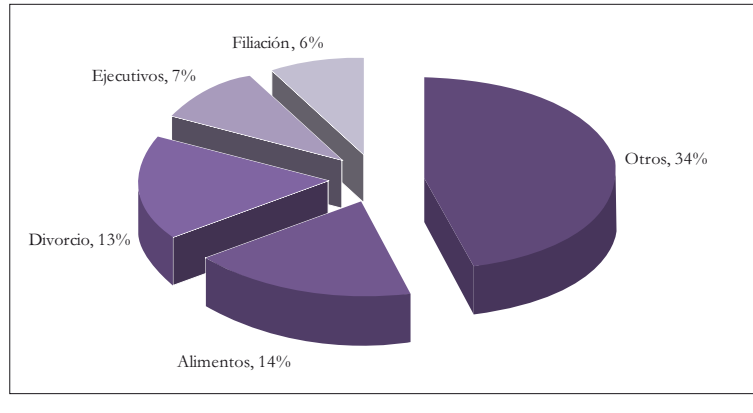


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.12.1. Procesos asignados

Los cinco tipos de procesos asumidos por los defensores públicos estuvieron relacionados con los siguientes asuntos: alimentos, divorcio, ejecutivos, filiación y otros, como se observa en el gráfico 22.

Gráfico 22. Programa Civil - Familia
Tipos de proceso con más asignaciones año 2008

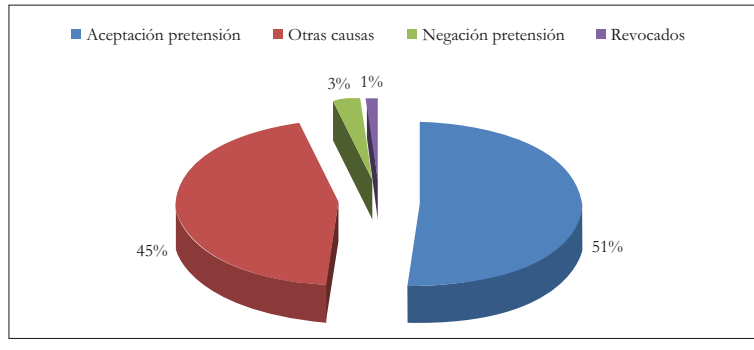


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.12.2. Formas de terminación de los procesos

En el transcurso del año 2008 se terminaron 2.548 procesos. Las formas de terminación obedecieron a las siguientes causas: aceptación de las pretensiones, otras causas (renuncias, devoluciones de poder), negación de las pretensiones, y revocatorias ; según los porcentajes que aparecen en el gráfico 23.

Gráfico 23. Programa Civil - Familia. Causales de terminación año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.13. Programa laboral

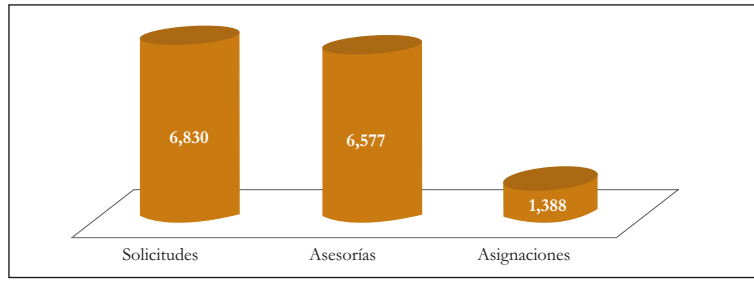
En este programa se contrataron 21 defensores públicos, los cuales se ubicaron en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Cundinamarca, Risaralda, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

1.1.13.1. Prestación del servicio

Se atendieron 6.830 solicitudes de servicio, entre las cuales hubo 6.577 asesorías y 1.388 procesos asignados a defensor público, con una carga promedio por defensor de 66 procesos en el año 2008. (Gráfico 24).

Quedaron en trámite 1.271 procesos provenientes de este año y de vigencias anteriores.

Gráfico 24. Programa Laboral. Prestación de servicio año 2008

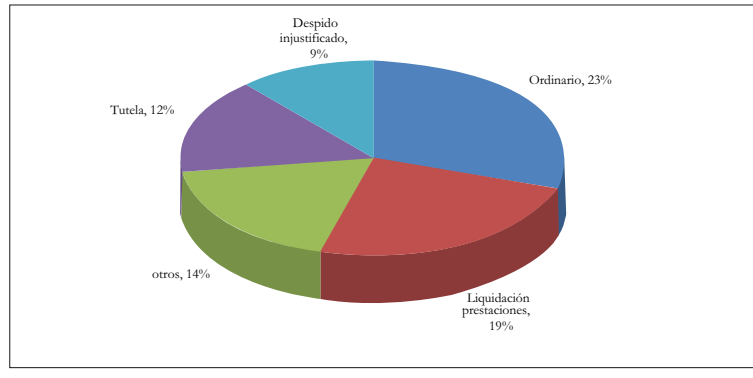


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.13.2. Procesos asignados según tipo de proceso

Los cinco tipos de asignaciones que en mayor porcentaje se hizo a los defensores públicos estuvieron relacionadas con procesos ordinarios, acción de tutela, liquidación de prestaciones, despido injustificado y otros, como puede verse en el gráfico 25.

Gráfico 25. Programa Laboral
tipos de procesos con mayor número de asignaciones año 2008

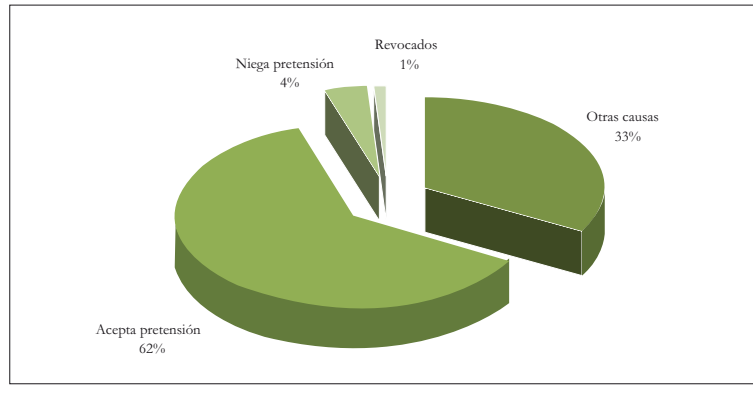


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.13.3. Causas de terminación de los procesos

Los defensores públicos adscritos al programa laboral terminaron 902 procesos de la siguiente manera: sentencias que aceptan pretensiones, otras causas (retiro del servicio, sustituciones), sentencias que niegan pretensiones y revocatorias, en los porcentajes que aparecen en el gráfico 26.

Gráfico 26. Programa Laboral
Causales de terminación de los procesos año 2008



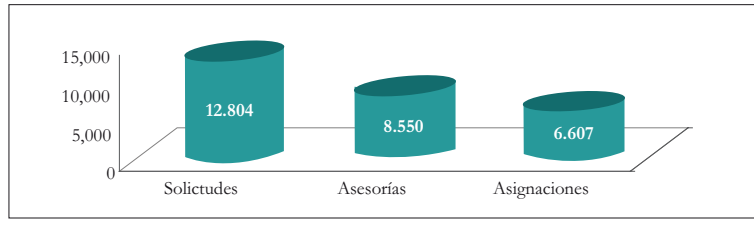
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.14. Programa administrativo

Para este programa se contrataron 101 defensores públicos, 36 más que en el año 2007. Se recibieron 12.804 solicitudes del servicio, 1.289 más que en el año anterior, lo cual implica un aumento del 10% en relación con el año 2007.

De las solicitudes recibidas se atendieron 8.550 asesorías y se asignaron 6.607 procesos, unos derivados de asesorías y otros mediante asignación directa, lo que arroja una carga promedio de 65 procesos por defensor público. Ver gráfico 27.

Gráfico 27. Programa Administrativo
prestación del servicio año 2008

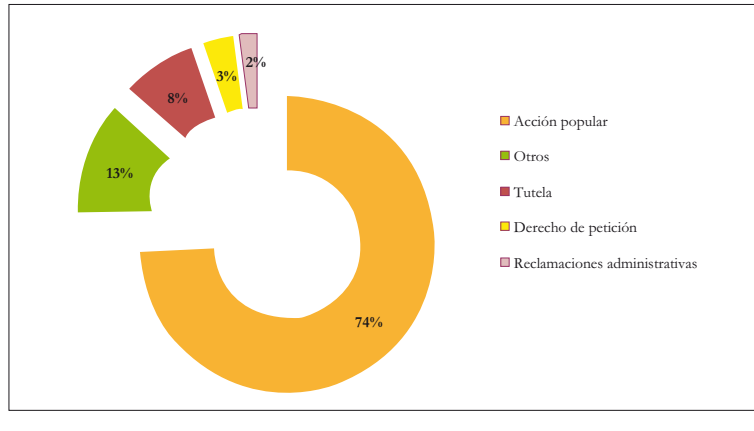


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.14.1. Asignaciones según tipo de proceso

Los cinco tipos de asignaciones que en mayor porcentaje se hizo a los defensores públicos estuvieron relacionados con acción popular, otros tipos de procesos (asuntos en salud, seguridad social, servicios domiciliarios, entre otros), tutela, derechos de petición y reclamaciones administrativas, como se muestra en el gráfico 28.

Gráfico 28. Programa Administrativo
Los cinco tipos de procesos con más asignaciones año 2008

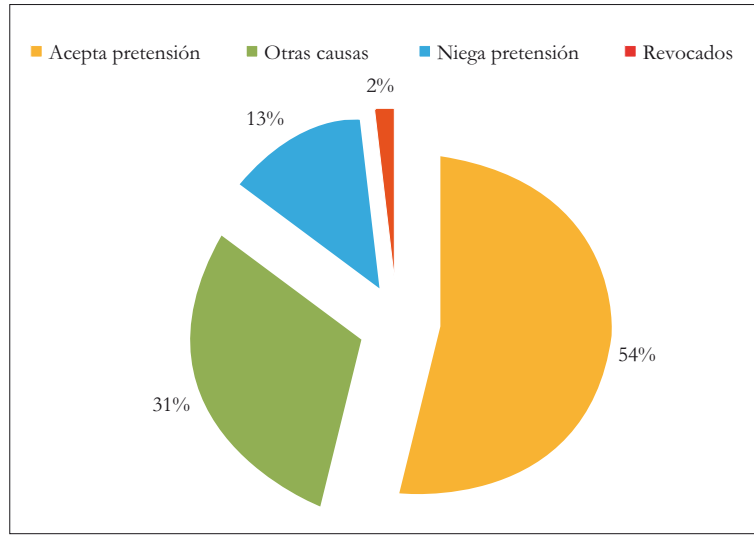


Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.14.2. Formas de terminación de los procesos

Se terminaron durante el año 3.753 procesos. Las formas de terminación obedecieron a las siguientes causas: aceptación de las pretensiones, otras causas (renuncias de poder, devoluciones), rechazo de las pretensiones y revocatorias; como se observa en el gráfico 29.

Gráfico 29. Programa Administrativo
Formas de terminación procesos año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.15. Programa Casas de Justicia

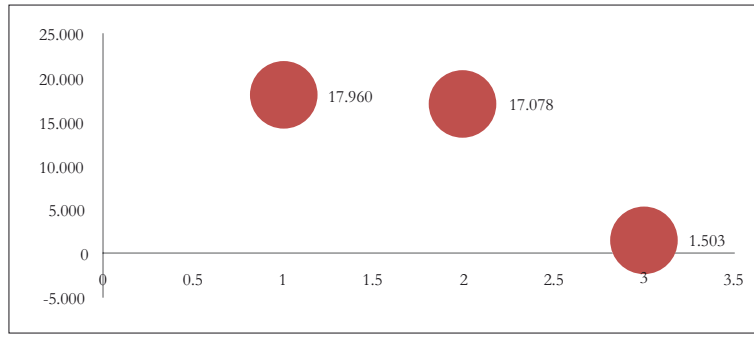
Las casas de justicia son centros integrales de prestación de servicios para la resolución de conflictos a través de mecanismos persuasivos de justicia formal y no formal en localidades consideradas de alta vulnerabilidad social. Para este programa se contrataron 46 defensores públicos.

1.1.15.1. Prestación del servicio

Se atendieron asesorías y se realizaron representaciones judiciales en las áreas de derecho civil, penal, laboral, administrativo y familia. Igualmente, se adelantaron actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.

En el año 2008 se recibieron 17.960 solicitudes de las cuales 17.078 fueron asesorías, lo que equivale al 95%. Además, 1.503 casos fueron asignados, lo cual corresponde al 8% (gráfico 30).

Gráfico 30. Programa Casas de Justicia prestación de servicio año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.16. Resumen por programas

1.1.16.1. Área penal

El nivel de atención en el área penal se determina por la cantidad de solicitudes que son asignadas a los defensores públicos para la correspondiente representación judicial en sus diferentes programas. (Tabla 4).

Tabla 4. Resumen área penal. Año 2008

PROGRAMAS	SOLICITUDES	ASIGNACIONES	ATENCIÓN
SISTEMA PENAL ACUSATORIO.	83.134	78.857	95%
PENAL ORDINARIO.	10.118	9.861	97%
MENOR INFRACTOR.	4.903	4.825	98%
RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTES	5.042	5.009	99%
PENAL MILITAR.	2.077	2.077	100%
DECRETO 1542/97.	22.204	16.518	74%
CASACIÓN PENAL.	279	232	83%
INDÍGENAS.	13	13	100%
JUSTICIA Y PAZ.	33.532	33.532	100%

Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.1.16.2. Área no penal

El nivel de atención en el área no penal se determina por la cantidad de solicitudes que son asesoradas o asignadas a defensores públicos en cada programa de esta área. (Tabla 5).

Tabla 5. Resumen área no penal. Año 2008

PROGRAMAS.	SOLICITUDES	ASESORÍAS	ASIGNACIONES
Civil familia	14.833	13.949	4.419
Laboral	6.830	6.577	1.388
Administrativo	12.804	8.550	6.607
Casas de justicia	17.960	17.078	1.503
Parte civil	114	114	102

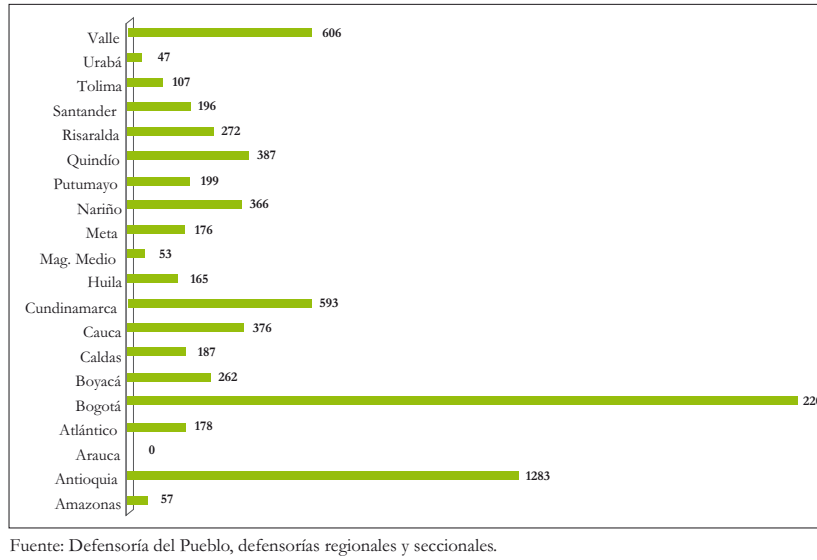
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.2. GESTIÓN DEFENSORIAL POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGADORES

1.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Durante el año 2008 el grupo de investigadores de la defensa recibió 7.714 solicitudes de actividades de investigación criminal y pericial, con el objeto de apoyar las estrategias defensivas, en las siguientes actuaciones: (gráfico 31)

Gráfico 31. Misiones a nivel nacional año 2008



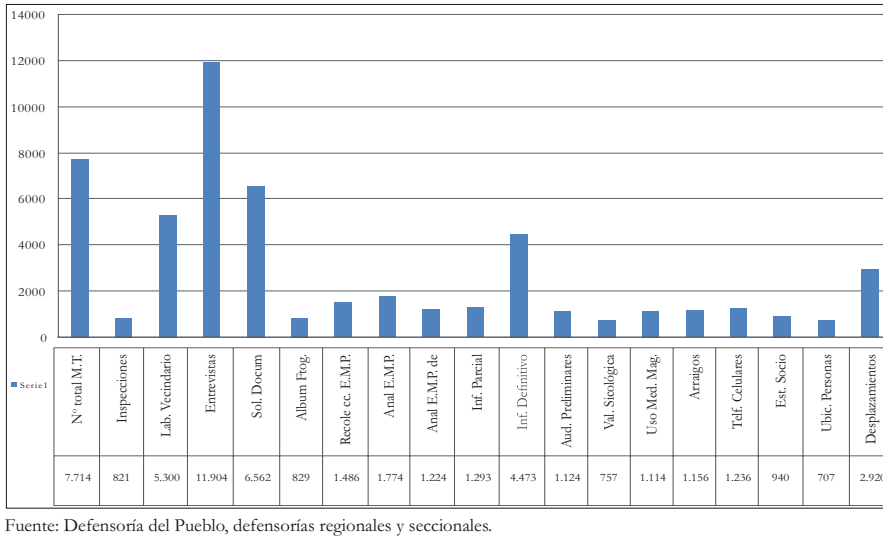
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

La mayor concentración de solicitudes está focalizada en la Regional Bogotá, teniendo en cuenta que desde esta regional se prestan servicios forenses a todo el territorio nacional. Las peticiones de las regionales Antioquia y Valle también reflejan un importante incremento de utilización del servicio, que ha venido creciendo progresivamente en la medida en que se implementa el sistema.

1.2.2. Labores investigativas

Las actividades de investigación criminal y pericial, según el caso, son las siguientes. (Gráfico 32).

Gráfico 32. Labores investigativas año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

Las acciones concretas de la Unidad Operativa de Investigación Criminal alcanzan un número de 58.519 en todo el territorio nacional, sobre un total de 7.714 solicitudes presentadas por los defensores públicos. Es necesario resaltar la importancia de la entrevista como medio de recolección de información, con un consolidado nacional de 11.904 diligencias.

Igualmente, el recurso fotográfico presenta un importante incremento habida cuenta de su utilidad como evidencia demostrativa en la actividad judicial, con un número de 10.977 impresiones fotográficas digitales.

La elaboración de informes definitivos alcanza los 4.473 que, sobre el número de solicitudes (7.714), representa un 58% de procesos terminados en la fase de investigación para la defensa.

1.3. Gestión defensorial por parte de los consultorios jurídicos

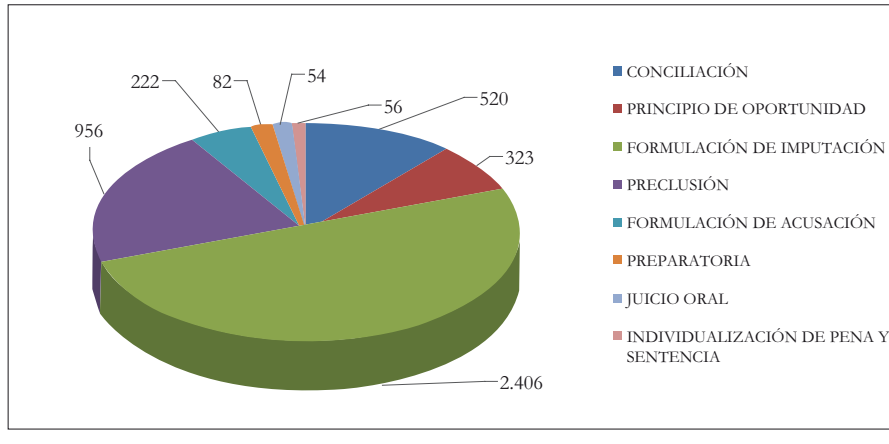
1.3.1. Audiencias adelantadas por los estudiantes de los consultorios jurídicos de Bogotá

En la tabla que se puede ver a continuación, se reflejan los datos de algunas de las actuaciones de los estudiantes de los consultorios jurídicos en varias de las audiencias más importantes del sistema penal acusatorio, así: (gráfico 33).

AUDIENCIAS PRELIMINARES Y DE JUICIO	NÚMERO DE AUDIENCIAS
CONCILIACIÓN	520
PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	323
FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	2.406
PRECLUSIÓN	956
FORMULACIÓN DE ACUSACIÓN	222
PREPARATORIA	82
JUICIO ORAL	54
INDIVIDUALIZACIÓN DE PENA Y SENTENCIA	56
TOTAL	**4.619**

Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

Gráfico 33. Audiencias preliminares y de juicio. Año 2008



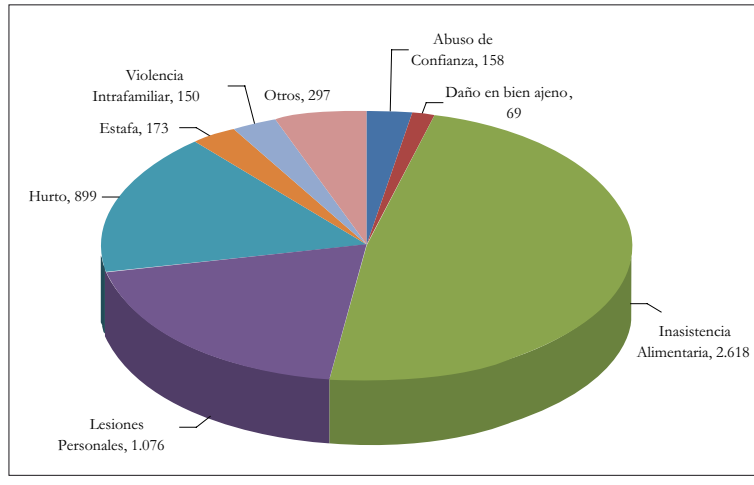
Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.3.2. Procesos asignados por conducta punible

Las conductas punibles que tuvieron mayor incidencia se presentan en la siguiente tabla y en el gráfico 34.

CONDUCTAS PUNIBLES	NÚMERO
ABUSO DE CONFIANZA	158
DAÑO EN BIEN AJENO	69
INASISTENCIA ALIMENTARIA	2.618
LESIONES PERSONALES	1.076
HURTO	899
ESTAFA	173
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	150
OTROS	297

Gráfico 34. Conductas punibles año 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo, defensorías regionales y seccionales.

1.4. Gestión defensorial mediante las oficinas especiales de apoyo (OEA)

En el año 2008, las Oficinas Especiales de Apoyo (OEA) asumieron la representación judicial de los imputados y acusados en casos relevantes o de impacto que fueron noticia local y nacional. En Bogotá, Medellín, Manizales y Cali trabajaron teniendo en cuenta la problemática regional y las necesidades que se presentaron en cada una de ellas. En Bogotá se abocó la defensa de dos personas que fueron capturadas por el secuestro del menor de 22 meses en el barrio El Lago, rescatado al día siguiente en Bosa. En Cali, la defensa de las personas que fueron vinculadas como autores por el atentado al Palacio de justicia de esa ciudad. En Manizales se representó a cinco de los cuarenta desmovilizados del frente Cacique Pipintá de las autodefensas de Colombia y en Medellín se defendió a la persona que causó la muerte a la sicóloga que hacía parte del programa pospenados liderado por la alcaldía de Medellín.

De otra parte, las Oficinas Especiales de Apoyo tienen a su cargo prestar asesoría a los defensores públicos de la regional a la que pertenecen y a las que les corresponda, teniendo en cuenta la distribución territorial para cada OEA. Es por ello que a escala del país los defensores públicos adscritos a estas oficinas interactúan permanentemente, prestando asesoría y apoyo en los casos que requieran este servicio.

En Bogotá, un defensor público perteneciente a la regional recibió en su turno un proceso para audiencia de adición de imputación por el delito de secuestro simple, y se adicionó en el sentido de imputar concurso, dado que eran dos las víctimas. Después de la audiencia., el defensor solicitó asesoría de la Oficina Especial de Apoyo de Bogotá, se le colaboró con la Unidad Operativa de Investigación y se decidió de común acuerdo que en las audiencias actuaría con la defensora de la OEA, aunque la labor con la unidad operativa se realizó de manera mancomunada entre los dos defensores.

El caso correspondió al Juzgado Doce Penal de Circuito con Funciones de Conocimiento, el cual profirió sentido de fallo absolutorio el día 30 de octubre de 2008, fijando fecha de lectura de fallo para el 16 de diciembre de 2008. La Fiscalía no interpuso recurso y quedó en firme la sentencia absolutoria.

De otro lado, vale la pena resaltar que en la Oficina Especial de Apoyo de Medellín se implementó como práctica el comité de juicios orales, cuyo espacio tiene como finalidad que el defensor público que lo solicite somete un caso convocado a juicio oral y se realiza una simulación anticipada del mismo donde intervienen los defensores públicos de la OEA y se hacen observaciones que pueden ser trascendentales en el resultado.

Por su parte, la Oficina Especial de Cali creó boletines informativos sobre los últimos pronunciamientos de las altas cortes con destino a los defensores públicos de las regionales asignadas.

En lo que respecta a la Oficina de Manizales, celebró el primer encuentro regional del Eje Cafetero, como un espacio académico en donde se trataron temas relevantes de aplicación en el sistema penal acusatorio.

Por último, quienes hacen parte de las OEA pertenecen a la red de formadores y apoyan el trabajo de la unidad de capacitación, asistiendo como facilitadores en las actividades que esta coordina y ejecuta. En el año 2008 se participó en los diplomados sobre sistema penal acusatorio que se realizaron en las ciudades de la fase IV de implementación; se capacitó a los estudiantes de los consultorios jurídicos a escala nacional que tienen convenio con la institución; se apoyaron las "barras descentralizadas" en aquellas ciudades donde el número de defensores públicos es inferior a 20 y se apoyaron los diferentes convenios de cooperación internacional.

De igual forma, se contribuyó a la elaboración de diferentes publicaciones que sirvieron de guía para la labor de los defensores públicos en las audiencias propias del procesamiento penal.

1.4.1. Casos de la defensa

A) Atipicidad de la conducta de conservación de plantaciones, tipificada en el artículo 375 del Código Penal

El personal del Ejercito Nacional acantonado en la población de Yacopí (Cundinamarca) recibió información en la que manifestaban que en la finca de un usuario del servicio, situada en la vereda Mata de Guadua, existía una plantación de coca, razón por la cual se dispuso realizar un registro y control del área el día 12 de Septiembre de 2007 en la cual fue hallado un cultivo de alrededor de 20.000 de estas plantas en zona escabrosa y se capturó al propietario.

La defensa demostró en el transcurso del debate probatorio que el acusado no se encontraba dentro del cultivo de coca ni era el custodio del mismo; igualmente, probó las irregularidades que la fiscalía había cometido en el ejercicio y aseguramiento de los elementos materiales probatorios que pretendió sustentar en su contra así como la ausencia de nexo causal para la tipificación de la conducta. El Juez Penal del Circuito Especializado

de Cundinamarca resolvió absolver al ciudadano por la conducta punible de conservación de plantaciones endilgado por la fiscalía en la audiencia de formulación de acusación.

En segunda instancia se confirmó el fallo proferido por el juzgado.

B. Error de tipo por la conducta de porte de estupefacientes

Una persona fue capturada en requisa policial en un parque de una localidad de Bogotá y se le encontró en un bolsillo una bolsa con marihuana (un peso neto de 23.5 gramos), razón por la cual fue judicializada. Se formuló imputación por el delito de tráfico y porte de estupefacientes y se aconsejó no aceptar tales cargos, como en efecto ocurrió. Al solicitarse labores investigativas, el personal de la Unidad Operativa de Investigación Criminal dio a conocer que en esa época el usuario enfrentaba una grave crisis familiar pues, en su casa, los padres vivían en permanente conflicto y estaban en proceso de separación, que el usuario era un alumno aplicado en su comunidad escolar, que nunca ha habido queja académica ni social en su contra, y que este dijo que ocasionalmente consumía marihuana para alejarse del conflicto que le generaba la difícil situación que se vivía en su casa, lo cual fue corroborado por una familiar.

En audiencia de juicio oral, el usuario explicó que durante la época de los hechos era consumidor ocasional de marihuana porque ello le ayudaba a alejarse de la difícil situación doméstica que vivía, y en lo pertinente su dicho fue apoyado por el testimonio de una familiar.

El Juzgado 25 Penal del Circuito de Bogotá absolvió al acusado bajo el entendido de que siendo ínfima la cantidad incautada, pues hasta los propios policiales manifestaron su duda en torno a si superaba o no la dosis personal, se incurrió en error de tipo al considerar que lo portado no superaba la dosis personal; y que con todo no se lesionaba el bien jurídico de la salud pública que el legislador pretende amparar.

C. Mediante tutela se logra el amparo no sólo de derechos fundamentales, sino también el reconocimiento de derechos económicos dejados de percibir con ocasión de la terminación injusta e ilegal del contrato de trabajo

La accionante fue vinculada a través de una empresa temporal desde el día 1 de octubre de 1989. El 5 de septiembre de 2005 sufrió un accidente de trabajo, dentro de su jornada laboral, a raíz del cual le diagnosticaron una enfermedad denominada ruptura de tendón de manguito rotador derecho y túnel carpiano de las dos manos.

En el año 2006 y luego de que se le practicaran innumerables cirugías y tratamientos médicos, con sus respectivas incapacidades con el objeto de que lograra mejorar de dichas dolencias, el empleador decidió terminar su contrato de trabajo con el argumento de que tenía justa causa para ello pues, según lo contemplado en el artículo 62 numeral 15 del CST, la enfermedad que afectaba a la actora no era de carácter profesional. Omitía así la historia clínica de la misma, a más de argumentar que las incapacidades que le fueron otorgadas superaban los 180 días de forma permanente.

Es menester decir que el empleador no realizó el correspondiente trámite administrativo ante el Ministerio de la Protección Social, pues se requería que con antelación al despido obrara el Inspector de trabajo, quien debía analizar las condiciones del despido y autorizar la terminación del contrato de la trabajadora demandante, si fuere procedente en el estado de discapacidad en que se encontraba.

Por lo anterior, la actora solicitó atención en la Defensoría del Pueblo, con el fin de que se le protegieran sus derechos y fuera representada en el trámite judicial que se inició ante la jurisdicción ordinaria.

La defensora pública del área laboral interpuso tutela a favor de la usuaria, argumentando que los derechos fundamentales vulnerados fueron el derecho a la vida en condiciones dignas, en conexidad con el derecho a la salud, la seguridad social y la protección que el Estado debe brindar a los disminuidos físicos y en consecuencia su estabilidad laboral, reforzada con ocasión de la situación de indefensión.

Como consecuencia de la actuación de la defensora pública, el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de esta ciudad, el 27 de agosto de 2008, resolvió:

- Amparar el derecho a la vida en conexidad con la salud, la seguridad social y el derecho al mínimo vital.
- Ordenar al empleador que, de manera inmediata o dentro de un término que en ningún caso podría superar las doce horas siguientes a la notificación de la decisión, reintegrara a la actora y en caso de que persistiera la incapacidad parcial la reubicara en un puesto de trabajo conforme a sus capacidades laborales, con igual o mejor remuneración y conservando condiciones dignas; así mismo, que le cancelara los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido (22 de febrero de 2008) hasta tanto se hiciera efectivo el cumplimiento de la orden de la providencia.

Este fallo fue de trascendental importancia en la medida en que se obtuvo el reconocimiento de los derechos económicos dejados de percibir con ocasión de la terminación injusta e ilegal del contrato de trabajo en el caso particular, pues en la mayoría de fallos de acción de tutela, hasta el que se comenta, se restablecían únicamente derechos fundamentales; pero no se ordenaba el pago de salarios dejados de percibir por el actor, ya que lo dejaba bajo la exclusiva competencia del juez laboral a través del procedimiento ordinario.

La providencia fue impugnada por el accionado y así avocó conocimiento el Juzgado Cincuenta y Cuatro Penal del Circuito, quien en sentencia de fecha 11 de diciembre de 2008, decidió confirmar, en su integridad, el fallo de tutela proferido por el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de fecha 27 de agosto de 2008.

D. Se declara la nulidad de los contratos y documentos que a favor de Codensa había suscrito una persona mayor de edad declarada interdicta por disipar su patrimonio

El hijo del usuario del servicio, declarado en interdicción por disipador de su patrimonio, adquirió a través de CODENSA SA ESP diferentes electrodomésticos. Al no cumplir con el pago del precio que se le había financiado en cuotas mensuales, la acreedora procedió a requerirlo mediante escritos dirigidos a la casa de habitación del entredicho, y sólo fue hasta ese momento cuando su guardador y padre pudo enterarse de la situación.

Al dirigirse el guardador del interdicto a CODENSA para explicarles que no era viable que se le embargara la pensión al deudor por su situación particular y tener hijos menores de edad que dependían económicamente de él y cuyo sustento se obtenía de su único ingreso económico (su mesada), la empresa en mención le manifestó que procedería con

la ejecución y que todo lo que tuviere que alegar lo hiciera dentro del correspondiente proceso.

Esta situación llevó al padre del señor declarado interdicto a consultar en la Unidad de Asesoría y Consulta (UAC) de la Defensoría del Pueblo Regional Bogotá, en donde luego de escucharle se le planteó iniciar las gestiones judiciales necesarias para demandar la nulidad de los contratos y documentos firmados por el disipador.

En consecuencia, se presentóa la respectiva demanda ante el Juzgado 65 Civil Municipal de Bogotá, basando las pretensiones en demostrar la discapacidad del deudor para contratar y obligarse, y la legitimación en causa de su curador para asistirlo en la demanda. Las pretensiones fueron acogidas por el despacho dada la circunstancia de haberse demostrado fehacientemente los hechos alegados.

E. Acción de reparación directa por abuso arbitrario de los patrulleros de policía, que lesionaron la integridad personal y el derecho de locomoción a un ciudadano dedicado al reciclaje

El 13 de septiembre de 2005, cuatro agentes de la policía con ocasión de sus funciones agredieron y retuvieron de forma arbitraria al usuario del servicio de defensoría, quien se encontraba en un parque deportivo. Ordenaron detenerlo sin existir mérito para su actuación y le propinaron una golpiza.

Se adelantaron diligencias para denunciar los atropellos de los agentes ante la Policía Metropolitana y se solicitó la actuación preferente de la Procuraduría y la Justicia Penal Militar. Así mismo, la defensora pública inició un proceso de reparación directa.

En el proceso administrativo, el Juzgado 31 Administrativo falló en primera instancia, reconociéndole al usuario de la defensoría 40 salarios mínimos vigentes legales por concepto de daños morales y, por los materiales, 15 de incapacidad por concepto de lucro cesante a su favor.

El proceso disciplinario en la Procuraduría se encuentra en trámite en espera de que prospere la sanción respectiva; el de la Justicia Penal Militar fue fundamental y definitivo para el fallo favorable en el juzgado administrativo, pues se declaró responsable administrativamente a la Policía Nacional por estos hechos.

F. A través de la acción de tutela contra sentencia ejecutoriada se logra la efectividad de un derecho fundamental, como es el debido proceso y de defensa a un condenado, luego de dos años de encontrarse en prisión

El mes de julio del 2008, un señor de sesenta y seis años de edad que se encontraba recluido en el establecimiento penitenciario y carcelario de Manizales, solicitó los servicios de un defensor público del programa 1542 y manifestó los siguientes hechos:

Que fue condenado como persona ausente el 5 de noviembre del 2004 por el Juzgado Penal del Circuito del Líbano, Tolima, a la pena principal de veintidós (22) años y cuatro (4) meses de prisión, por haber sido hallado responsable de acceso carnal violento agravado y por el cual se encontraba privado de la libertad desde el 14 de agosto del 2006.

Que, a pesar de que en el expediente quedó claramente establecido que su lugar de residencia estaba ubicado en la vereda La Gregorita del municipio del Líbano, en ninguna etapa del proceso hubo los esfuerzos necesarios por parte de la fiscalía o del Juez de instancia para notificarlo de la existencia y desarrollo del proceso en su contra.

Con la anterior información, el defensor público se dio a la tarea de analizar todas y cada una de las actuaciones procesales que reposaban en el expediente, concluyendo que efectivamente en el caso del peticionario se había quebrantado el derecho fundamental al debido proceso y de defensa, al haberlo condenado como persona ausente sin adelantar los trámites necesarios para la notificación de la apertura de la investigación y la citación para indagatoria, configurándose así una vía de hecho por defecto procedimental.

Con fundamento en estos hechos, el defensor público presentó acción de tutela ante el Tribunal Superior de Manizales, quien a su vez remitió la misma, por competencia, al Tribunal Superior de Ibagué, Tolima, y este la decidió favorablemente mediante sentencia del 20 de agosto del 2008, decretando tutelar los derechos fundamentales del debido proceso y defensa a favor del condenado y ordenando dejar sin efecto la sentencia dictada por el Juzgado Penal del Circuito del Líbano, Tolima, del 5 de noviembre del 2004 así como que se restituyera el proceso penal desde el momento anterior de la declaratoria de persona ausente, ordenando la libertad inmediata del mismo.

F. LA EDUCACIÓN PARA LA APROPIACIÓN, EJERCICIO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Brinda conocimiento a las personas y comunidades sobre sus derechos, las políticas públicas y los recursos para hacerlos efectivos.

Orienta y fortalece la intervención de los actores sociales en los espacios democráticos de participación ciudadana[79].

[79] Resolución Defensorial Nº 306 de 2005. Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2005 - 2010.

GESTIÓN DEFENSORIAL EN EDUCACIÓN PARA LA APROPIACIÓN, EJERCICIO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La gestión de la DNPDH atiende las solicitudes de capacitación, formación y divulgación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en respuesta a las demandas que hacen las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades, los organismos del Estado y diversos entes gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la promoción de los derechos fundamentales. Esta tarea, no obstante, ha estado adquiriendo una definición más estratégica sin menoscabo de la realización de eventos educativos directos.

Desde la perspectiva enunciada y como desarrollo de las líneas centrales del PLANEDH (Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos), el trabajo de la Dirección se perfila cada vez más hacia la formación de formadores, de modo que sean ellos los que adquieran la capacidad y los instrumentos pedagógicos que les abran la posibilidad de llegar al extenso campo de la población en general.

La Dirección de Promoción actúa también como orientadora y asesora de procesos de formación y capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario. En este sentido ha colaborado con la formulación de los diplomados que impulsa la Defensoría del Pueblo, como se ha verificado en las Regionales de Cauca, Norte de Santander y Bogotá.

La población hacia la que ha dirigido sus acciones de capacitación han sido principalmente comunidades educativas del Distrito Capital, fuerza pública, redes de promotores de derechos humanos, servidores del Estado y funcionarios de la Defensoría. En todos estos escenarios se ha venido impulsando la propuesta pedagógica que está consolidando, en la perspectiva de dotar a la entidad de un sello característico educativo para la formación o construcción de una cultura de los derechos humanos.

Dicho esfuerzo se refleja en documentos producidos por la Defensoría entre los que vale reseñar: Manual didáctico para la educación en derechos humanos, Modelo pedagógico para el proceso de formación de la Defensoría del Pueblo, manual pedagógico para la

atención de comunidades en situación de riesgo, propuesta pedagógica para la educación en derechos humanos.

En el campo de la construcción de una política nacional para educar en derechos humanos, la Dirección ha continuado su participación en el Comité Interinstitucional creado para tal efecto con el Ministerio de Educación, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, la OACNUDH, que ha contado con el apoyo de USAID-MSD, para darle cuerpo y aprobación al PLANEDH. Así mismo, trabaja en Plan Nacional de Acción en la ruta de cultura de los derechos humanos y ha establecido acuerdos y convenios con sectores gubernamentales para impulsar procesos de promoción y capacitación.

Esto equivale a que la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos realizó cerca de 52 actividades de formación y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, por medio de talleres y conferencias, esencialmente, para diversas comunidades académicas, servidores del Estado y organizaciones sociales. Los temas que más se presentaron fueron: el papel de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos humanos, resolución de conflictos, principios fundamentales de los derechos humanos, promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo, principios básicos de derechos humanos, pedagogía para la educación en derechos humanos, resolución de conflictos y violencia social, libertad individual y derechos de las personas privadas de la libertad, situación de los derechos humanos en Colombia, la libertad individual y los derechos de las personas privadas de la libertad, igualdad y no discriminación, derechos humanos y manuales de convivencia, mecanismos de prevención y protección contra el desplazamiento forzado, derechos humanos, violencia intrafamiliar y resolución pacífica de conflictos.

En el cuadro No. 1 se presentan las actividades de atención a solicitudes de capacitación.

Cuadro No. 1 Actividades de Formación y Educación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD.HH.

ACTIVIDAD	TEMAS	BENEFICIARIOS	ASISTENTES
Conferencia	El papel de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos humanos	Estudiantes Escuela Superior de Guerra	50 suboficiales de la Fuerza Aérea
Taller	Resolución pacífica de conflictos	Comunidad educativa IED Rafael Núñez	50 asistentes entre jóvenes, docentes y padres de familia
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Atlántico	40 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Arauca	10 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Cundinamarca	60 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Meta	35 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Antioquia	50 personeros

ACTIVIDAD	TEMAS	BENEFICIARIOS	ASISTENTES
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Nariño	40 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Cauca	50 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Valle del Cauca	50 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Chocó	25 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Huila	50 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Guajira	25 personeros
Taller	Principios fundamentales de los derechos humanos	Personeros municipales Eje Cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío)	150 personeros (promedio)
Taller	Promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo	Servidores de la Defensoría del Pueblo y red de Promotores - Boyacá	10 personas
Taller	Promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo	Servidores de la Defensoría del Pueblo - Defensoría	12 personas
Taller	Promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo	Servidores de la Defensoría del Pueblo y red de Promotores - Huila	50 personas
Taller	Promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo	Servidores de la Defensoría y red de Promotores-Bolívar	15 personas
Taller	Promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo	Servidores de la Defensoría y red de Promotores-Guaviare	15 personas
Taller	Promoción de la propuesta pedagógica de la Defensoría del Pueblo	Servidores de la Defensoría y red de Promotores-Córdoba.	30 personas
Conferencia	Principios básicos de derechos humanos	Estudiantes Escuela de Caballería del Ejército	45 oficiales y suboficiales
Conferencia	Resolución pacífica de conflictos	Cárcel Modelo de Bogotá	45 personas
Conferencia	Resolución pacífica de conflictos	Cárcel La Picota de Bogotá	40 personas
Conferencia	Resolución pacífica de conflictos	Cárcel El Buen Pastor de Bogotá	45 personas
Conferencia	Resolución pacífica de conflictos	Cárcel Distrital de Bogotá	45 personas
Conferencia	Principios básicos de derechos humanos.	Escuela Superior de Guerra	120 oficiales y suboficiales de las FF.AA.
Taller	Pedagogía para la Educación en Derechos Humanos	Red de Promotores Derechos Humanos municipio de Facatativa	50 activistas de derechos humanos
Conferencia	Principios básicos de derechos humanos.	Comedor Comunitario Barrio San Vicente	35 personas

ACTIVIDAD	TEMAS	BENEFICIARIOS	ASISTENTES
Conferencia	Los DESCA	Comedor Comunitario Barrio San Vicente	35 personas
Taller	Resolución de conflictos y violencia social	Comedor Comunitario Barrio San Vicente	40 personas
Conferencia	Principios básicos de derechos humanos	Inspección General Armada Nacional – Coveñas	70 integrantes de las FF.AA
Conferencia	Fuerza Pública y Derechos Humanos.	Proyecto Redes Territoriales Defensoría del Pueblo	5 personas
Conferencia	Libertad individual y derechos de las personas privadas de la libertad.	Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo	11 personas
Conferencia	Conceptos básicos de Derechos Humanos	Defensores Públicos	16 defensores públicos
Conferencia	Mecanismos de protección de derechos humanos.	Policía Nacional	18 oficiales
Conferencia	Situación de los derechos humanos en Colombia	Fuerza Pública	46 personas
Conferencia	La libertad individual y los derechos de las personas privadas de la libertad.	Fuerza Pública	33 personas
Conferencia	Igualdad y no discriminación.	Policía Metropolitana de Bogotá	31 agentes de policía
Conferencia	Derechos humanos y fuerza pública.	Gestores de derechos humanos – Bucaramanga	33 promotores
Conferencia	Derechos humanos y manuales de convivencia.	Defensores públicos	16 personas
Conferencia	El derecho internacional humanitario.	Servidores de la Defensoría del Pueblo – Proceso de reinducción	12 personas
Conferencia	Responsabilidad de los servidores públicos y acción de repetición.	Oficiales de la Policía Nacional	70 oficiales
Taller	Resolución pacífica de conflictos	ESTAD – Policía Nacional	100 agentes ESMAD
Conferencia	Los derechos humanos en la actualidad.	Oficiales y suboficiales Brigada 13 Ejército Nacional	120 asistentes
Taller	Mecanismos de prevención y protección contra el desplazamiento forzado	Comunidades campesinas e indígenas de Riosucio (Caldas) Proyecto de Atención Comunidades en Riesgo	90 personas
Taller	Resolución pacífica de conflictos.	Comunidades indígenas y afrodescendientes – Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo Defensoría del Pueblo	120 personas
Conferencia	Pedagogía para la educación en derechos humanos	Colegio Cooperativo Ismael Perdomo	40 personas

ACTIVIDAD	TEMAS	BENEFICIARIOS	ASISTENTES
Talleres	Pedagogía para la educación en derechos humanos.	Promotores de derechos humanos – municipio de Facatativá (Cundinamarca)	40 promotores
Conferencia	Los derechos humanos en la actualidad.	Comunidad académica colegio William Mackinley	150 estudiantes
Conferencia	Los derechos humanos en la actualidad.	Escuela Militar de Cadetes José María Córdova	90 asistentes
Conferencia	Principios básicos de derechos humanos	IED Isabel II Kennedy	80 participantes
Tres talleres	Derechos humanos – violencia intrafamiliar – resolución pacífica de conflictos.	Localidad Barrios Unidos – integrantes juntas de acción comunal	25 personas

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Promoción y Divulgación. 2008

2. CÁTEDRA CIRO ANGARITA Y SEMINARIO DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Desde el año 2001 la Fundación Konrad Adenauer ha venido apoyando ininterrumpidamente proyectos de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo encaminados a la capacitación y formación en temas de derechos humanos, especialmente dirigidos a funcionarios públicos y miembros de organizaciones no gubernamentales. Esta alianza permanente ha permitido consolidar en la Defensoría los programas de la Cátedra Ciro Angarita Barón y el Seminario de Educación en Derechos Humanos, esta última como actividad anual de divulgación y formación en materia de derechos humanos.

Para el año 2008 se programó la realización de dos ciclos de Cátedra y el Tercer Seminario Anual de Educación en Derechos Humanos, cuyo contenido, desarrollo y resultados se describen en el presente informe.

2.1. Cátedra Ciro Angarita Barón

La Cátedra Ciro Angarita Barón es un programa fundamentalmente académico que busca profundizar el conocimiento de los funcionarios públicos y de los miembros de las organizaciones no gubernamentales en temas específicos en materia de derechos humanos, para que el trabajo práctico que desarrollan tenga en cuenta los avances y perspectivas de la investigación académica. Para el año 2008 los temas seleccionados fueron: en primer término, los derechos de las víctimas y, en segundo lugar, los derechos colectivos y del medio ambiente.

a. Cátedra de derechos de las víctimas

Con la intención de contribuir al reconocimiento y visibilización de los derechos de las víctimas de la violencia política y del conflicto armado interno, la Defensoría del Pueblo destinó el primer ciclo de la Cátedra al tratamiento de algunos de los aspectos sustanciales

que constituyen el centro de atención de la actual discusión sobre la verdad, la justicia y la reparación en Colombia.

Se pretendió con esta Cátedra promover un ámbito de reflexión y análisis acerca del alcance y reconocimiento de los derechos de las víctimas y las alternativas que dentro del marco institucional colombiano se han establecido para la protección de sus derechos.

En este contexto, la Cátedra buscó a partir de reflexiones académicas contribuir al trabajo práctico de funcionarios públicos y miembros de organizaciones no gubernamentales que desarrollan su trabajo centrado en la atención a las víctimas de la violencia política.

El programa de la Cátedra sobre los derechos de las víctimas estuvo estructurado de la siguiente forma: Una primera parte de tipo conceptual indagó, inicialmente, sobre el concepto o la definición de víctima. En esta misma línea se destaca la reflexión sobre la triada de derechos conformada por la verdad, la justicia y la reparación. Para cada uno de estos temas se analizaron aspectos específicos relevantes para el contexto colombiano. Así, tres sesiones estuvieron destinadas a los temas de memoria, justicia transicional y atención psicosocial, como componentes importantes de cada uno de los derechos mencionados.

En la segunda parte se estudiaron los mecanismos de exigibilidad de los derechos de las víctimas, primero en el ámbito internacional y posteriormente, se analizaron los recursos jurídicos que tienen a la mano las víctimas en el ámbito nacional, de acuerdo con los procedimientos establecidos. En este último aspecto se trataron las rutas jurídicas o procedimientos especiales para algunos tipos de fenómenos como la desaparición y el desplazamiento forzado.

Finalmente, la última parte se dedicó a los mecanismos de participación que tienen las víctimas para la defensa de sus derechos.

La Cátedra se desarrolló durante 12 sesiones temáticas realizadas entre el 1º de abril y el 15 de mayo, los días martes y jueves de cinco de la tarde a ocho de la noche. Para el efecto se convocaron instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales cuyo trabajo se centrara en el reconocimiento, la promoción y el ejercicio de los derechos de las víctimas.

Al mismo tiempo, las conferencias fueron dictadas por académicos de diversas instituciones y funcionarios responsables con reconocida experiencia en las temáticas a tratar. La Cátedra entregó certificados de asistencia a los asistentes que participaron en el 80% de las sesiones. Al finalizar la cátedra 60 personas cumplieron con el requisito de asistencia, las cuales pertenecen a instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la Nación, la CNRR, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo y organizaciones como la Comisión Colombiana de Juristas, Medios para la Paz, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación para la Libertad de Prensa, la OIM, CEDHUL, entre otras.

b. Cátedra de derechos colectivos y medio ambiente

Los derechos colectivos constituyen una categoría controvertida dentro del marco de los derechos humanos, puesto que desafían la concepción tradicional de los derechos como prerrogativas individuales de las personas, de manera que su reconocimiento ha generado serias dificultades sobre todo para encontrar fórmulas o mecanismos de protección.

Dentro del conjunto de estos derechos, el del medio ambiente se convierte en paradigmático pues es el que ha recibido, hasta el momento, una mayor atención y desarrollo académico y jurídico, sobre todo por la explotación desmedida de los recursos naturales y la contaminación producida por diversos agentes de la industria y la tecnología, lo que ha puesto a la humanidad frente a un colapso ecológico sin antecedentes en la historia, al mismo tiempo que pone en entredicho la sostenibilidad misma del desarrollo.

La Cátedra de medio ambiente y derechos colectivos buscó ahondar en estas problemáticas principales de la situación ambiental en nuestro país, en el que, a pesar del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos en general y del medio ambiente en particular, se presentan graves dificultades para darles una aplicación efectiva y garantizar su protección.

El programa de la Cátedra para el segundo semestre estuvo estructurado de la siguiente forma: una primera parte, de tipo conceptual, indagó sobre el alcance y contenido de los derechos colectivos, su reconocimiento internacional y los principios que estructuran el derecho a un medio ambiente sano.

La segunda parte se centró en el análisis de algunos de los conflictos ambientales relevantes para el contexto colombiano, los cuales ponen en evidencia las dificultades para el reconocimiento, ejercicio, práctica y disfrute del medio ambiente como derecho humano, de la responsabilidad estatal y de los particulares frente al daño ambiental.

En una tercera instancia se estudió la situación de los recursos naturales en Colombia, las posibilidades de desarrollo sostenible, y como tema específico el desarrollo del derecho al agua.

Finalmente, la última parte se dedicó a los mecanismos de protección de los derechos colectivos y los escenarios de participación dispuestos.

Esta Cátedra se desarrolló entre el 2 de octubre y el 18 de noviembre, también en el horario de los martes y jueves, de cinco de la tarde a ocho de la noche. Convocó a instituciones del sector ambiental y a organizaciones sociales que desarrollan su trabajo en torno a la protección del medio ambiente.

Bajo los mismos parámetros de las cátedras anteriores, se certificó a las personas que asistieron a por lo menos el 80% de las personas programadas. En total se expidieron 71 certificaciones de personas que pertenecen a las siguientes instituciones estatales y no gubernamentales: Ministerio de Medio Ambiente, IDEAM, IDIPROM, Fundación Natura, Secretaría Distrital del Medio Ambiente, Personería Distrital, Procuraduría General de la Nación, Programa Presidencial de Derechos Humanos, Bienestar Familiar, Comando General de las Fuerzas Militares, Fundación Asistir, Fundación Foro Cívico, Fundación Humedal la Conejera, Indepaz, Limpal, Unidad Administrativa de Parques Nacionales, Universidad Libre y Defensoría del Pueblo.

2.2. Seminario de educación en derechos humanos

En el año 2008 este espacio se dedicó al análisis del papel que pueden jugar medios y expresiones de comunicación y artísticas para contribuir a la formación ciudadana en

derechos humanos, es decir, a promover e impulsar la educación informal en derechos humanos. Este ámbito ha sido empleado y utilizado por diversos actores institucionales para fomentar valores acordes con la dignidad humana. No obstante, su análisis y reflexión ha sido limitado a los ámbitos académicos y se han dejado de estudiar sus potencialidades en el trabajo de las entidades públicas encargadas de la promoción y difusión de derechos humanos. Para impulsar entonces una toma de conciencia más informada acerca del empleo de estos medios, se propuso realizar un seminario en el que participaran que tuvieran como eje temático los medios de comunicación y las expresiones artísticas. De esta manera se invitó a expertos en la materia, quienes han trabajado y desarrollado experiencias relacionadas con derechos humanos desde su actividad profesional. Adicionalmente, se consideró conveniente presentar muestras de experiencias de trabajo que emplean el arte y la cultura para la promoción de derechos humanos.

Al seminario asistieron en el curso del día un número aproximado de cien personas, de diversas instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales y centros educativos de nivel profesional y de educación básica.

Las Perspectivas para el año 2009 de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos consideran pertinente continuar con los programas de Cátedra "Ciro Angarita Barón" y del Seminario de Educación en Derecho Humanos. Los temas que se proponen tratar en los ciclos de la Cátedra, dada su relevancia y pertinencia para la realización de los derechos humanos, son: la democracia y la participación ciudadana y el análisis del costo o valor de los derechos, ambos temas no han sido objeto de algún ciclo de la Cátedra anterior y su estudio resulta relevante para la exigibilidad y el cumplimiento de los derechos humanos. El tema propuesto para el Seminario de 2009 será la pedagogía en contextos de conflicto armado.

2.3. VI Concurso Universitario de Derechos Humanos, DIH y Mecanismos de Protección

El Concurso Universitario de Derechos Humanos es un certamen anual que adelanta la Defensoría del Pueblo con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID. Tiene como propósito impulsar y fomentar la incorporación de contenidos de derechos humanos y el DIH en los planes de estudio y en los diseños curriculares de las carreras de pregrado. Consiste en una competencia entre diversas universidades, representadas por equipos conformados por estudiantes de últimos semestres, quienes deben analizar, acompañados de un tutor, un caso hipotético, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de vulneración de derechos humanos en el cual el Estado colombiano se encuentra comprometido.

El caso hipotético plantea una problemática de derechos humanos vigente en el país. En el año 2008 tuvo como tema central los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de masacres cometidas por grupos armados al margen de la ley, en connivencia con la fuerza pública del Estado y en medio de un proceso de justicia transicional. Se tituló: Arias Segura y otros contra la República del Valle.

El Concurso se desarrolla en dos fases: una escrita y la otra oral. En la fase escrita a los equipos de las universidades que se han inscrito se les asigna, por sorteo, el rol de

Estado o Comisión, conforme al cual, y teniendo en cuenta el caso hipotético formulado por el Concurso, redactan un memorial que expresa las pretensiones y argumentos, y los aspectos legales pertinentes. En la sexta versión del Concurso se inscribieron un total de 50 universidades, de las cuales 42 presentaron memoriales escritos. Estas universidades provenían de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cauca, Caldas, Casanare, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y la ciudad de Bogotá.

En la fase oral, participan los 24 equipos, doce por cada rol, que obtienen los mejores puntajes de calificación del memorial. En esta fase se hacen rondas eliminatorias a través de audiencias orales simuladas ante paneles de jueces conformados por expertos en el sistema interamericano y en la temática abordada anualmente en el Concurso. Los equipos mejor calificados en las rondas semifinales fundamento en las cuales se escogen los cuatro equipos con mejores puntajes, para que actúen en la semifinal y en la ronda final. Esta fase se desarrolló en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en Bogotá y los equipos finalistas fueron la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Universidad del Cauca.

Balance y perspectivas para el 2009

El Concurso en el presente año logró convocar un número importante de universidades, pues en total 50 se inscribieron y 42 presentaron memoriales. Con este nivel de participación es evidente que esta actividad constituye un referente para muchas instituciones de educación superior, que la consideran un ejercicio importante para fortalecer su trabajo en la enseñanza y formación en derechos humanos. Adicionalmente, la preparación de los equipos exige un esfuerzo para cada institución, que implica trabajo en la difusión y el conocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Bajo este presupuesto, el Concurso como proyecto debe ser mantenido y desarrollado en los próximos años para incentivar la vigencia y preparación en el estudio de los derechos humanos por parte de las instituciones de educación superior.

No obstante, existen algunos aspectos reglamentarios que podrían ser objeto de modificación, no en torno a su estructura central de competencia, que hasta el momento demuestra ser eficaz, sino en detalles organizativos específicos.

3. PROYECTO DE ATENCIÓN A COMUNIDADES EN RIESGO

El Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo –PACR– es un esfuerzo conjunto de entidades del Estado y el Gobierno, del cual hacen parte la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social, la Cooperación Internacional, la Vicepresidencia por intermedio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Ministerio del Interior y de Justicia, por medio de la Dirección de Derechos Humanos.

Su origen está en el Plan Nacional de Desarrollo que define el propósito de prevenir las violaciones contra las comunidades, mediante la valoración oportuna del riesgo, la anticipación de eventos contra aquellas amenazas y vulnerabilidades a través de estrategias pedagógicas dirigidas a las autoridades civiles y militares y a la ciudadanía. Igualmente, se desarrolla gracias a la recomendación No. 3 de 2004 de la Oficina del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, que alienta al Estado colombiano a poner en práctica, cuanto antes, acciones y programas de prevención y protección concertadas con las comunidades que se encuentran en riesgo por causas generadas por el conflicto armado interno. Las poblaciones atendidas por el PACR son:

- Comunidades campesinas.
- Comunidades afrocolombianas.
- Comunidades indígenas
- Autoridades regionales y locales ubicadas en 13 departamentos y 38 municipios, para un total de 47 Comunidades en riesgo.

Estas comunidades se encuentran en las siguientes regiones y municipios priorizados para la intervención del PACR: Alto Sinú, Arauca, Bajo Putumayo, Eje Cafetero, Montes de María, Oriente Antioqueño, Pacífico Nariñense, Provincia de Ocaña y Catatumbo, Sur del Tolima, Urabá Antioqueño y Darién Chocoano.

Objetivo general

Elevar los niveles de protección de los derechos a la vida, la integridad y la libertad, por parte de las instituciones estatales del orden nacional, regional y local, en beneficio de los habitantes de las comunidades en riesgo.

También busca formular una política pública de prevención y protección a las comunidades en riesgo por efecto de la confrontación armada y la violencia política.

Objetivos específicos

- Fortalecer a las entidades estatales competentes, del orden nacional, regional y local para que emprendan acciones conjuntas, articuladas, integrales y permanentes que propendan por la prevención y protección de los derechos humanos de las comunidades en riesgo focalizadas.
- Promover entre las autoridades departamentales y municipales, que asuman en forma decidida sus obligaciones constitucionales y legales en relación con la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos, en particular de las comunidades sometidas a los riesgos de la confrontación armada. Se espera también, que las autoridades públicas contribuyan a superar toda forma de estigmatización o discriminación que se genera sobre las comunidades y que ponen en riesgo los derechos de sus habitantes, mediante el impulso de actos y manifestaciones que favorezcan el respeto de dichas comunidades.
- Fortalecer a las organizaciones sociales y a las comunidades para que desarrollen iniciativas, presenten propuestas, concierten con las autoridades públicas y se vinculen en la formulación, negociación, implementación y seguimiento de las medidas de prevención y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, con el apoyo en capacitación, asesoría y acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.
- Propiciar la creación y fortalecimiento de espacios públicos participativos, como escenarios de articulación entre las autoridades públicas y las comunidades en

riesgo para la negociación, concreción, desarrollo, seguimiento, y evaluación de las medidas preventivas y de protección acordadas.

Con esto el Proyecto apoya a las autoridades públicas para escuchar las demandas de las comunidades, concertar con estas, las medidas complementarias más eficaces y oportunas para prevenir y protegerlas de los riesgos que las afectan y procurar que las comunidades recuperen la confianza.

La estructura creada para implementar el proyecto parte de un Comité Nacional conformado por el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación, el Gerente de Acción Social, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como el Ministro del Interior y de Justicia.

Para el nivel operativo se designó un Comité Técnico Nacional compuesto por delegados de cada uno de los directivos de las instituciones antes enunciadas. En las regiones se constituyeron Mesas de Trabajo Regionales compuestas por representantes, en cada zona, de todas las instituciones participantes (Defensoría Regional, Procuraduría Regional o Provincial, Gerente de Unidad Territorial de Acción Social y representante de Gobierno – MIJ o VP).

Ejecución del programa

Para la ejecución del programa de Comunidades en Riesgo se adelantó un proceso que conllevó el desarrollo de las siguientes etapas:

- Focalización
- Aplicación de Línea de base
- Análisis Estructurales de comunidades
- Diagnósticos del riesgo
- Fortalecimiento Comunitario e Institucional
- Planes de acción en prevención y protección
- Mesas de Concertación
- Planes en Ejecución

Acorde con los objetivos específicos del Proyecto, la Defensoría ha asumido el desarrollo pleno del segundo de ellos, adelantando todos los procesos referentes a lograr el fortalecimiento de las organizaciones sociales y de las comunidades, por medio de diversas acciones como capacitaciones (aproximadamente 400 dictadas a comunidades y 40 para comunidades y autoridades conjuntamente), gestiones de prevención y protección a favor de los derechos de los pobladores de las comunidades focalizadas, actividades todas ellas tendientes a que los beneficiarios desarrollen iniciativas propias, presenten propuestas, adquieran capacidad de concertar con las autoridades públicas las acciones tendientes a dar respuesta a las amenazas y vulnerabilidades, y de esta forma se vinculen en la formulación, negociación, implementación y seguimiento de las medidas de prevención y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, lo cual se concretó en la formulación y ejecución de un Plan de Acción para cada comunidad.

Es también función de la Defensoría del Pueblo, en el marco del PACR, no solo preparar a las comunidades para participar en esos espacios públicos de concertación, sino que además se ha involucrado de lleno en la creación y fortalecimiento de los mismos en todas las regiones, velando siempre porque estos sean netamente participativos y respetuosos entre las partes, acciones propias del tercer objetivo específico del proyecto.

Para el último año, las acciones de la Defensoría se han centrado en adelantar actividades propias de su misión y función defensorial, así como a terminar los compromisos institucionales establecidos dentro de los Planes de Acción en Prevención y Protección de Derechos concertados para cada comunidad.

En este orden de ideas, se pueden establecer claramente cinco tipos de acciones asumidas durante este periodo:

a. Atención de casos: los asesores en terreno (uno en cada región, hasta el 30 de marzo del presente, a excepción del oriente antioqueño, que en todo el año, solo contó un mes con consultor), así como el Coordinador Nacional del PACR, atendieron de manera directa todo tipo de peticiones de la comunidad clasificándolas y procediendo acorde con las prácticas de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, remitiéndolas a las respectivas Defensorías Regionales o Seccionales y además tomando acciones inmediatas de manera coordinada con cada Defensor Regional, o Directivo del proyecto en la institución, para que articulando esfuerzos intrainstitucional y/o interinstitucionalmente, se dieran repuestas a las situaciones presentadas.

   Dentro de estas acciones consideramos como uno de los casos más relevantes el presentado en la comunidad de Tierradentro en el Alto Sinú, donde de manera rápida y efectiva se pudo, gracias a las acciones lideradas por el PACR de la Defensoría del Pueblo, colocar a salvo a dieciseis (16) personas, entre ellas siete (7) menores de edad, quienes se encontraban escondidos en el monte, debido a amenazas de muerte del grupo ilegal conocido como las Águilas Negras, quienes ya habían desplazado a dos miembros de esta misma familia y asesinado a un tercero, y a quienes en tan solo 10 horas fue posible rescatarlos de su refugio y colocarlos a salvo en la cabecera municipal de Monte Líbano, bajo la protección de todas las autoridades competentes. para ello (Fuerza Pública, Alcaldía Municipal, Personería, Gobernación de Córdoba, Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

   Acciones de protección de este tipo (colectivas) y en mayor número individuales o por núcleos familiares, fueron adelantadas en prácticamente todas las regiones focalizadas del país, llegando a trasladar de sus regiones de origen donde corrían gran peligro por las amenazas contra muchos proferidas a diversos lugares del país a un gran número de personas, protegiendo con ello como medidas extremas la vida e integridad personal de los habitantes de estas comunidades.

b. Asesorías: otras de las acciones permanentes de los asesores y el coordinador del PACR han sido: brindar asesorías a los miembros y organizaciones de las comunidades en temas como protección a la vida, libertad e integridad de las personas; gestión inmediata para solicitar y obtener el servicio de Defensores Públicos; orientar y buscar apoyo dentro de la institución para que familiares de víctimas de las comunidades puedan acceder a los procesos de reparación (mayoritariamente en el Oriente Antioqueño).

De igual modo se ha dado asesoría directa o se han buscado especialistas en diferentes temas que escapan al objetivo del proyecto o a los conocimientos del equipo humano del PACR, como en el tema de protección de tierras, salud, educación, saneamiento básico, obras de infraestructura y procesos de consulta previa para megaproyectos en territorios indígenas o colectivos.

c. Generación de espacios de concertación y prevención: en el transcurso de todo el proceso se ha buscado abrir espacios de participación activa a las comunidades en las diferentes regiones, bien sea en escenarios existentes que se han considerado propicios para el diálogo o impulsando la creación de nuevos que permitan presentar el sentir de las comunidades. Esta acción se ha continuado durante el transcurso del último año, bien sea consolidando la presencia y participación decisoria de las comunidades, por ejemplo, el "Comité Ínter en el Eje Cafetero" o la "Mesa de Transparencia en el Tolima", Comités de Derechos Humanos municipales y en los espacios propios del PACR como Mesas de Trabajo Regional, escenarios de concertación y protocolización de planes.

   En todos estos escenarios la Defensoría ha estado presente como fiscalizador de los encuentros cumpliendo sus funciones de órgano de control del Estado, así como de garante y generador de confianza en las comunidades sobre los procesos y muchas veces sobre las mismas autoridades, al igual que como asesores de los líderes, o en ocasiones tomando la palabra en representación de la población que por una u otra razón sienten intimidación.

d. Capacitaciones a las comunidades: con el apoyo y bajo la orientación de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, se realizaron cerca de cien eventos educativos entre talleres, conferencias o seminarios en todas las regiones, durante el último año.

   Las temáticas principales obedecen a los tres derechos pilares del Proyecto y a las diferentes maneras, formas o mecanismos para hacerlos exigibles. También fue eje central de las capacitaciones enseñar a las comunidades a analizar y determinar sus riesgos y los niveles de ocurrencia de los mismos, según una metodología especialmente diseñada por el PACR, que se reflejó en varios Planes de Contingencia que se construyeron para un importante número de las comunidades focalizadas.

e. Formulación de planes de contingencia en cada comunidad. Esta fue la actividad central del último año de ejecución del PACR y obedece a una línea principal encontrada en la mayoría de los Planes de Acción en Prevención y Protección concertados para cada comunidad, razón que llevó al Comité Técnico Nacional del PACR a construir una metodología específica que se ajustara a las diferentes situaciones, necesidades y realidades que se viven en las comunidades focalizadas. Este trabajo de elaboración duró alrededor de seis meses (octubre de 2007 a marzo de 2008), iniciándose su ejecución en junio del 2008 con el primer Taller en Riosucio – Caldas.

   Los Planes de Contingencia buscan orientar y preparar a la comunidad para saber prevenir, protegerse y reclamar la atención ante situaciones de crisis o emergencia inminente que se les puedan presentar, como combates entre actores armados en sus territorios, bombardeos, etc.

La metodología es plenamente participativa e inicia con la capacitación a la comunidad en el manejo de instrumentos y análisis de variables que les permitirán mediante un cuidadoso estudio reconocer en su entorno las situaciones que les pueden generar riesgo, para luego aplicar una serie de medidas que lo eviten, disminuyan o neutralicen.

Es parte fundamental y activa de esta planeación el compromiso e intervención de las autoridades competentes responsables de garantizar los derechos de cada comunidad. Por ello el Plan se formaliza con el compromiso que asumen las autoridades ante los requerimientos planteados por la población, fase última del proceso y labor encargada a los representantes del Gobierno.

En el transcurso del año se formularon Planes de Contingencia para las comunidades focalizadas en el Eje Cafetero, Emberás Chami de Caldas y Risaralda; afrocolombianas e indígenas del Bajo Atrato chocoano, pobladores de las cuencas de los ríos Truandó, Domingodó y Salaquí, pertenecientes a los municipios de Carmen del Darién y Riosucio, así como a la comunidad indígena Emberá Katio de Ibudó, las Playas en el municipio de Apartadó en Antioquia. También se formularon Planes de Contingencia para las comunidades campesinas del Alto Sinú, corregimientos de Tierradentro y Juan José en los municipios de Monte Líbano y Puerto Libertador, Córdoba; en el Catatumbo en San Juancito municipio de Teorama, en La Quina y Palmarito en San Calixto, La Trinidad en Convención y Mesitas en Hacarí; en la región de Montes de María en Almagra perteneciente al municipio de Ovejas, en el casco urbano de Córdoba (Bolívar) y en El Bálsamo en Carmen de Bolívar; en el Bajo Putumayo en las inspecciones de Siberia y Jardines de Sucumbíos en el municipio de Orito y el corregimiento de Teteyé en Puerto Asís. Finalmente, en el Oriente Antioqueño en los corregimiento de Santa Ana en Granada y Aquitania en el municipio de San Francisco.

El PACR ha procurado que estas acciones estén articuladas con las dependencias de la institución como la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, la Dirección de Atención y Trámite de Quejas, la Dirección de Defensoría Pública; con las Defensorías Delegadas para las Minorías Étnicas, Mujer y Niñez, Atención y Evaluación del Riesgo, Comunicaciones; así como con la Oficina de Atención a la Población Desplazada; el Proyecto REDES; las Defensorías Regionales y Seccionales; la Secretaría General y el despacho del Señor Defensor Nacional del Pueblo.

4. EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

a. La participación ciudadana y la Defensoría del Pueblo

La importancia del tema obliga a reiterar año tras año que el ejercicio del control social a la gestión pública, a través de la promoción de la participación ciudadana, continúa siendo eje para la realización de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la gobernabilidad democrática entendida desde la perspectiva del desarrollo humano de las Naciones Unidas como: *"La capacidad, legitimidad y transparencia de sus instituciones, autonomía de sus autoridades, en el libre y real ejercicio de la autoridad y apertura de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública"*.

Luego de la promulgación de la Constitución de 1991, el Gobierno, las organizaciones sociales, las entidades del Estado, las autoridades departamentales y locales han desarrollado e implementado múltiples programas para promover una ciudadanía activa en el ejercicio del control social de la gestión pública, que les permita participar en la toma de decisiones respecto de asuntos que los afectan o benefician en la vida política, social, cultural, administrativa y económica de su entorno.

Esta participación ciudadana no ha sido fácil de lograr debido a múltiples factores, no obstante la Defensoría del Pueblo promueve, divulga y acompaña el ejercicio de la participación ciudadana y del control social de la gestión pública, en diversos escenarios de acción, y en coordinación con otras entidades.

Es importante recordar que el derecho a la participación implica por parte del Estado el deber de respeto y garantía, en observancia de lo dispuesto en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b. La política pública en participación ciudadana y control social a la gestión pública

Varios son los académicos que durante los últimos años se han dedicado al estudio y análisis de las políticas públicas como fórmula planificadora para atender las demandas de la sociedad y buscar que el Estado en su conjunto cumpla con los fines esenciales propuestos en la constitución política. A manera de ejemplo, uno de estos autores es André-Noël Roth[80] quien plantea que el ciclo de política o modelo secuencial es el modelo que permite el análisis de política pública como objeto de estudio en el campo académico. Este modelo presenta varias etapas que se pueden estudiar separadamente, las cuales corresponden, en su orden a: (i) la definición del problema y la construcción de la agenda, (ii) la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y (iii) la evaluación de la temática.

En este orden de ideas y observando las tendencias planteadas para el análisis y construcción de políticas públicas, para la Defensoría es indispensable que la concreción de tales políticas se haga en la perspectiva de los derechos humanos, mediante la incorporación de acciones específicas[81], como son: acciones de promoción, acciones de defensa, acciones de protección y acciones de garantía de los derechos. Desde esta perspectiva se trabaja en el fortalecimiento e incorporación de estas acciones en el desarrollo de los temas que tienen que ver con el derecho a la participación y el ejercicio del control social a la gestión pública. Ver cuadro 2: Finalidad de las acciones en derechos humanos.

Cuadro 2 Finalidad de las Acciones en Derechos Humanos

PROMOCIÓN	**DEFENSA**
CULTURA DE DERECHOS	**SONTENIBILIDAD DE LO CONQUISTADO**
PROTECCIÓN	GARANTÍA
SISTEMA JUDICIAL CONFIABLE	POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO CON ROSTRO HUMANO

Fuente: Defensoría del Pueblo. Escritos para el estudio de los derechos humanos. Año 2000.

[80] André-Noël Roth. Discurso sin compromiso. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia , 2006.
[81] Defensoría del Pueblo, Escritos para el estudio de los derechos humanos, año 2000.

c. Gestión defensorial que incide en la materialización del derecho a la participación y en el ejercicio del control social a la gestión pública

La gestión defensorial en materia de participación ciudadana y control social a la gestión pública se concentra en el apoyo al desarrollo de programas, planes, proyectos y acciones tanto institucionales como interinstitucionales que promueven el empoderamiento de comunidades a través del fortalecimiento de las competencias cognitivas de las autoridades nacionales, departamentales y municipales en materia del derecho a la participación. En este sentido se continuó trabajando en:

- Plan Nacional de Control Social de la Gestión Pública. Programa interinstitucional.
- Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Red Interinstitucional.
- Red de promotores de derechos humanos. Diplomados en alianza con universidades públicas y privadas.
- Análisis de jurisprudencia constitucional en el tema del derecho a la participación.
- Programa Nacional de Capacitación de Personeros Municipales. Programa Ministerio Público.
- Cátedra Especializada Ciro Angarita Barón.
- Elaboración de proyectos de ley con participación ciudadana.
- Conformación de comités de derechos humanos en centros de reclusión.
- Participación de personas privadas de la libertad.
- Escuela de formación para la participación. Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial.
- Atención y trámite de quejas por vulneración de los derechos de la participación ciudadana.
- Interposición de acciones y recursos para proteger el derecho a la participación.
- Impulso a la conformación de redes territoriales en zonas rurales para lograr cohesión social.
- Fortalecimiento de sujetos de especial protección constitucional: niñez, mujer, desplazados.
- Fortalecimiento a través del programa de atención a comunidades en riesgo.
- Acciones de las defensorías regionales y seccionales.

El ejercicio del control social y vigilancia integral de la gestión pública, como forma de participación ciudadana establecida en los artículos 103 y 270 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 489 de 1998 y Ley 850 de 2003, es uno de los elementos esenciales para que la sociedad participe activamente y contribuya en la orientación y obtención de resultados satisfactorios de la administración pública.

La Defensoría del Pueblo participa en diversos espacios interinstitucionales que implementan la participación ciudadana y el control social en lo nacional, departamental y municipal.

d. Participación de la Defensoría del Pueblo en el Plan Nacional de Formación para el Ejercicio del Control Social de la Gestión Pública y en la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas

Antecedentes:

La administración pública para su cabal funcionamiento requiere en los actuales momentos de un desempeño acompañado de alianzas entre sus instituciones. En este sentido la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003[82] y el Plan Nacional de Formación de que trata la Ley 489 de 1998[83], han sido un ejemplo de integración institucional en el nivel nacional, promoviendo a su vez esta coordinación en los niveles departamentales y municipales.

Estas instancias interinstitucionales de coordinación[84] desarrollan tareas de manera conjunta y de acuerdo con sus respectivas responsabilidades, contribuyen a la formulación, implementación y evaluación de la política pública en materia de control.

La Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y las demás entidades que hacen parte de la Red y del Plan durante el 2008, mantuvieron dicha articulación, a partir de la suscripción de la carta de compromiso en 2004, ratificada en 2005 y 2007, estableciéndose un marco de organización en diciembre de 2008 mediante la firma del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.

Acciones en el marco de la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y del Plan de Control Social

Durante el 2008 se participó en el desarrollo de acciones derivadas del plan estratégico que integra las líneas estratégicas de: organización y funcionamiento; asistencia técnica; comunicaciones; investigación y desarrollo; y la línea de formación y capacitación. Las entidades prestaron su asesoría y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes departamentales institucionales que las apoyan en lo relativo al marco legal y a la promoción de la vigilancia.

La Defensoría del Pueblo participó aportando desde la experiencia en materia de derechos humanos, mecanismos de protección y pedagogía en derechos humanos, tanto

[82] La red fue creada por la Ley 850 de 2003, Ley de Veedurías Ciudadanas, tiene la función de: 1. Prestar su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia. 2. Diseñar metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan. 3. Organizar los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan. 4. Suministrar información sobre los planes, programas y proyectos. 5. Impulsar campañas de conformación de veedurías y redes. 6. Capacitar para el ejercicio de la vigilancia y adelantar evaluaciones de los logros alcanzados por ellas.

[83] Estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, tiene como objetivo 1. Fortalecer la capacidad de diversos actores sociales e institucionales, proporcionando herramientas de concertación, negociación, seguimiento y evaluación para que realicen procesos organizados y eficaces de control social de la gestión pública y 2. Promover y acompañar el ejercicio del control social a la gestión pública, como parte fundamental de los procesos de formación y capacitación, aprovechando las alianzas estratégicas con las diversas organizaciones de la sociedad en los entes territoriales.

[84] Integradas por: Departamento Administrativo de la Función Pública, Procuraduría General de la República, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Escuela Superior de Administración Pública, Contaduría General de la Nación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Veeduría Distrital y la Federación Colombiana de Municipios.

en lo nacional como en lo departamental y local, con participación de las defensorías regionales y seccionales.

e. Eventos regionales y participación de la Defensoría del Pueblo

A partir del proyecto de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Control Social de la Gestión Pública implementado por la Red Nacional en 2007, mediante el cual se fortalecieron las capacidades metodológicas y pedagógicas de los servidores públicos que hacen parte de las redes departamentales de control social a la gestión pública, en el 2008 se desarrollaron actividades de capacitación con ciudadanía y líderes sociales de 11 departamentos, con el liderazgo de las Defensorías Regionales, para la promoción del ejercicio del control.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación y las defensorías regionales, participó en la realización de talleres de formación para el ejercicio del control social de la gestión pública en el marco de los planes de acción departamentales.

Resultados de las capacitaciones

- Se fortaleció la coordinación interinstitucional que conforma la red en lo nacional y las redes departamentales donde se realizaron talleres de formación.
- Se reactivaron algunas Redes Departamentales de Control Social de la Gestión Pública.
- Se ejecutaron actividades programadas en los planes de acción de las redes.
- Se fortaleció el equipo de capacitadores regionales en control social.
- Se desarrollaron talleres con autoridades locales y líderes municipales en los temas de control social de la gestión pública y conformación de veedurías ciudadanas de los municipios.
- Se entregó material pedagógico a cada uno de los capacitadores regionales, consistente en un juego de la *Serie de documentos de consulta del plan nacional de control social de la gestión pública*.

f. Participación de la Defensoría del Pueblo en el Programa de Liderazgo para la Transformación. Escuela de ciudadanía de la ESAP

Programa liderado por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, tiene como objetivo contribuir a la formación de líderes ciudadanos y al fortalecimiento de la gobernabilidad en los municipios. Esta labor es desarrollada a través de diplomados apoyados en un completo modelo pedagógico, en el cual la Defensoría del Pueblo participa desarrollando el módulo: *El ejercicio del control social de la gestión pública, con la participación de las defensorías regionales.*

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, desarrolló el módulo de *Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario,* el cual es dictado con el apoyo de las defensorías regionales a los líderes que hacen parte de la Escuela de Ciudadanía en algunos de los departamentos.

g. Atención a la demanda y apoyo legal en materia de veedurías y redes de veedurías

La Defensoría del Pueblo, en materia de atención a las solicitudes y peticiones, da respuesta y orienta a las autoridades locales, a los ciudadanos, a las veedurías y a los grupos de control, en temas relacionados con el apoyo legal y técnico para la conformación y ejercicio de las veedurías ciudadanas para la práctica del control social de la gestión pública.

h. El personero municipal y la promoción del ejercicio del control social de la gestión pública

A partir de los talleres de capacitación en el tema de control social dirigidos a los personeros municipales en el marco del Programa Nacional de Capacitación del Ministerio Público, desarrollados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, durante el 2008 se gestionó la incorporación para el 2009 de una nueva fase de capacitación dirigida a los nuevos personeros municipales con el propósito de fortalecer en lo local el ejercicio y la promoción del control social de la gestión pública y su articulación con las redes departamentales de control.

i. Cursos de autoformación en medios virtuales

Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo inició el desarrollo de un curso de autoformación virtual en materia de control social a la gestión pública, tomando como insumo principal la serie de documentos de consulta del plan nacional de formación. En este sentido las entidades que conforman el plan y la Red de Apoyo a las Veedurías han aportado para la construcción del curso virtual con la asesoría especializada de la Universidad Nacional de Colombia.

j. Acciones de la coordinación interinstitucional en materia de control social

En el marco del la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas como coordinación interinstitucional, se avanzó en la implementación del plan de acción 2008, el cual comprende las líneas de: organización y funcionamiento; asistencia técnica; capacitación; comunicaciones; y la línea de investigación y desarrollo. En este sentido se adelantaron las siguientes acciones por línea:

1. ***Línea de organización y funcionamiento***. La gestión en esta línea comprendió:

- La adopción del reglamento de funcionamiento de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.
- La participación en diferentes escenarios de discusión de la política pública en control social.
- El Plan Nacional de Formación se adoptó como política de capacitación en la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.
- Orientaciones a las secretaría, técnicas de las redes territoriales para formular los planes de acción para el 2008. A través de cada tutor se realizaron el apoyo y el seguimiento al cumplimiento de los planes de acción de 2008.
- Realización de dos videoconferencias con el fin de que las redes departamentales presentaran los avances de los planes de acción en donde 24 redes presentaron sus correspondientes informes.

- Formulación del plan de acción 2009 y solicitud a las redes departamentales para que formularan también sus respectivos planes de acción.

2. ***Línea de asistencia técnica***

Las tareas adelantadas fueron:

- Seguimiento a los planes de acción de las redes institucionales de apoyo a las veedurías ciudadanas a través de dos videoconferencias.
- Orientación, seguimiento y apoyo financiero a planes de acción de las redes departamentales.
- Ejecución en diez departamentos, con recursos de la Defensoría, de acciones de control Huila, Chocó, Vaupés, Nariño, Boyacá, Guajira, Putumayo, Atlántico, Cundinamarca y Caldas.

3. ***Línea de Capacitación***

- Se realizó la evaluación de la capacitación realizada 2007 por las redes y sus dificultades.
- Se adelantó la orientación y revisión del módulo de control social a la gestión ambiental.
- Se ejecutó el convenio Defensoría del Pueblo-Universidad Nacional para el diseño de un curso de autoformación virtual con los Módulos del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.
- En Alianza con Red Cundinamarca se realizó capacitación a 136 multiplicadores para la rendición de cuentas en salud.

4. ***Línea de comunicación***

Existen links en las páginas web, para consulta sobre control social en el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de la Protección Social, Procuraduría General y Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo puso a disposición un material para trabajar programas radiales en las emisoras comunitarias, así mismo se encuentra en la web de la Defensoría. El CD fue distribuido a las emisoras comunitarias.

5. ***Línea de investigación y desarrollo***

En atención a las solicitudes de las autoridades departamentales, autoridades locales, veedurías y para promover y divulgar la Ley 850 de 2003 Ley de veedurías, se cuenta con avances de un documento que orientará el actuar de los diferentes estamentos de la sociedad civil y de las administraciones en materia de ejercicio del control social a la gestión pública.

k Publicaciones

Se cuenta con el kit pedagógico y metodológico de formación, con el que se capacitan funcionarios de las redes departamentales, las veedurías ciudadanas y las autoridades municipales. Este material está disponible en las web institucionales.

5. GESTIÓN EDUCATIVA PARA LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA MUJER

Proyecto sobre el módulo de apoyo para los cursos pedagógicos dirigidos a padres y responsables de menores de edad sancionados con medida de restablecimiento de derechos consistente en amonestación.

La Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia constituye un avance significativo para el país en el fortalecimiento de las garantías de los derechos de la infancia. Con la expedición del código se adquirieron compromisos y responsabilidades institucionales orientadas a fortalecer la construcción de una sociedad que conciba a los niños y niñas como sujetos de derechos y por consiguiente ofrezca garantía y protección a los mismos.

El artículo 54 del Código de Infancia y Adolescencia impone a padres, madres y cuidadores que hayan vulnerado los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la medida de amonestación como restablecimiento de derechos[85], la cual conlleva dos acciones relevantes, la primera consiste en que cesen las conductas que puedan vulnerar o amenazar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la segunda en asistir a un curso pedagógico sobre derechos de la niñez. Para tal responsabilidad delegó a la Defensoría del Pueblo.

Es en este contexto y en el marco del convenio entre la Defensoría del Pueblo y UNICEF, se propone la realización de un módulo que apoye la realización del curso pedagógico que, según la Resolución 422 de 2007 emitida por el Defensor del Pueblo, estarán a cargo de los defensores regionales y seccionales y, en los municipios, de los personeros municipales.

Cabe decir que la medida de amonestación es una de las siete medidas de restablecimientos de derechos que describe el código,[86] y debe entenderse como una acción o conjunto de acciones que hace parte de un proceso de protección y garantía de derechos, razón por la cual se considera de vital importancia realizar un trabajo en sinergia con las distintas organizaciones estatales, gubernamentales y no gubernamentales con el objeto de hacer posibles, desde cada una de las competencias institucionales y en particular del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, acciones de manera coordinada, coherente y oportuna.

En esa medida, la propuesta de un módulo tiene como objetivo general apoyar conceptual y metodológicamente la implementación de los cursos pedagógicos adelantados

[85] Artículo 50 Restablecimiento de los derechos. Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados.

[86] Artículo 53. Medidas de restablecimiento de derechos. Son medidas de restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes las que a continuación se señalan. Para el restablecimiento de los derechos establecidos en este código, la autoridad competente tomará alguna o varias de las siguientes medidas:

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
3.. Ubicación inmediata en medio familiar.
4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.
5. La adopción.
6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
7. Promover las acciones policivas administrativas o judiciales a que haya lugar.

por las defensorías regionales y personerías de los cuales trata el artículo 54 de la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y Adolescencia.

Para lo anterior se diseñó, diligenció y analizó un instrumento tipo encuesta denominado *Identificación de recursos y necesidades para la implementación de los cursos pedagógicos en las regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo,* con el objetivo de retroalimentar, ajustar y enriquecer la propuesta de construcción del módulo con las percepciones, realidades y sugerencias de cada una de las regionales y seccionales, en lo referente a los recursos humanos, metodológicos, institucionales y audiovisuales dispuestos para el curso.

Se situó la intervención pedagógica en aquellos aspectos que inciden en la vulneración de los derechos por causa de imaginarios, percepciones y creencias erróneas respecto de la infancia, sus procesos de desarrollos y su no reconocimiento como sujetos titulares de derechos.

El módulo desarrolla en un primer capítulo el marco normativo nacional e internacional en materia de derechos de infancia, desde la Convención de los Derechos del Niño hasta los del actual Código de Infancia y Adolescencia.

La segunda parte profundiza en el escenario familiar como espacio de socialización primaria donde, a través de los patrones y prácticas de crianza, se instaura o no una cultura de los derechos humanos de la infancia.

La tercera parte realiza un reconocimiento de la concepción de los niños y niñas como sujetos de derechos, en la que se tiene en cuenta la concepción de infancia desde la situación irregular hasta la doctrina de la protección integral, el concepto de derechos humanos y de autonomía progresiva con base en los procesos de desarrollo de cada una de las etapas evolutivas de los niños, niñas y adolescentes.

La cuarta parte hace énfasis en las afectaciones a los derechos por los que son remitidos los padres, madres y cuidadores;

La quinta hace una propuesta de restablecimiento de los mismos en el escenario de las relaciones familiares.

La sexta parte brinda herramientas para la construcción de un modelo pedagógico que permita la enseñanza de los derechos humanos de la infancia y, finalmente, la séptima hace una propuesta de intervención pedagógica que incluya propósitos, contenidos, secuenciación, metodología y evaluación de la experiencia.

En esta perspectiva, la enseñanza de los derechos de la infancia debe trascender la transmisión de información para aportar elementos de construcción en las relaciones, desde lo sicológico, lo social y cultural. Ello, teniendo en cuenta que los procesos de aprendizajes son constantes y siempre inconclusos y que un verdadero impacto en las relaciones del mundo adulto con el de la infancia y la adolescencia debe ser complementado y afectado por otros espacios de formación tales como los que brindan las instituciones educativas, los medios de comunicación, los agentes comunitarios, organismos no gubernamentales y otras instituciones del Estado y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, entre otros.

El no conocer y comprender los derechos humanos genera la violación de los mismos. La mayor ganancia y el mayor reto frente a la enseñanza de los derechos humanos la constituye

el hecho de entregar a padres, madres y cuidadores los elementos para respetarlos, exigirlos y garantizarlos a través de la relación consigo mismo, con los otros y con su entorno.

6. LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

6.1. Jornadas de Capacitación y de Sensibilización

En el año 2008, los Defensores Comunitarios y Asesores Regionales, adelantaron 85 jornadas de capacitación, jornadas de sensibilización y reuniones en las que se beneficiaron 4.000 personas de las zonas focalizadas.

De igual manera, se realizaron jornadas de capacitación a funcionarios y servidores públicos especialmente de las personerías municipales y de las administraciones locales. Se adelantaron 89 talleres de capacitación a las autoridades e instituciones que hacen parte de las mesas de prevención y protección y en los Comités Municipales de Atención al Desplazamiento Forzado en las zonas que se han identificado en riesgo de desplazamiento en los departamentos de Arauca (Saravena, Tame y Arauca); Antioquia (Nechí, Cáceres, Riosucio y Turbo); Chocó (Quibdó, Carmen de Atrato, Lloró y Bagadó); Putumayo (Puerto Asís, Orito y Puerto Leguízamo); Nariño (Cumbal, Ipiales y Ricaurte); Bolívar (Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja y San Juan de Nepomuceno); Santander (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta); Magdalena Medio (Cantagallo, Simití y Yondó) y Cundinamarca (Soacha) y 10 encuentros con personeros y funcionarios del Ministerio Público en Barranquilla, Medellín, Convención, Arauca, Riohacha, Bucaramanga, Charalá, Coromoro, Barrancabermeja e Ibagué.

Dentro de los temas que se desarrollaron se encuentran: Conceptualización del "daño" con miras a la reclamación del derecho a la reparación; conceptos básicos de derechos humanos y de derecho internacional humanitario; derechos de la población desplazada; derechos fundamentales étnicos de las comunidades indígenas y afrodescendientes; igualmente se hicieron capacitaciones con organizaciones comunitarias sobre mecanismos para detectar e informar situaciones de riesgo de desplazamiento forzado. A continuación se mencionan lugares y poblaciones con las que se hicieron los talleres:

a. Departamento de Arauca

En el municipio de Tame se trabajó con los líderes de la comunidad indígena del resguardo Caño Claro. En el municipio de Saravena con las organizaciones de población desplazada se impulsó la formación a sus líderes para que participen en los escenarios como la Mesa de Prevención y Protección. En el municipio de Arauca se adelantó un proceso de empoderamiento con docentes de la vereda Panamá.

b. Departamento de Chocó

En el municipio de Carmen de Atrato se brinda acompañamiento y orientación a las comunidades en riesgo para fortalecer el empoderamiento de sus derechos y generar confianza en la Defensoría del Pueblo. En el municipio de Bagadó se asesora a líderes

comunitarios para que participen e incidan en la mesa de trabajo permanente de prevención. Municipio de Quibdó comunidades no organizadas que se encuentran en riesgo y habitan la cabecera municipal.

c. Departamento de Nariño

En el municipio de Ricaurte se desarrollan talleres de empoderamiento con los resguardos de Maguí, Cuchilla del Palmar, Vegas, Cuascuabí y Nulpes. En el municipio de Ipiales se asesora e incentiva a las comunidades residentes en la Frontera para que participen en el diseño del plan de contingencia. En el municipio de Cumbal se desarrollan actividades de empoderamiento con pueblo indígena de Pasto para que evidencien sus vulneraciones ante el CMAIPD.

d. Departamento de Putumayo

En el municipio de Puerto Asís se acompaña y asesora a los Resguardos indígenas Piñuña Blanco y Buena Vista. Municipio de Puerto Leguízamo se asesora a las comunidades residentes en las Veredas Piñuña Negro en mecanismos de protección y denuncia frente a los casos de reclutamiento forzado.

e. Departamento de Antioquia

En Medellín se inicia el trabajo de empoderamiento con la OIA y la Ruta Pacífica de Mujeres Municipio de Cáceres; la Defensoría del Pueblo impulsa la participación de las comunidades no organizadas para incidir en los espacios interinstitucionales que trabajen el tema de seguridad y tierras. En el municipio de Turbo se inicia un proceso de identificación de las organizaciones de comunidades de afrodescendientes, indígenas y campesinas, para diseñar un plan de acción de empoderamiento conjunto.

f. Departamento de Bolívar

En Cartagena se inicia un proceso de difusión y mecanismos de protección con líderes de Cartagena y Liga de Mujeres Desplazadas de San Jacinto. En el municipio de San Jacinto se acompaña a la comunidad de La Paz para identificar las necesidades y vulneraciones de sus derechos, esto con el fin de que ellos evidencien las situaciones presentadas en el Plan de Contingencia. En el municipio de María la Baja acompañamiento permanente a las comunidades en riesgo de desplazarse residentes en las zonas de Mampujancito, Santa Fe de Hicotea, El SENA, Majagua y Playón; se fortalece a los líderes de estas comunidades para que sean tenidos en cuenta y participen en espacios institucionales.

g. Departamento de Santander

En Bucaramanga se apoya el proceso de fortalecimiento de la Organización de Mujeres de Codefro para que identifiquen los factores que pueden generar riesgo de desplazamiento y activen las redes de apoyo social.

h. Región de Magdalena Medio

En Landázuri se identifica a Asodesvil y Asodecar y se desarrollan acciones de promoción de derechos humanos. En el municipio de Barrancabermeja se identifica a Aprocob, Asodepacol, Asodesamuba, Asodev, Cdevmag y Coredmag. En el municipio de Yondó se asesora a Acadey para que ellos generen redes de apoyo en caso de que se presente riesgo de desplazamiento.

i. Casa de los derechos Soacha

Talleres con niños y niñas sobre sus derechos. Participación y asesoría técnica a la Mesa Humanitaria de Soacha, en la cual se establecen relaciones con organizaciones comunitarias para generar mecanismos y espacio de comunicación en casos de situaciones que generen riesgo a la población civil.

La Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, junto a la Defensoría Regional de Cundinamarca, la Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud, la mujer y los Adultos Mayores, a través de la Casa de los Derechos y en alianza interinstitucional con la Oficina de Soacha de ACNUR, la Personería Municipal de Soacha, la Alcaldía de Soacha, y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, el Consejo Noruego para los Refugiados y la banda Dr. Krápula, se organizó la campaña humanitaria "No más niñez y adolescencia reclutada".

6.2. Fortalecimiento organizativo

Se contribuyó al fortalecimiento y acompañamiento de las siguientes organizaciones en los siguientes lugares:

a. En Antioquia se acompañó a las siguientes comunidades y organizaciones: Comunidad Vida y Trabajo la Balsita, Organización de Población Desplazada, Asotrapaz y Guayabito los Cocos; Asodabeiba-Nueva Esperanza; Llano Grande Urama; juntas de acción comunal de Llano Grande Chimiadó, Camparrusia y la Balsita. Cabildo indígena de Dabeiba– Antioquia, y OIA (Organización Indígena de Antioquia)- comunidades indígenas de Mazhomando-Embera Drua-Narikizavi-Choromando alto y medio, Seveer-Cañaverales, Antado-Jenaturado, ríos Pavarandó y Amparadó medio, Chimurro y Nendo Chuscal, Tugurido. Organizaciones de población desplazada Asodespeque, comunidad El Charcon, Uracañas, comunidad corregimiento Juntas de Uramita y comunidad urbana en situación de desplazamiento forzado.

b. En Cauca: ASOCOMUNAL, GAT - Popayán, Ruta Pacífica de Mujeres - Cauca, CTP, Asociación de Desplazados. Asociación Campesina, CIMA, ANUC, Asocomunal, CTP, EmPatía, Aspabal, Red de Mujeres Afropatianas. ACIN, Proyecto NASA, Programa Mujer, Movimiento Juvenil Álvaro Ulcué, Aso. Campesina, Aso. Afrocolombiana, CTP. Población casco urbano, Consejos Comunitarios de Napi, San Francisco, Guajui, Alto Guapi, Guapi Abajo y Chanzara. Población casco urbano, Consejos Comunitarios de Negros Unidos, Negros en Acción, Bajo Saija, Patía Norte y Cuerval. Población casco urbano, Consejos Comunitarios de Negros Unidos, Negros en Acción, Bajo Saija, Patía Norte y Cuerval. Resguardo indígena. Casco urbano, Consejos Comunitarios de Manglares, San JOC, Playón, Integración, Mamuncia. Resguardo indígena.

c. En Nariño: Organización de Comunidades Desplazadas, Indígenas AWA Y Eperará-siapidará, Consejo comunitario Río Mejicano, Consejo comunitario

Río Chagui, Consejo comunitario Río Rosario, Consejo comunitario Acapa, Consejo comunitario La Nupa, Consejo comunitario Rescate Las Varas, Consejo comunitario Gualajo, Consejo comunitario Caunapi, Consejo comunitario Tablón Dulce, Consejo comunitario Tablón Salado, Consejo comunitario Veredas Unidas, Consejo comunitario Alto Mira, Consejo comunitario Bajo Mira, Consejo comunitario Imbilpi/Recompas, Awas/Unipa/Acanure, Organización de Jóvenes, Organización de Mujeres, Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, Líderes Comunales/Asocoetnar.

d. En Urabá: siete zonas humanitarias: Cristalina, La Linda, Miramar, Bellavista, Buenos Aires, Alto Bonito, Arenas Bajas, Mulatos. ASOCODEA, Asociación Comunitaria de Desplazados de Apartadó. ACDPODEU Asociación de Población Desplazada el Caribe de Urabá, organizaciones que representan ante el CMAIPD a la población desplazada. En el corregimiento hay conformadas dos organizaciones ACPA, Asociación Comunitaria de Productores Agropecuarios, en la Vereda la Balsa y AGROSEMILLA, Asociación Regional Agrícola Campesina La Semilla, en la vereda Playas Altas. ASCOBA, Consejos Comunitarios de 5 cuencas, especialmente de las cuencas de Curbaradó y Jiguamiandó, organización de comunidades en resistencia del Curbaradó y el Jiguamiandó. Organización de comunidades en resistencia del Curbaradó y el Jiguamiandó. Cabildos Menores de las cuencas de Jiguamiandó, Domingodó, CAMICAD y ASCOBA, Consejos Comunitarios de siete cuencas, especialmente de la cuenca de Pedeguita, Mancilla y Cacarica, CAVID. Cabildos Menores de la cuencas de Truandó y Cacarica y CAMIZBA. OPD de Chigorodó, Turbo, Apartadó, Acandí, Unguía y Riosucio, Acompañamiento a las comunidad de Nueva Antioquia.

e. En Chocó: LA OIA 15 Comunidades, 6 en Vigía y 9 en Murindó. CAMAIBO comprende 29 comunidades y OREWA, cubre todo el departamento, Cabildo mayor de Bojayá y Cabildo Mayor Indígena del Medio Atrato. Murindó: Comité Todos Unidos por la Vida y Junta de Desplazados de Murindó, Vigía ANELUF (Asociación de Negritudes Luchando por un Futuro), 158 afiliados. Comunidades y sus respectivos consejos comunitarios 2 de mayo, COCOMACIA y organizaciones comunitarias etnicoterritoriales del Medio Atrato. Consejos Comunitarios de San Isidro, Villaconto y Paimadó. Comunidades de Pie de Pato, Peñas blancas, Nauca, Santa Rita y Villa Cecilia.

f. En el Valle del Cauca: Buenaventura, 12 Comunas en la zona urbana (157 barrios), 19 Corregimientos en la zona rural (268 veredas aproximadamente) ubicados en 9 cuencas hidrográficas como son la cuenca baja del río Calima y del río San Juan, cuencas de los ríos Dagua, Anchicayá, Cajambre, Yurumanguí, Raposo y Naya. En las nueve cuencas existen 42 consejos comunitarios que son territorios colectivos de comunidades negras y 18 cabildos indígenas, organizaciones de población desplazada de Buga, Tuluá, Cali, Pradera y Florida.

g. En la Región Caribe los defensores comunitarios han acompañado a las organizaciones sociales de desplazados, mujeres y campesinos de Montes de María (Sucre y Bolívar), a las comunidades desplazadas y en riesgo de la zona rural y urbana del municipio de Tierralta (Córdoba), a las comunidades y pueblos indígenas asentados en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, jurisdicción de Magdalena, Cesar y la Guajira, a las comunidades víctimas de desplazamiento

forzado en Barranquilla y su Área Metropolitana, a los desplazados asentados en los barrios del Pozón y Nelson Mandela en Cartagena y a la organización de mujeres en Turbaco (Bolívar), a las personas en condición de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo (Sucre), Santa Marta (Magdalena) y Cartagena (Bolívar).

7. ACCIONES DE PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y APROPIACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Desde dos perspectivas se ha impulsado y desarrollado acciones de promoción, divulgación y apropiación de los derechos de las víctimas en procura de su realización efectiva. En primer lugar, desde el ámbito interno de la entidad dirigida a cualificar el conocimiento de los funcionarios y contratistas en todos los aspectos conceptuales y procedimentales que determinan las pautas para facilitar a los funcionarios el proceso de información a las víctimas sobre sus derechos. Para tal efecto, la Unidad de Atención Integral a Víctimas realizó diversas acciones:

- Tres eventos de formación interna a nivel de inducción y actualización dirigidos a proveer el conocimiento que requieren las duplas de abogados y psicólogos orientadores y representantes judiciales de víctimas, así como a evaluar y retroalimentar su gestión en desarrollo de la estrategia psicojurídica.
- Publicaciones, tales como la Guía de Orientación Jurídica y Psicosocial para la atención a las víctimas, segunda edición, la cual incorpora temáticas nuevas y se adecua la ruta psicojurídica, luego de su puesta en práctica en seis regionales del país. Tomo II sobre normatividad, texto que facilita la consulta en temas relacionados con los derechos de las víctimas mediante la compilación de varios instrumentos jurídicos. Tomo III de alcance jurisprudencial, que compila las sentencias más relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional Colombiana, en relación con los derechos de las víctimas, y cuyos postulados orienta el análisis para la gestión defensorial.
- El fichero institucional que indica las pautas jurídicas y psicológicas básicas para facilitar a los funcionarios el proceso de información a la víctima.

De otro lado, desde la perspectiva de las propias víctimas en torno a obtener la información idónea sobre las rutas y procedimientos de acceso a sus derechos de verdad, justicia y reparación, la entidad lanzó una campaña informativa y en tal sentido se realizaron las siguientes acciones:

- Material impreso consistente en un plegable dirigido a las víctimas interesadas en participar en el proceso judicial establecido por la Ley de Justicia y Paz, explicando la ruta a seguir ante las entidades encargadas de aplicar la ley.
- Dos afiches ilustrativos para sensibilizar sobre la importancia de promover la participación de las víctimas.
- Una serie de tres programas radiales sobre los derechos de las víctimas en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, la Participación de las víctimas en dicho proceso mediante las rutas y procedimientos establecidos, y el papel de la Defensoría del Pueblo dentro del programa.

- Dos programas de televisión emitidos por el Canal Institucional orientados a precisar e informar a las víctimas sobre los trámites y procedimientos de acceso a sus derechos de verdad, justicia y reparación.

8. PROCESO DE FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS PARA LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

Velar por la promoción y la divulgación de los derechos humanos constituye una de las principales atribuciones misionales que la Constitución y la ley le confían a la Defensoría del Pueblo. El objetivo central de esta tarea es contribuir a que las personas y las comunidades hagan un ejercicio efectivo de los derechos humanos, dotándolas de las herramientas adecuadas para participar en las decisiones que las afectan propiciando escenarios que garanticen la participación ciudadana para incidir en los asuntos públicos locales, se presenta como una importante salida al estado de marginación, desánimo y vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades, más aun cuando esto se logra enlazar con autoridades locales sensibles al sentir de las mayorías.

En consideración a lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha establecido la educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos como una de sus cinco líneas de visión comprendidas en su Plan Estratégico Institucional 2005-2010. Esta línea tiene como propósitos el que las personas o grupos de personas, de un lado, obtengan conocimiento y capacidad para exigir por sí mismos el respeto de sus derechos, y de otro lado, participen con pleno conocimiento en los procesos decisorios para lograr una mayor realización de sus derechos humanos.

En este marco, los procesos de formación en Derechos Humanos para la participación e incidencia en política pública responden a necesidades particulares de los territorios de mayor vulneración y amenaza de vulneración de derechos a población que ha priorizado el Programa Regionalizado[87].

Finalidad: La Defensoría del Pueblo contribuye en la realización de los DDHH de las comunidades en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo, pluriétnico y multicultural.

Objetivo Específico 1: Fortalecer la capacidad de exigencia de los DDHH de las personas, comunidades y organizaciones sociales a través de acciones defensoriales en zonas priorizadas.

Con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos se han implementado acciones en los siguientes de departamentos:

Departamento del Norte de Santander

Realización de actividades de capacitación a las comunidades de San Pablo en el tema de la pedagogía en derechos humanos, conceptos básicos de derechos humanos y mecanismos de protección. En los municipios de Cúcuta, Ocaña y Sardinata se desarrollaron los módulos de la escuela de participación en los temas de ordenamiento territorial y planeación participativa.

[87] Defensoría del Pueblo. Programa Regionalizado para la gestión defensorial. Bogotá, 2007. P. 2.

Departamento del Cauca

Continuación de la escuela de líderes para la participación, en los municipios de la Sierra, Balboa y Sotará. Se abordaron los módulos de planeación participativa, planes de desarrollo, ordenamiento territorial y presupuestos participativos. Acompañamiento a la administración municipal de Popayán en el tema de presupuestos participativos y desde el Programa Regionalizado para la Gestión Defensorial a las comunidades indígenas en las marchas realizadas a finales del 2008.

Departamento del Meta y Guaviare

Se realizaron los módulos de planeación participativa y planes de desarrollo, presupuestos participativos, ordenamiento territorial y memorias y saberes, relizándose algunas reuniones en el municipio el Castillo y en la zona rural del mismo. Así mismo, se realizaron actividades de formación en los temas de derechos humanos, derechos humanos y fuerza pública, mecanismos de protección, transformación del conflicto, derchos humanos y familia, y derechos de la población en situación de desplazamiento, diseño de planes de acción en promoción y divulgación de derechos humanos que posteriormente fueron ejecutados por las organizaciones sociales participantes de los procesos de formación.

Depatamento de Cundinamarca

En el municipio de Soacha se continuó con el desarrollo de la escuela de formación de líderes en la relización de talleres en los temas de presupuestos participativos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Departamento de Nariño

Dadas las dificultades de orden público presentadas en la región, se realizó acompañamiento permanente desde el equipo del Programa Regionalizado en todas las actividades de la defensoría regional, sobre todo haciendo eco de los permantentes reclamos realizados por la comunidad con procesos de formación para que se diera una efectiva defensa de los derechos humanos en la zona. Ley de justicia y paz, conceptos básicos de derechos humanos, protección a la población civil en los conflictos armados, mecanismos de protección y atención de víctimas y planes de acción en promoción y divulgación de derechos humanos.

Magdalena Medio

Continuación de la Escuela de Formación de Líderes para la participación en los municipios de Vélez, Bolívar, El Peñón, Landázuri y Cimitarra; desde el año 2008 se hace el acompañamiento a las comunidades de estos municpios en la capacitación y desarrollo de los módulos pedagógicos de ordenamiento territorial, planeación participativa y planes de desarrollo, presupuestos participativos.

Es importante destacar que en esta región se ha cumplido con el proceso de empoderamiento a las diversas organizaciones sociales en la toma de roles de evaluación y seguimiento, a la gestión de los alcaldes y demás funcionarios de las administraciones municipales y fue así como se lograron varias reuniones para la rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo.

Putumayo

Se adelantaron procesos de formación en los que se trataron temas de pedagogía en derechos humanos, conceptos básicos en derechos humanos, mecanismos constitucionales de protección, planes de acción en promoción y divulgación en derechos humanos que vienen ejecutando las organizaciones de Puerto Asís, con el acompañamiento de las defensoras comunitarias.

Resultado 1: Los ciudadanos/as y las organizaciones sociales se fortalecen desde los procesos de formación en derechos humanos que promueven desde escenarios de participación de la vida comunitaria y desde espacios de política pública.

Resultado 2: Las organizaciones sociales empoderadas en los procesos de formación para la participación e incidencia adelantan iniciativas de promoción y divulgación de los derechos humanos con sus comunidades.

Resultado 3: Se articulan procesos de educación en derechos humanos y el derecho a la participación con las defensorías regionales y seccionales que contribuyen al fortalecimiento institucional.

Resultado 4: Se desarrollaron 86 talleres que abordaron las temáticas de: control social, políticas públicas, presupuestos participativos, impulso a planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y consejos territoriales de planeación, que beneficiaron a 2.731 personas. Así mismo, se desarrollaron 21 talleres que abordaron las temáticas de ley de justicia y paz, conceptos básicos de derechos humanos, protección de la población civil en los conflictos armados, mecanismos de protección y atención a víctimas, diseño de planes de acción en promoción y divulgación de derechos humanos, pedagogía en derechos humanos, mecanismos constitucionales de protección, transformación del conflicto, derechos humanos y familia, derechos de la población en situación de desplazamiento, esquema general de atención en salud, que beneficiaron a 231 personas.

Autoevaluación y observaciones

Se observa en la comunidad una permanente vocación por intervenir en todos los asuntos públicos, los cuales ven en la formación dirigida, la posibilidad de ser actores importantes en sus comunidades.

La presencia institucional, conjunta de la Defensoría del Pueblo y la cooperación internacional, inspira confianza en la comunidad para formular muchas peticiones las cuales van desde los derechos más elementales hasta peticiones más de fondo, como la impunidad de la justicia.

Sentido de pertenencia de las comunidades, permite inferir que se debe hacer un esfuerzo institucional para aumentar la cobertura del programa.

9. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS A PERSONEROS MUNICIPALES

Este programa mantuvo la presencia de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, que se desarrolla en asocio con la Procuraduría General

de la Nación a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNHDH.

El programa abordó como temas centrales: principios básicos de derechos humanos, mecanismos de protección de los derechos fundamentales, programa de atención integral a víctimas, pedagogía para los derechos humanos y temas particulares de mesa regionalizada, los cuales estuvieron enfocados en las ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, biodiversidad, comunidades en condición de desplazamiento forzado, víctimas, excesos de la fuerza pública, detenciones arbitrarias, los cuales se trataron según los contextos propios de cada departamento o región. En el cuadro No. 3 se sintetiza el número de talleres, los lugares en donde se realizaron y el número de beneficiarios.

Cuadro No. 3 Asistencia programa nacional de capacitación a Personeros municipales

DEPARTAMENTO	ASISTENTES	OTROS ASISTENTES	BENEFICIARIOS
SANTANDER	79	3	82
BOYACÁ	55		55
CUNDINAMARCA	31		31
NARIÑO	59	10	69
CÓRDOBA	31	3	34
META - CASANARE	21	8	29
GUAJIRA	11	3	14
CHOCÓ	19	14	33
ANTIOQUIA	53		53
ARAUCA	7	3	10
RISARALDA, QUINDÍO, CALDAS Y VALLE	42	9	51
BOLÍVAR	25	7	32
CESAR	19	3	22
CUNDINAMARCA	45		45
META, AMAZONAS, GUAINÍA, GUAVIARE, VAUPÉS, VICHADA, CASANARE	25	6	31
ATLÁNTICO	39		39
NORTE DE SANTANDER	21		21
TOLIMA	34	10	44
VALLE DEL CAUCA	30	3	33
BOYACÁ	47	1	48
MEDELLÍN II	45	4	49
NEIVA	34	1	35

DEPARTAMENTO	ASISTENTES	OTROS ASISTENTES	BENEFICIARIOS
PUTUMAYO	12	2	14
CUNDINAMARCA	35		35
CUNDINAMARCA	45		45
CAUCA	26	2	28
Totales	**890**	**92**	**982**
Talleres realizados: 26			

Fuente: Defensoría del Pueblo. DNPD 2008

10. CAPACITACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DEFENSORIAL DESCENTRALIZADA

El Proyecto tiene por objeto efectuar gestión defensorial integral[88] en zonas de alta conflictividad y difícil acceso, a través del fortalecimiento de redes locales comunitarias e institucionales[89] para la prevención de violaciones e infracciones y defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Dentro de esta lógica de trabajo, el proyecto Redes Territoriales en la actualidad continúa fortaleciendo el proceso de la comunidad retornada de El Salado en el municipio de El Carmen de Bolívar con los recursos de cooperación de Suiza. Igualmente, amplió su radio de acción a otros lugares del país como modelo de descentralización defensorial, gracias al apoyo de la República de Italia, que financia las labores del proyecto en Urabá, especialmente frente a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, así como a las comunidades indígenas en el departamento de Arauca. En este sentido el proyecto está en una fase de consolidación de procesos, ya que cuenta con la metodología básica para abordar el impulso de las iniciativas que trabaja con la comunidad.

a. Identificación de la necesidad de intervención.

El Proyecto se ejecuta dentro de la estrategia que desarrolla la Defensoría del Pueblo en la promoción y protección de derechos en zonas que presentan alta vulnerabilidad a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en tres zonas específicas: departamento de Arauca, la región Urabá - Darién y la zona de Montes de María.

[88] El Proyecto es transversal a las líneas de visión de la Defensoría del Pueblo, haciendo énfasis en las correspondientes a: el ejercicio de la magistratura moral, la educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional.

[89] La red se concibe como un conjunto de lazos que vincula a los miembros de un sistema social, el Proyecto delimita el análisis en redes comunitarias correspondientes a los procesos locales que se desarrollan en una territorialidad determinada y, redes institucionales que contrastan los vínculos de intercambio de legitimidad y respuesta en materia de DDHH y DIH, entre las organizaciones estatales y no estatales en una zona de conflicto armado.

b. Zonas de trabajo del Proyecto.

Durante el año 2008 el proyecto Redes Territoriales trabajó en las siguientes regiones:

- Departamento de Arauca: en los municipios de Arauquita, Tame, Fortul, Saravena, Arauca y Cubará.
- Región del Urabá-Darién: en los municipios de Carepa, Apartadó y Turbo en el departamento de Antioquia y los municipios de Acandí y Ungía en el departamento del Chocó.
- Montes de María.

El Proyecto tiene por objetivos específicos la elaboración de observaciones, recomendaciones e informes sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, la capacitación y sensibilización a los miembros de la comunidad, de las instituciones locales y autoridades militares y de policía, sobre la problemática de DDHH y DIH, el desarrollar esquemas de atención descentralizada para los municipios focalizados y el fortalecimiento de redes sociales que den sostenibilidad a los procesos de gestión defensorial integral.

c. Resultados alcanzados por región.

Región de Urabá

Capacitación: El Proyecto inició labores en la zona a partir del mes de junio del 2008. En el periodo correspondiente a los meses de junio a diciembre se capacitaron 532 personas de las cuales 104 corresponden a comunidades negras, equivalentes al 19.5%, 235 dirigidas a comunidades indígenas con el 44.1%, 183 a miembros de la fuerza pública con el 34.3% y 10 personas correspondientes a jóvenes con el 1.9%.

Poblaciones prioritarias:

- San José de Apartadó: Se han realizado capacitaciones con grupos de soldados y sus respectivos mandos de la Brigada XVII del Ejército Nacional, con el fin de clarificar la importancia del respeto por los derechos humanos y, de manera específica, el valor que tienen las comunidades de paz para la defensa de los derechos y la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho.

- Darién: El trabajo se focalizó en las comunidades indígenas y negras, cuyo territorio es cercano al 30% del Darién, y de manera simultánea se recepcionaron quejas individuales de la población en general, también se hicieron asesorías. En desarrollo de las misiones se dio a conocer el documento de la Resolución Defensorial 51 y se recepcionaron los comentarios y aportes de las comunidades indígenas y negras con respecto al mismo. De manera más amplia se realizó un diagnóstico de la situación de derechos de cada comunidad y se inició el trámite necesario para superar las vulneraciones en curso.

Investigación y recomendaciones:

En materia de investigación el proyecto enfocó su trabajo en el seguimiento a la Resolución Defensorial Nº 51 de 2008, para lo cual estableció interlocución con las administraciones municipales, organizaciones indígenas y negras y realizó misiones de

capacitación en seis comunidades indígenas y cuatro consejos comunitarios de comunidades negras del Darién.

Se recopiló información documental y fotográfica con respecto a las diversas temáticas que aborda la Resolución: Aspectos sociales, Saneamiento ambiental, proyectos, megaproyectos y derechos humanos. Se han recepcionado y tramitado quejas sobre vulneración de una gama amplia de derechos (principalmente, educación, salud y territorio) y se han realizado las correspondientes comunicaciones a las instituciones respectivas para asegurar el pleno ejercicio de derechos, material que ha usado la Entidad a través de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.

Región Arauca

Capacitación: El Proyecto inició labores en la zona a partir del mes de junio del 2008. En el periodo correspondiente a los meses de junio a diciembre se capacitaron 612 personas de las cuales 336 corresponden a hombres con el 55% y 276 a mujeres equivalente a 45% del total.

Poblaciones prioritarias

- Pueblos indígenas: El Proyecto realizó un trabajo con la comunidad indígena Macaguán, orientado al proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad en el resguardo a partir del acompañamiento al cabildo (el cual por primera vez elige a una mujer como representante legal) en jornadas de formación frente al Estado Social de Derecho, derechos indígenas y manejo del mundo institucional. Este trabajo ha permitido generar una relación de confianza que permita la superación de la situación de crisis social que enfrentan.

- Población juvenil en edad escolar: La población juvenil en edad escolar de la zona de intervención del Proyecto en el departamento de Arauca es sin duda, una de las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad dentro de la región, que se encuentra expuesta en un mayor grado a las consecuencias derivadas de la disputa armada que se vive de tiempo atrás, manifestada principalmente en el hecho de que los y las jóvenes se encuentran en riesgo latente de ser objeto de reclutamiento forzoso por parte de los grupos armados irregulares en la zona.

En ese sentido, se realizó un proceso de intervención con la población juvenil en edad escolar de la región intervenida por el proyecto, por medio de la estrategia de apoyo en red a instituciones como la Pastoral Social y ACNUR, en aras de generar un fortalecimiento a líderes estudiantiles en materia de derechos humanos, Estado Social de Derecho, mecanismos de participación ciudadana, exigibilidad de derechos y mecanismos de protección, con miras a facilitar un empoderamiento de esta población respecto de sus derechos y potenciales como agentes transformadores de su realidad, la práctica en la defensa de los derechos humanos y la interiorización de herramientas para la gestión de paz y convivencia, necesarias en escenarios afectados por el conflicto armado como el araucano.

Organizaciones sociales: Frente a las organizaciones sociales de Defensa de Derechos Humanos en el Departamento, se ha trabajado en estrategia de red para el fortalecimiento de la coordinación humanitaria con las agencias presentes en la zona. Sin embargo, en el transcurso de estos meses dichas organizaciones se han enfrentado a diversas situaciones que dificultan el desarrollo de su labor, entre las cuales se destacan: i) estigmatización social

y ii) los atentados sufridos en las instalaciones de la Fundación Joel Sierra del municipio de Saravena y de la Empresa comunitaria ECAAES a finales del 2008.

Erradicación cultivos de uso ilícito: El Proyecto acompañó el proceso de erradicación de cultivos de uso ilícito que se llevó a cabo en 13 veredas de la zona rural del municipio de Arauquita. A partir del acompañamiento realizado se ha continuado con un proceso de monitoreo respecto de los proyectos productivos alternativos que la Alcaldía y la Gobernación han venido adelantando, los cuales cuentan con dificultades para su realización entre las cuales se menciona: (i) bajos recursos destinados por la alcaldía municipal frente a la dimensión de la población involucrada; (ii) dificultades en el cumplimiento de los acuerdos asumidos por el nivel departamental dada la situación de ingobernabilidad que se presenta, producto de la destitución del gobernador elegido y el consecuente proceso no resuelto para el nombramiento del gobernador encargado en tanto se convoca a nuevas elecciones; y (iii) el escaso apoyo del Gobierno Nacional frente a esta iniciativa.

Región Montes de María

Capacitación: el proyecto contó con cooperación internacional, por lo cual en el 2008 se intervino apenas durante 8 meses debido a los tiempos de contratación y suscripción del convenio. En este tiempo el proyecto capacitó a 325 personas de la cuales 218 fueron hombres y 107 mujeres, equivalente a un 67% y 33% respectivamente.

En el municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar) se continuó utilizando durante el 2008 un espacio de televisión local en el que semanalmente se da respuesta a los interrogantes de la comunidad y se han realizado dos programas de radio en el marco del programa Radio Ciudadana, en asocio con El Colectivo de Comunicaciones Montes de María.

Poblaciones prioritarias

- Comunidad de El Salado: Entre otras actividades adelantadas por el proyecto en terreno se resalta el trabajo adelantado en materia de acompañamiento y seguimiento al proceso de la comunidad de El Salado en El Carmen de Bolívar, de acuerdo con lo establecido por la Resolución Defensorial Nº 8 de 2000 y adicionalmente asiste a esta comunidad en materia de apoyo defensorial, en materia de la Ley de Justicia y Paz, en los trabajos coordinados con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

- Comunidad de Mapuján: A finales del 2008 realizó acompañamiento a la comunidad de Mapujancito en María la Baja, Bolívar, con relación al tema de reparación, ya que existen temores de esta comunidad frente al proceso. La comunidad cuenta actualmente con el acompañamiento de la CNRR, Oficina Bolívar, de la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo a través del Proyecto y de un Defensor Comunitario.

Problemática de tierras

El proyecto ha venido haciendo un seguimiento a la problemática de tierras desde finales del 2008, en razón a la preocupación por parte de los personeros municipales y a quejas presentadas por las comunidades retornadas, frente a: (i) la compra masiva de tierras a bajo costo, (ii) el cambio de dueños que tienen en sus predios a poseedores de la tierra y que ahora les están pidiendo las parcelas. Situación que presenta mayor dimensión en tres de los municipios priorizados por el proyecto: El Carmen de Bolívar, San Jacinto y Ovejas.

Recomendaciones.

- Se requiere por parte de las instituciones del Estado, tanto del orden nacional como de los niveles territoriales, fortalecer las acciones y programas decididos en torno a la protección de los derechos de la población juvenil, enfocados principalmente en la prevención del reclutamiento forzoso, la atención psicosocial a víctimas de la violencia y al reconocimiento de la población juvenil como actor de transformación social de su realidad y entorno.
- Se requiere por parte del Estado la garantía del restablecimiento del derecho fundamental al territorio, la autonomía y la gobernabilidad. Así mismo, es importante difundir y aplicar los principios de atención diferencial para los pueblos indígenas a nivel de la institucionalidad en el departamento. De igual manera es recomendable generar campañas sociales de respeto y valoración de los pueblos indígenas como parte del reconocimiento de la riqueza étnica y cultural de la nación. Desde adentro, a nivel comunitario es pertinente trabajar en el fortalecimiento del tejido social, el control y la gobernabilidad de los resguardos.
- Se requiere por parte del Estado el respeto a la libertad de asociación. A nivel local contribuir en la construcción de confianza en la institucionalidad que permita un mayor apoyo y protección para los líderes de las organizaciones sociales y por otra parte exigir por parte de los actores armados respeto para el ejercicio de su labor.

11. GESTIÓN ESPECIALIZADA DE INFORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS - UPEIDH

La biblioteca y su relación con los derechos humanos

Hoy la información se ha convertido en un bien de consumo, el eje en torno al cual gira la "sociedad del conocimiento". Sin embargo, a pesar de tantos descubrimientos y creaciones y de tantas nuevas puertas abiertas, el sistema y la estructura siguen igual: poco ha cambiado, aún hay informados y desinformados, aún hay pueblos enteros condenados a la ignorancia y al silencio, aún hay analfabetos, aún hay ricos y pobres.

El papel de la biblioteca ha ido cambiando a lo largo de los siglos, adaptándose flexiblemente a las necesidades: de simple depósito de documentos pasó a ser nido de intelectuales, refugio de clásicos en edades oscuras, escaparate de tesoros adornados, fuente de saber básico, apoyo al desarrollo y gestora de memorias. Siempre ha luchado por la alfabetización y la difusión del conocimiento, por la libre expresión y el libre acceso al saber, por la igualdad y la solidaridad.

Según Edgardo Civallero, de la Universidad de Córdoba, Argentina, 2006, la biblioteca puede garantizar libertades y derechos humanos, tales como educación, información, libre expresión, identidad, trabajo, puede proporcionar herramientas para la solución de problemas de salud, violencia, adicciones y nutrición, puede borrar todo tipo de analfabetismo, recuperar tradición oral, difundir conocimientos perdidos y recuperar lenguas en peligro. Puede luchar contra el racismo y la discriminación, enseñar la tolerancia y el respeto, facilitar la integración en sociedades multiculturales. Logra demostrar la

igualdad de todos los seres humanos, de todos los sexos, edades, credos y razas. Ayuda a que se difunda la solidaridad y la fraternidad, puede contar la historia de los vencidos, expresar las facetas mínimas de una maravillosa diversidad humana, perpetuar memorias significantes y grandiosas.

El contexto universal que identifica a la biblioteca y su relación con los derechos humanos hace de la Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos, UPEIDH (Biblioteca, Hemeroteca y Centro de Documentación) de la Defensoría del Pueblo un componente valioso que contribuye a través de sus servicios de información especializada al conocimiento y apropiación de los mecanismos de protección, defensa y exigibilidad de los derechos humanos por parte de todos los ciudadanos.

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y D.I.H., continuó con el objetivo de ampliar la cobertura de los servicios de información, a través del fortalecimiento de las colecciones, con el fin de garantizar efectividad en la solución de las necesidades de información, investigación y estudio que sobre el tema tienen los distintos usuarios de este servicio.

Gestión administrativa

La gestión de la Unidad Pública Especializada de Información en Derechos Humanos, UPEIDH, durante el año 2008 tiene como principales resultados la consolidación de la Base de Datos Winisis con información que fue adquirida por compra, canje o donación, ampliación en la distribución de publicaciones institucionales y el mejoramiento de los servicios de información, labor que se adelantó con el desarrollo de las siguientes actividades. Ver Tabla.

Tabla. Gestión administrativa de la UPEIDH

ACTIVIDADES	SUBACTIVIDADES	RESULTADOS
1. Procesos de captura, análisis y procesamiento físico de títulos que hacen parte de la colección documental de la sección de biblioteca.	Se hizo el análisis e ingreso en la Base de Datos Winisis, de mil doscientos veintitrés (1.223) documentos (clasificación, descripción bibliográfica, análisis, asignación de descriptores) y preparación física de mil cuatrocientos diecisiete (1.417) documentos (colocar sellos, elaboración de rótulos y marbetes, colocar códigos de barras, pegar bolsillos con sus respectivos marbetes).	Tener actualizada la Base con las últimas adquisiciones bien sea por compra, donación o canje.
2. Desarrollar las actividades de identificación, verificación y confrontación de títulos existentes en la Base de Datos y luego físicamente. Revisión y normalización de algunos campos de la Base (autores personales y corporativos).	Se realizó la confrontación de material en la Base de Datos con los documentos existentes físicamente. Se revisaron tres mil cincuenta y un (3.051) registros para identificar inconsistencias en general y normalizar autores personales y corporativos.	Base depurada y actualizada.

ACTIVIDADES	SUBACTIVIDADES	RESULTADOS
3. Detectar las necesidades de información para la Unidad y definir estrategias de compra, canje y donación. Revisar material que ha sido donado o canjeado.	Consecución de materiales por medio de las Entidades que manejen la misma temática. Se adquirieron por compra ciento cincuenta y cuatro (154) títulos. Por donación trescientos quince (315) documentos entre libros, revistas, boletines, cartillas, informes, periódicos, etc. Se revisaron mil doscientos sesenta y siete (1.267) documentos que han sido adquiridos por canje o donación.	Colección actualizada.
4. Complementar, actualizar y agregar nuevos términos al tesauro especializado en derechos humanos, elaborado en el 2006 y actualizado en el 2008	A medida que se avanzó en la catalogación y clasificación de materiales aparecía la necesidad de ir creando temas que permitieran luego la recuperación de la información.	Tesauro actualizado
5. Promover y divulgar las publicaciones de la Defensoría, al igual que la consulta en la Biblioteca.	Durante el año se hizo la entrega de cincuenta y cuatro mil cero setenta y ocho (54.078) publicaciones entre folletos, libros, cartillas, afiches, DVD, CD, casetes, informe del Defensor, distribuidos entre la población de alcaldías, cárceles, defensores públicos, personerías, colegios, entidades públicas, bibliotecas, Policía Nacional, fuerzas militares, universidades, ONG, regionales y seccionales y público en general. Se atendieron cuarenta mil ciento noventa y cinco (40.195) usuarios distribuidos entre funcionarios, estudiantes, profesionales, investigadores y público en general.	Divulgación de la información institucional sobre derechos humanos.

Fuente. Dirección Nacional de Promoción y Divulgación - UPEIDH

12. LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD

Cartilla: "Todo lo que usted debe saber sobre el acceso efectivo a los medicamentos por prescripción médica"[90]

Teniendo en cuenta que la salud es uno de los derechos más vulnerados, la Defensoría del Pueblo se propuso diseñar una serie de instrumentos de información que orienten a los usuarios cuando acuden a solicitar servicios de salud. Es por eso que realizó un documento llamado *"Todo lo que usted debe saber sobre el acceso efectivo a los medicamentos por prescripción médica"*. Este documento, de una manera sencilla y sistemática orienta a los ciudadanos acerca de la

[90] Defensoría del Pueblo. Serie derechos de los Usuarios en Salud "Todo lo que usted debe saber sobre el acceso efectivo a los medicamentos por prescripción médica". Esta cartilla puede ser reclamada en la sede principal de esta entidad ubicada en la calle 55 No. 10-32 o en la página web www.defensoria.org.co .

manera de cómo ejercer sus derechos y evitar que estos sean vulnerados y los capacita para mejorar la efectividad de los organismos de control de los servicios de salud.

La cartilla da respuesta a interrogantes frecuentes como: ¿El médico me debe ordenar todos los medicamentos que requiero?, ¿En cuánto tiempo me deben entregar los medicamentos?, ¿Qué debo hacer cuando no me entregan la totalidad de los medicamentos ordenados en la fórmula?, ¿Qué medicamentos están dentro del POS?, ¿Los medicamentos del plan de beneficios del régimen contributivo son los mismos que los del régimen subsidiado?, ¿Cuántos medicamentos por fórmula me pueden ordenar?, ¿Debo pagar cuota moderadora cada vez que me ordenen un medicamento?, Si necesito un medicamento para una enfermedad crónica, ¿me lo deben formular?, ¿Qué hago si me niegan un medicamento que está dentro del POS?, ¿Qué hago si el medicamento es NO POS?, ¿Cómo se hace el trámite ante el Comité Técnico- Científico (CTC)?, ¿Es necesario acudir ante el CTC antes de la tutela?, Si me autorizan un medicamento por tutela, ¿Cómo hago para reclamarlo?, ¿Debo pagar los medicamentos que se administran en una urgencia?, Cuando me hospitalizan ¿Debo pagar los medicamentos?, Si me formulan medicamentos por medicina prepagada, ¿Puedo tramitarlos por el POS?, ¿Las vacunas son consideradas medicamentos?. Si un medicamento que me ordenan —aun por tutela— no se encuentra en Colombia o no está aprobado por el INVIMA, ¿Qué debe hacer la EPS?. Si acepto la medicina alternativa, ¿los medicamentos deben estar incluidos en el servicio? Al entregarme los medicamentos, ¿me los pueden cambiar por otros en la farmacia o dispensario?, ¿Qué hago si un medicamento formulado no me hace efecto, me produce efectos adversos o altera mi comportamiento? Puedo tomar medicamentos sin ser formulados por mi médico?, ¿Qué debo tener en cuenta cuando reclamo los medicamentos en el dispensario?, ¿Cuándo debo suspender la toma de un medicamento?, ¿Qué debo conocer respecto del manejo de los medicamentos? Las reglas de oro para la administración de medicamentos, la responsabilidad del paciente de hacer uso efectivo del medicamento y la información sobre posibles efectos adversos generados por el consumo de los medicamentos prescritos.

13. GESTIÓN DEFENSORIAL DEL OBSERVATORIO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

13.1. Antecedentes

Siguiendo el ordenamiento legal y constitucional, la Defensoría del Pueblo ha construido un Observatorio de Justicia Constitucional dirigido a todas las personas y autoridades interesadas en conocer el alcance de los derechos constitucionales y el contenido de las sentencias tanto de la Corte Constitucional como de la Corte lnteramericana de Derechos Humanos.

Desde el mes de febrero de 2007, este proyecto fue puesto a disposición de los habitantes del territorio nacional y de las personas residentes en el exterior en una página web[91] en la

[91] La página web del Observatorio de Justicia Constitucional puede ser consultada en una de las siguientes direcciones: http://observatorio.defensoria.org.co y http://www.defensoria.org.co/index.php?_s=ojc&es=O&_a=O. También se puede ingresar a este a través de la pagina web de la Defensoría del Pueblo, http://www.defensoria.org.co en la que se ubica un link para el acceso al Proyecto.

que pueden ser consultados los diversos pronunciamientos judiciales de estas dos Cortes. La información está disponible en dos formatos: En documentos temáticos, organizados y sistematizados con base en subreglas que se derivan de las sentencias emitidas por dichos Tribunales y en los textos originales de las sentencias emitidas por estos.

Se trata de un material de fácil acceso que puede ser utilizado por todas las personas, los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil, no sólo con un propósito informativo sino, además, con la finalidad de dar solución a problemas cotidianos, justificar decisiones o calificar con argumentos constitucionales peticiones dirigidas a las autoridades públicas.

En esa página se recoge el trabajo que en los últimos años ha realizado el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo, el cual se apoya en la labor de la Corte Constitucional en la interpretación y defensa de los derechos fundamentales, así como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como máxima intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ejecución del Proyecto

El Observatorio de Justicia Constitucional se inicia en el año 2001, tras una alianza con el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, a través de su contratista Management Sciences for Development Colombia Limitada (MSD).

Mediante ese acuerdo, la Universidad de los Andes asumió el compromiso de revisar e identificar las subreglas vigentes en las sentencias de la Corte Constitucional para un número determinado de personas en condición de vulnerabilidad, así como las subreglas vigentes en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parte de ese trabajo debía estructurarse a partir de los contenidos del CD-Rom, "Sujetos de Especial Protección en la Constitución Política de Colombia" publicado en el año 2000 por la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. También se obligó a generar un sistema de índices temáticos que permitiera unificar la información recopilada y a organizar los contenidos de la jurisprudencia para cada uno de los sujetos y derechos objeto del convenio. De igual forma, la Universidad asumió el compromiso de preparar a un grupo de funcionarios de la Defensoría del Pueblo para que se apropiaran de la tarea de actualizar constantemente los documentos y de garantizar la continuidad del Proyecto. Por su parte, la firma MSD contrató con la Universidad de los Andes el desarrollo de esta fase del proyecto.

El trabajo elaborado por la Universidad de los Andes fue recibido por la Defensoría del Pueblo en el año 2003, época a partir de la cual funcionarios de la institución adscritos a la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos; Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales; Dirección Nacional de Defensoría Pública; Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer; Defensoría Delegada para los Derechos de los Indígenas y las Minorías Étnicas; Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria; Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y Medio Ambiente; Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales; Defensoría del Pueblo Regional Bogotá y la Coordinación para la Atención de las Víctimas del

Desplazamiento Forzado; bajo la Coordinación de la Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos se hicieron cargo de la revisión permanente de la jurisprudencia emitida por las Cortes Constitucional e Interamericana de Derechos Humanos; de la selección de !as sentencias que son de interés para el objeto del Proyecto, elaborar las subreglas vigentes, incluir los contenidos temáticos en documentos, revisar, modificar y actualizar permanentemente cada uno de los productos que se consolidan en el Observatorio.

Metodología

La metodología que se emplea consiste en extraer de cada sentencia la regla fijada por el respectivo tribunal en relación con la aplicación a circunstancias de hecho concretas de las normas generales y abstractas, cuya integridad y supremacía debe defenderse, es decir, aquellas contenidas en la Constitución Política de Colombia o en la Convención Americana de Derechos Humanos, según el caso.

Las normas jurídicas son de dos clases: las reglas y los principios. Las primeras se caracterizan porque los supuestos de su aplicación están perfectamente delimitados y no plantean problemas complejos de interpretación. Se suele afirmar que el principio de aplicación de las reglas es "todo o nada"; es decir, la regla simplemente se aplica o no se aplica. Pero, a diferencia de las reglas, los principios se cumplen gradualmente (y no "todo o nada"), de manera que despliegan su eficacia según las particulares circunstancias de hecho y de derecho a las que estos se apliquen. Por esta razón, se afirma que los principios son "mandatos de optimización", en tanto deben ser realizados en la mayor medida posible según las posibilidades de hecho y de derecho de cada caso. Si surge un conflicto entre principios, el juez que deba resolver la controversia habrá de determinar, a la luz de los hechos concretos del caso de que se trate, cuál de los principios debe ceder en ese caso particular. Así, si las circunstancias de hecho varían, el mismo conflicto de principios se resolverá de manera distinta.

Para determinar a qué principio debe darse mayor peso en caso de que exista un conflicto entre ambos, se utiliza el método de la ponderación para establecer qué principio debe ceder en ese caso concreto y por qué debe hacerlo. El resultado de cada ponderación es lo que se conoce como una subregla, mediante la cual el juez que pondera los principios en conflicto formula, de manera abstracta, las condiciones de prevalencia de cierto principio. De esta forma, tras el análisis de una sentencia, la subregla o subreglas en ella contenidas pueden formularse de la siguiente manera: *En circunstancias de hecho X, el principio Y cederá frente al principio Z*. La subregla así formulada debe ser aplicada a todos los casos posteriores en que se presente el mismo conflicto de principios en circunstancias de hechos similares.

13.2. Temas abordados por el Observatorio

En la actualidad, el Observatorio se ocupa de dieciocho temas que pueden agruparse en tres grandes bloques:

a. El primer bloque temático se refiere a la jurisprudencia constitucional relacionada con once sujetos de especial protección. El tema más general de que trata este bloque tiene que ver con el desarrollo dado par la Corte Constitucional al principio

de igualdad material establecido en el artículo 13 de la Constitución Política. Según esta norma, las autoridades públicas deben adoptar medidas que favorezcan a los grupos discriminados o marginados y están obligadas a proteger, de manera especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. La Corte Constitucional ha dicho que el aparte del artículo 13 referente a la igualdad material contiene la denominada cláusula de erradicación de las injusticias presentes, de conformidad con la cual el Estado colombiano tiene la obligación de implementar acciones dirigidas a erradicar y desmantelar aquellas estructuras y prácticas sociales que determinan que ciertas personas y grupos sociales sean ciudadanos de segunda clase, y, por tanto, estén sometidos a distintas formas de opresión y subordinación.

En consecuencia los once sujetos de especial protección de que se ocupa el observatorio forman parte de grupos sociales históricamente marginados o discriminados, cuya voz –tradicionalmente silenciada– ha podido ser escuchada gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son: niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, personas en situación de indigencia, personas con diversa orientación sexual, personas privadas de la libertad, personas en situación de desplazamiento, grupos étnicos, trabajadores y sindicatos.

b. En el segundo bloque se ha sistematizado y analizado la jurisprudencia relativa a seis derechos constitucionales. Estos derechos fueron escogidos porque, en su conjunto, concretan el principio democrático de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. En suma, los seis derechos escogidos constituyen poderosas herramientas a disposición de todas las personas para garantizar una gestión pública abierta y transparente. Estos derechos son: derecho al debido proceso penal, hábeas corpus, derecho de petición, hábeas data, participación política y derechos colectivos.

c. El tercer bloque temático contiene las principales reglas establecidas por la Corte interamericana de Derechos Humanos en relación con el alcance e interpretación de los derechos que garantiza la Convención Americana sobre derechos humanos. El artículo 93 de la Constitución Política se refiere al denominado bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el cual el texto constitucional resulta ampliado por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, incluida la Convención Americana de Derechos Humanos. Este alto tribunal es el máximo intérprete del citado instrumento internacional y, por consiguiente, su jurisprudencia es vinculante para las autoridades públicas colombianas al momento de aplicar e interpretar los derechos contenidos en la Constitución colombiana. Aunque la Corte lnteramericana se ha ocupado de una gran diversidad de temas, es posible afirmar que el corazón de su doctrina se refiere a las obligaciones de los Estados en materia de lucha contra la impunidad y a los derechos de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

13.3. Acciones del Observatorio

Durante el año 2008 el Observatorio hizo seguimiento a la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en el periodo comprendido entre el primero de octubre de 2007 y el 30 de septiembre de 2008. En la página web de la Corte fueron publicadas alrededor de

900 sentencias en ese período. Se seleccionaron aquellas relacionadas con los temas que son objeto del Observatorio, se establecieron las subreglas vigentes y se incorporaron a los documentos que aparecen en la página web del Observatorio de Justicia Constitucional. En el mismo periodo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expidió 19 sentencias entre las cuales se encuentran las sentencias de interpretación de los Casos Escué Zapata y Masacre de la Rochela, ambos contra Colombia.

Por vía de ejemplo destacaremos algunos casos que fueron seleccionados para estudio con relación a tres de los temas que se trabajan en el Observatorio. Los casos restantes podrán ser consultados en la página web oficial del Proyecto.

En el tema de niños y niñas fue recurrente la protección de los derechos a la salud y a la educación.

Frente al tema de salud se destacaron sentencias como la T-760 de 2008 que reconoció un problema estructural en el sistema de seguridad social en salud, por fallas en su regulación. En este tema también es importante destacar las sentencias T-088 de 2008 y T-576 de 2008, entre otras razones, por el tipo de órdenes adicionales a las usuales que la Corte Constitucional impuso a las accionadas tales como:

En el tema de mujeres siguió siendo recurrente la protección de la mujer en estado de embarazo y las órdenes de reintegro al empleo, de prestación de servicios médicos, de pago de licencias de maternidad, entre otras, conforme a la modalidad de afectación de derechos estudiada en cada caso. Véase por ejemplo las sentencias T-084 de 2008, T-095 de 2008, T-113 de 2008 y T-136 de 2008, entre otras. También importante es la sentencia T-496 de 2008 que ordenó al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, y la adopción de medidas de protección a favor de las accionantes –mujeres víctimas en el marco de la ley de justicia y paz, y/o de líderes o activistas pertenecientes a organizaciones sociales que luchan por los derechos de las víctimas del conflicto armado–. Precisó la Corte en su sentencia que en la evaluación del riesgo y en la selección y ejecución de las medidas aplicables, se debería tener en cuenta las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado sobre protección de la mujer contra todo tipo de violencia, así como el enfoque de género que permita una respuesta diferenciada y adecuada a las particulares circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentre la mujer, derivadas de su condición de género.

En el tema de minorías étnicas la Corte nuevamente protegió el derecho a la consulta que asiste a las comunidades étnicas, indígenas o afrodescendientes. Al expedir la sentencia C-481 de 2008 la Corte ordenó suspender la ejecución de los proyectos y de los respectivos programas o presupuestos plurianuales incluidos en la Ley 1151 de 2007 –Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010– que tengan la potencialidad de incidir de manera directa y específica sobre pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la doctrina constitucional, misma que no se realizó previamente a la adopción de dicha ley.

14. PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DESDE LAS DEFENSORÍAS REGIONALES Y SECCIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Actividades generales

14.1. Regional Bogotá

Formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario para oficiales y suboficiales de los Batallones de Infantería No. 37 "Guardia Presidencial y Batallón José María Rosillo".

a. Identificación de la necesidad de intervención:

- Incrementar programas de formación para que el soldado, el suboficial y el oficial tengan una base sólida de conocimiento en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que les permita tomar con certeza las decisiones que con frecuencia se ven obligados a asumir en materia de seguridad.
- Reforzar la aplicabilidad de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de manera que la instrucción sea la más adecuada y que encuentre en la práctica plena aplicación en el normal ejercicio de las actividades militares, de manera que se integre en todos los niveles de la fuerza pública.

b. Objetivo General:

Formar a 25 oficiales y suboficiales del Batallón de Infantería No. 37 Guardia Presidencial y 41 oficiales, suboficiales y soldados profesionales del Batallón José María Rosillo en derechos humanos, principios básicos del derecho internacional humanitario y derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

c. Objetivos Específicos

Realizar diplomado de 110 horas de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario dirigido a 40 oficiales, suboficiales y soldados profesionales del batallón José María Rosillo y 25 oficiales y suboficiales del batallón de infantería No. 37 Guardia Presidencial.

d. Resultados Alcanzados:

- Conformación de vínculos interinstitucionales con el Ejército, que permiten la consolidación de un proceso permanente de formación dirigido a los miembros de dicha institución.
- Coadyuvancia en la formación de los oficiales a cargo de las oficinas de derechos humanos en los diferentes batallones de la ciudad.
- Graduación de 40 oficiales, suboficiales y soldados profesionales en los principios básicos de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

e. Evaluación y Observaciones:

Se notan significativos avances por parte de los destinatarios del proyecto en el manejo de los conceptos básicos de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y el serio compromiso de ajustar sus operaciones militares y su accionar en el marco de los límites previstos en la Constitución, en la Ley y en los Tratados Internacionales de Protección.

El éxito del diplomado al interior de las Fuerzas Militares, permite concluir la necesidad de implementarlo como un programa permanente de formación por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Bogotá, que será ampliado a los oficiales y suboficiales de las diferentes instalaciones del Ejército.

f. Recomendaciones:

A pesar del esfuerzo realizado por la Regional, se requiere de un apoyo permanente por parte de la Defensoría del Pueblo en la entrega de material de apoyo, así como logístico y administrativo, facilitando medios de transporte necesarios.

Capacitación a Guardia Penitenciaria, funcionarios y miembros del Comité de Derechos Humanos, Resolución OEA 001 de 2008

a. Identificación de la necesidad de intervención.

Las continuas vulneraciones de derechos humanos a los internos en los establecimientos de reclusión, requiere la implementación de formación continua a guardias, funcionarios e internos sobre las responsabilidades estatales en la protección de los derechos humanos.

Colombia como Estado parte de la Organización de los Estados Americanos OEA, se encuentra obligada a atender la normatividad expedida por dicho organismo Internacional. Para el año 2008 la OEA expidió la Resolución 001, relativa a la protección en materia de derechos humanos de los internos en los establecimientos de reclusión. La Defensoría del Pueblo, como el organismo encargado de velar por la protección de los derechos humanos posee en el marco de sus responsabilidades velar por que no se produzcan violaciones de derechos al interior de los establecimientos de reclusión.

b. Finalidad.

Dotar a la guardia penitenciaria, funcionarios de las cárceles e internos de los establecimientos de reclusión de las herramientas contenidas en la Resolución 001/2008 de la OEA, para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

c. Objetivo Específico:

- Realizar un ciclo de formación en las cuatro cárceles de Bogotá.
- Formar un grupo de funcionarios que se conviertan en multiplicadores del contenido de la Resolución.
- Formar a un grupo de internos, acerca de las responsabilidades del Estado en la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, contenidos en la mencionada resolución.

d. Actividades Realizadas.

Se efectuó un ciclo de 16 horas de capacitación en cada establecimiento de reclusión, coordinado por la Regional Bogotá, con la colaboración del grupo de defensores públicos adscritos al Programa 1542/97.

e. Resultados alcanzados.

- Capacitación de 80 guardias penitenciarios y funcionarios de las cárceles Modelo, Picota, Distrital y Buen Pastor de Bogotá.
- Capacitación de 103 internos pertenecientes a las cuatro cárceles de Bogotá.
- Realización de 15 programas de expansión a cargo del personal capacitado.

f. Evaluación y observaciones:

La realización de este proyecto permitió complementar el proceso de formación realizado con los internos de los Comités de Derechos Humanos y dotarlos de herramientas legales, contenidas en instrumentos internacionales de protección.

Este proyecto se efectuó con el apoyo docente de los Defensores Públicos del Programa 1542/97. Beneficios Administrativos.

Proyecto de capacitación básica en derechos humanos para funcionarios de la Secretaría de Integración Social, Programa Habitante de Calle

a. Descripción del proyecto

El proyecto se realizó como un componente esencial de la promoción y protección de los derechos de los ex habitantes de la calle en las diferentes etapas que maneja la Secretaría de Integración Social del Distrito y como una visibilización de los aportes de quienes diariamente podrían identificar y valorar las situaciones de riesgo y otra información útil sobre factores de vulnerabilidad de las comunidades y mecanismos sociales e institucionales que contribuyen a la protección de la población y a la seguridad ciudadana.

b. Proceso de intervención o de actuación institucional.

- Se impartieron ciclos de formación básica en derechos humanos y derecho internacional humanitario dirigidos a funcionarios que forman parte de diversas modalidades:
- Brigadas de atención en calle: operan durante las 24 horas del día en 19 localidades de Bogotá.
- Modalidad hogar de paso día: prestan atención básica en salud, higiene y alimentación, así como talleres lúdicos y formativos.
- Modalidad hogar de paso noche: prestan servicio de hospedaje, alimentación e higiene.
- Modalidad atención transitoria: se caracteriza por la prestación de dos tipos de servicios: atención a necesidades básicas y atención terapéutica individual y grupal que facilite la recuperación y potenciación de las diferentes dimensiones del ser humano.
- Modalidad comunidades de vida: prestan atención integral y especializada para el tratamiento, habilitación y restablecimiento de vínculos que faciliten la inclusión de esta población que presenta altos niveles de consumo y adicción a sustancias psicoactivas.

Adicionalmente, cuentan con un énfasis en formación para el trabajo y oportunidades de generación de ingresos. Se laboró en la comunidad Hogar El Camino.

- Modalidad enlace social: ofrece a los egresados y egresadas de las comunidades de vida y de atención transitoria, oportunidades para la generación de ingresos, capacitación y formación para el trabajo, mediante la incorporación a diferentes convenios interinstitucionales en las áreas ocupacionales y educativas, y, propende por el fortalecimiento de los vínculos familiares, sociales y comunitarios de esta población.

c. Finalidad.

Articular, fortalecer y ampliar los radios de acción de los programas existentes en el Distrito Capital en el campo de la prevención y atención de los derechos humanos, contribuyendo al cumplimiento de la normatividad nacional e internacional que reconoce los derechos humanos como derechos para todas las personas, propendiendo por la dignidad de los ex habitantes de la calle y por garantizar su inclusión en el trabajo de los funcionarios del distrito que se encuentran a cargo en las etapas de resocialización en los programas de la Alcaldía Mayor.

d. Objetivos específicos.

Garantizar que las entidades e instituciones del Gobierno Distrital incorporen y promuevan medidas y proyectos dirigidos a la erradicación de las violencias y violaciones de derechos humanos que recaen sobre los ex habitantes de la calle.

e. Actividades generales realizadas.

Se privilegiaron los temas relativos a las responsabilidades de los funcionarios del Estado en la protección de los derechos humanos y en la aplicación de los mecanismos de protección.

f. Logros alcanzados

Capacitación de un grupo de funcionarios de la Secretaría de Integración en los fundamentos básicos de los derechos humanos más vulnerados a los ex habitantes de la calle y en las responsabilidades de los funcionarios sobre su protección.

Aplicabilidad de los derechos humanos por parte de los funcionarios de la Secretaría de Integración.

Proyecto de capacitación a los Comités de Derechos Humanos de las cárceles de Bogotá

a. Identificación clara del proyecto o actividad adelantada.

La responsabilidad de la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, ha consolidado una serie de herramientas que contribuyen en el fortalecimiento interno de los Comités, mediante la creación de estrategias efectivas de comunicación con los organismos de control y los funcionarios de las instituciones penitenciarias y carcelarias. Parte de este logro es la consolidación de alianzas interinstitucionales que fortalecen y cualifican la gestión y el empoderamiento de los internos y su reconocimiento como sujetos de derechos al interior de los establecimientos.

El reconocimiento de los Comités de Derechos Humanos como interlocutores calificados puede considerarse como un significativo avance en espacios donde hasta hace un tiempo, el temor a las represalias y traslados se convirtieron en el primer aliado en la violación de los derechos de los internos. Este avance obedece a las gestiones institucionales de promoción, pero también a aquellas herramientas jurídicas implementadas que permiten garantizar la permanencia de los miembros de los Comités sin cambios que no obedezcan a motivos de estricta disciplina o seguridad de los establecimientos.

Contamos así con Comités permanentes conformados por internos mediante el ejercicio democrático de elección, y con el compromiso de las instituciones de control, en la vigilancia, seguimiento y protección de la población carcelaria de los cuatro principales centros de reclusión de la ciudad.

b. Descripción de cada proyecto:

La Defensoría del Pueblo como institución de derechos humanos contempla la facultad de recoger denuncias individuales y darles seguimiento a casos de abuso y vulneración de derechos. La recepción de denuncias y quejas individuales representa un mecanismo básico de protección de las personas, principalmente para aquellas que no están en condiciones de defenderse por la vía legal con la misma facilidad de quienes gozan de su libertad.

Con la finalidad de incrementar el número de denuncias y coadyuvar en la solución de las mismas, la Defensoría del Pueblo mediante el uso de los mecanismos de participación ha privilegiado la formación en derechos humanos de los miembros de los diferentes Comités y Mesas de Trabajo de las cárceles de la ciudad, como interlocutores válidos entre la población penitenciaria en general y las instituciones del Estado encargadas de la protección de sus derechos, realizando de manera permanente los ciclos de promoción y divulgación de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

c. Proceso de intervención o de actuación institucional. Este proyecto tiene dos finalidades simultáneas:

Una de ellas es la de capacitar al personal de los Comités de Derechos Humanos y Mesas de Trabajo de las cárceles en derechos humanos y consecuentemente con ello, ayudarles a optimizar su tarea de protección en lo que hace a las distintas formas de gestionar las quejas y solicitudes.

La otra consiste en ofrecer al interno la oportunidad de liderazgo y el reconocimiento de las horas de estudio y trabajo en el Comité, como beneficio para la redención de la pena.

Así mismo, contribuir activamente en la humanización de las cárceles y la defensa de los derechos humanos de los detenidos.

d. Objetivos específicos.

- Realizar cuatro procesos de formación en derechos humanos dirigidos a los Comités y Mesas de trabajo de los cuatro centros de reclusión de la ciudad de Bogotá.
- Generar procesos de comunicación entre los internos, las autoridades penitenciarias y los organismos de control.

- Crear un documento base que sirva de insumo de trabajo para el proceso pedagógico en los procesos de réplica.

e. Actividades generales realizadas.

Se realizó el ciclo de formación en las cuatro principales cárceles de la ciudad, mediante un convenio de cooperación efectuado con la Procuraduría General de la Nación de Bogotá y la Personería de Bogotá y con los apoyos institucionales de acuerdo con las competencias, bajo la coordinación de los profesionales de la Regional Bogotá.

Centros Intervenidos

Cárcel Distrital de Varones y Mujeres de Bogotá

Cárcel Modelo

Penitenciaría Central La Picota

Reclusión de Mujeres El Buen Pastor

Beneficiarios directos:

Cárcel Distrital de Varones y Mujeres de Bogotá	45 internos
Cárcel Modelo	45 internos
Penitenciaría Central La Picota	40 internos
Reclusión de Mujeres El Buen Pastor	45 internas
TOTAL	**175 Internos**

Proyecto de promoción de los derechos humanos en las instituciones educativas distritales de Bogotá

Esta propuesta se realizó como resultado de un convenio efectuado entre la Defensoría del Pueblo y los CADEL de la Secretaría de Educación Distrital de las localidades de Bosa, Kennedy, Mártires, Antonio Nariño, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Fontibón, Usaquén y Suba.

El proyecto buscó incidir eficazmente sobre la sensibilidad y la conciencia social en pro del reconocimiento, defensa, promoción y vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la acción estratégica interinstitucional de tal manera que el Estado, la sociedad y la familia asuman sus deberes de protección con más responsabilidad.

Para enseñar a construir la no-violencia es imprescindible incorporar innovaciones educativas que, adecuadamente aplicadas, pueden contribuir a desarrollar valores como:

Deliberaciones y análisis entre compañeros en grupos heterogéneos, sobre distinto tipo de conflictos (como los que se producen en las instituciones, en la familia, en los contextos históricos).

Estudio de experiencias de responsabilidad y solidaridad en equipos heterogéneos de aprendizaje cooperativo, en los que los alumnos y alumnas aprendan a investigar y enseñar con compañeros y compañeras que son al mismo tiempo iguales pero diferentes.

Reflexiones sobre procedimientos positivos y eficaces de resolución de conflictos, a través de los cuales los jóvenes puedan aprender a utilizar la reflexión, la comunicación, la mediación o la negociación para defender sus intereses o sus derechos.

Ejercicio de experiencias de democracia participativa, basadas tanto en conocer y compaginar la diversidad de perspectivas como en adoptar decisiones de forma democrática.

a. Finalidad.

La Defensoría del Pueblo fortalece la prevención efectiva de los derechos de las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar en los establecimientos educativos de las localidades escogidas para el proyecto, propiciando el aumento de la denuncia destinada a combatir todas las formas de explotación, abuso, discriminación y vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas por esas prácticas potenciando la capacidad de la comunidad educativa para prevenir y afrontar situaciones de vulneración.

b. Objetivos específicos.

- Realización de ciclos de 8 horas de formación para la prevención de violencia intrafamiliar y prevención del abuso sexual a menores en 360 instituciones educativas distritales de la ciudad de Bogotá.
- Celebración del día nacional de los derechos humanos en las instituciones educativas distritales, previa realización de eventos de sensibilización al interior de las instituciones educativas.

c. Actividades realizadas.

El proyecto se desarrolló del 5 de mayo al 9 de septiembre de 2008 y estuvo destinado a personeros estudiantiles, representantes de curso y docentes en 360 instituciones educativas distritales de Bogotá.

d. Los temas principales en la formación fueron:

- Ley de infancia y adolescencia
- Prevención del abuso sexual
- Prevención de la violencia intrafamiliar y mecanismos jurídicos actuales para su protección
- Manuales de convivencia.

e. Resultados alcanzados.

- La realización del ciclo de formación, brindó elementos básicos para comprender las consecuencias que sobre los menores generan los actos de violencia intrafamiliar y sexual.

- Generación de conciencia sobre la necesidad de sacar del silencio el abuso sexual para poder trabajar efectivamente sobre su protección.
- Explicar los procedimientos creados a través de la política pública Distrital de atención a las víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual, con el fin de prevenir los actos de violencia o judicializar a los responsables de la misma.
- Propiciar la creación de redes de apoyo para las víctimas de violencia, al interior de los establecimientos educativos distritales de la ciudad.
- Sensibilizar a alumnos y docentes sobre la necesidad de la denuncia de los casos de violencia intrafamiliar y sexual.
- Defender los derechos de los niños y niñas de nuestra población en general.

Capacitación según atención de solicitudes.

Adicionalmente a los procesos enunciados anteriormente, se atendieron las solicitudes individuales o colectivas de capacitación cursadas por diversas instituciones sociales, ONG, instituciones educativas, INPEC y otros, de modo que se atendieron 16 peticiones para cubrir una población de 1.545 estudiantes y 176 adultos.

14.2. Regional Arauca

Esta Regional realizó cincuenta y dos actividades de formación que comprenden foros, talleres conferencias y video conferencias, las cuales cubrieron a cerca de 1.925 personas de diferentes sectores sociales: servidores públicos, estudiantes e integrantes de diversas comunidades. Los temas que más se trabajaron fueron: el debido proceso, desplazamiento forzado, derecho internacional humanitario, mecanismos de resolución de conflictos protección por minas antipersonal, qué son los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, prevención humanitaria (minas), los derechos humanos en los centros de reclusión, la importancia de los comités de derechos humanos, los derechos humanos y la fuerza pública, límites de la fuerza pública, mecanismos de prevención, protección y defensa de los derechos humanos, libre desarrollo de la personalidad, derecho a la libertad, organización comunitaria, personas protegidas por el derecho internacional humanitario, entre otros.

14.3. Regional Bolívar

La regional Bolívar trabajó cerca de 44 actividades de promoción y formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, para comunidades académicas universitarias, básica primaria y secundaria. Lo mismo se atendió a las solicitudes efectuadas por la fuerza pública, comunidades en condición de desplazamiento, Cámara de Comercio, centros de reclusión y organizaciones sociales. Los temas tratados, derechos fundamentales-mecanismos de participación, ley 1153 pequeñas causas, derecho internacional humanitario, derecho constitucional de los derechos humanos, mecanismos de protección de los derechos de las víctimas, explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, resoluciones de la OEA, derechos de mujer, anciano y niñez.

14.4. Regional Risaralda

- Participación en las redes departamentales de control social a la gestión pública.

En el desarrollo de la Línea de Acción de Formación y Capacitación de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y Promoción de Control Social a la Gestión Pública, se capacitó a los Veedores Ciudadanos y Promotores de Control Social en el departamento.

- Programa nacional de capacitación en derechos humanos a personeros municipales del departamento de Risaralda y Norte del Valle.

Intervención en el programa nacional de capacitación en derechos humanos a los personeros municipales de Risaralda, Caldas, Quindío y Norte del Valle, los días 14 al 18 de julio de 2008, en la ciudad de Pereira, asumiendo la Regional el compromiso de acompañar a los personeros del departamento de Risaralda, en el tema de desarrollo de las políticas públicas en la Ley de la Infancia y Adolescencia.

- Primer encuentro con autoridades civiles, personeros municipales y militares del departamento de Risaralda y la Defensoría del Pueblo con el Sistema de Alertas Tempranas SAT.

El día 10 de abril se llevó a cabo el primer encuentro departamental con autoridades civiles, personeros municipales y militares y de policía del departamento de Risaralda, sobre los siguientes temas:

- La Defensoría del Pueblo y la Constitución Política de Colombia.
- Responsabilidades y funciones de las autoridades civiles y militares en la política pública y protección de la población civil en el contexto del conflicto armado interno, de conformidad con la Ley 1106 de 2006 y el Decreto 2862 de 2007.
- Panorámica del riesgo del departamento de Risaralda.
- Atención a población en situación de desplazamiento forzado.
- Ley de Justicia y Paz: Acceso a las víctimas en el departamento de Risaralda y la protección de bienes y predios abandonados por el Estado.

- Taller–encuentro: megaproyecto de minería en el Eje Cafetero. Impactos y escenarios de riesgo en comunidades étnicas, realizado por la Defensoría del Pueblo.

Evento realizado los días 29 y 30 de mayo de 2008 con los representantes, gobernadores de los resguardos y comunidades indígenas del departamento de Risaralda y de Caldas, en temas como la Defensoría del Pueblo y SAT, en el marco del conflicto armado interno, médicos tradicionales, reconstrucción de los territorios, estatuto minero, estatuto minero en relación con los pueblos indígenas, identificación de las zonas de interés de los megaproyectos en la región, conflictos e impactos sociales, ambientales y territoriales por los megaproyectos, identificación de los impactos en las comunidades y territorios, derechos de los pueblos indígenas, consulta previa.

- Taller escenarios de riesgo en el área metropolitana del centrooccidente y Santa Rosa de Cabal Risaralda. Panorámica actual y tendencias. Una mirada desde las organizaciones sociales del departamento.

Realizado por la Regional y el SAT, los días 16 y 17 de junio, con las organizaciones de derechos humanos del departamento de Risaralda, abordándose entre otras temáticas: la identificación de la problemática de violencia del área metropolitana desde la vivencia personal y la reflexión colectiva sobre los derechos humanos, el ejercicio de soberanía como sujeto de derechos individual y colectivo, ejercicio de la autonomía y afirmación de derechos y la valoración del taller.

14.5. Regional Valle del Cauca

Dentro de la gestión de promoción y divulgación de los derechos humanos se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Ciclo de Conferencias en la Personería Municipal de Palmira en temas relacionados con derechos humanos de personas amenazadas, ley de Justicia y Paz, Código de Infancia y Adolescencia, dirigida a los funcionarios de la personería de Palmira.

  Lugar de la Capacitación: Bosque Municipal, Palmira – Valle.

  Capacitadores: Felipe Flor Parra, Asesor de Desplazamiento para el Valle del Cauca, Lennos Ramos Panchano, Profesional Área de Quejas, Servio Tulio Herrera Jativa, Defensor Público, María del Socorro Adarve, Defensora Pública.

- Capacitación en Derechos Humanos para miembros de la Escuela Democrática de Participación Ciudadana "Manantial de Vida" programa solidario en Pro del Mejoramiento de la calidad de vida. Tema: Derechos Humanos y Servicios de Salud.

  Lugar: Auditorio Escuela Democrática de Participación Ciudadana.

  Capacitadores: Lennos Ramos Panchano, Ady Salcedo.

- Capacitación en derechos humanos, servicios públicos, vivienda digna, dirigida a miembros de la Comunidad de la Parroquia San Lorenzo.

  Capacitadores: Ady Salcedo, Lennos Ramos Panchano.

- Capacitación Policía Nacional de Colombia, Departamento de Policía Valle, dirigida a la Compañía Auxiliares Bachilleres, a los auxiliares de policía, con el tema Ley de Justicia y Paz, derechos humanos, derechos de familia.

  Lugar: Academia Real - Palmira Valle

  Capacitadores: Servio Tulio Herrera, Lennos Ramos Panchano.

- Capacitación Personeros Municipales en la ciudad de Cali, Coordinado a nivel nacional por el Doctor Gustavo Garcés de la Procuraduría General de la Nación y en Cali por el Dr. Lennos Ramos Panchano, abogado Defensoría del Pueblo Regional Valle. Los temas que se trataron fueron: Conceptos Básicos de Derechos Humanos, Responsabilidad del Estado, Mecanismos de Protección de Derechos Humanos, Recursos y Acciones Judiciales, Líneas Jurisprudenciales.

- Programa para la formación en derechos humanos Iglesia Episcopal de Cali, dirigida a la comunidad del sector, cuyos temas fueron: Introducción a los derechos humanos, estado social de derecho e instituciones de defensa, mecanismos nacionales e internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, estrategias de exigibilidad y políticas públicas, derechos de participación, estrategias en materia de derechos humanos, coyuntura de derechos humanos, desplazamiento forzado, discriminación, situación humanitaria.

  Lugar Iglesia Episcopal de Colombia

  Capacitadores: Lennos Ramos Panchano, Addy Salcedo, Francisco Barco.

- Capacitación para personeros municipales de la ciudad de Cali, en temas relacionados con derechos humanos, Estado social de derecho e instituciones de defensa y mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos.

  Lugar: Auditorio Defensoría del Pueblo – Cali.

- Capacitación Comuna 19 de la ciudad de Cali. Temas: Derechos Humanos, Políticas Públicas para la Ciudad, Vivienda Digna, Desplazamiento Forzado.

  Lugar: Auditorio Defensoría del Pueblo Regional Valle.

  Capacitadores: Lennos Ramos Panchano, Felipe Flor Parra, Nelson García de la Cruz.

- Capacitación en el tema de acciones populares dirigido a la comunidad de la ciudad de Cali, realizado el 19 de septiembre de 2008 por Carmen Elvira Ospina Vásquez y Felipe Caicedo.

- Cursos Pedagógicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de Ley de Infancia y Adolescencia, dirigido a los padres de familia que han maltratado a sus hijos, realizados en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo.

- Concurso de Murales. La Defensoría del Pueblo del Valle del Cauca junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos promovieron la realización de un concurso de murales artísticos alusivos al 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El concurso se efectuó entre las instituciones educativas de Santiago de Cali para lo cual, estudiantes y docentes realizaron actividades lúdicas, artísticas y pedagógicas sobre los derechos humanos como alternativa didáctica y cultural para fomentar la educación en esta materia.

  Las muestras artísticas más representativas fueron reconocidas por la Defensoría del Pueblo en un acto público celebrado el 10 de diciembre, día internacional de los derechos humanos y recibieron una colección de textos y materiales lúdicos pedagógicos sobre derechos humanos elaborados por la Defensoría del Pueblo y las Naciones Unidas, principalmente.

  Se vincularon al concurso 110 colegios e instituciones educativas, públicas y privadas de la capital del Valle del Cauca, capacitándose por cada Centro Educativo cincuenta (50) niños. La actividad tuvo una duración de seis meses.

G. LA DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Un aspecto esencial de la Magistratura Moral ejercida por el Defensor del Pueblo tiene que ver con la divulgación de las acciones defensoriales y de la necesidad de informar e incidir sobre la opinión pública, la sociedad y las autoridades para que se lleven a cabo acciones orientadas a procurar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos o a la superación de las circunstancias relacionadas con su vulneración o amenaza, así como del respeto del derecho internacional humanitario.

Es importante poner de presente que el mandato constitucional que otorga el ejercicio de la Magistratura Moral, exige al Defensor del Pueblo que ante hechos de gran trascendencia de amenaza o vulneración de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que ocurren de manera cotidiana, tiene el compromiso de pronunciarse, mediante comunicados de prensa y declaraciones públicas a través de medios masivos de comunicación, para establecer la posición de la Defensoría del Pueblo ante lo ocurrido y esclarecer a la opinión las consecuencias de los hechos sobre la sociedad en el contexto del compromiso de la protección de los derechos humanos por parte de la institución.

Es importante reiterar que en el cumplimiento de la tarea de suministrar a la opinión pública la visión institucional de situaciones violatorias de las normas 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 comunicacional ante la sociedad.

En ese sentido los pronunciamientos públicos institucionales, los comunicados de prensa, las campañas de divulgación institucional y los contenidos que se divulguen en prensa, radio, internet o televisión deben estar fundamentados en coherencia con la Misión-Visión de la institución y el Plan Estratégico Institucional 2005-2010, lo anterior para generar confianza, credibilidad y legitimidad, en la comunidad, las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil para fijar directrices y promover la acción de los distintos agentes de la sociedad civil y del Estado involucrados en la realización de los derechos humanos.

En coherencia con esa misión defensorial la Oficina Delegada de Comunicaciones desarrolló para el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2008 una serie de actividades estratégicas de comunicación a nivel nacional orientadas a divulgar y concienciar a la opinión pública en el conocimiento y análisis de la situación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia.

Acciones realizadas en materia de comunicaciones

Programa de televisión por la población civil

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.

A través de la educación y divulgación en derechos humanos que se realiza con el programa *Por la Población Civil,* la Defensoría del Pueblo realiza un esfuerzo pedagógico y comunicativo importante con el propósito de sensibilizar y concienciar 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, la consolidación de la participación ciudadana, la solidaridad con las víctimas del conflicto armado y en general con todos los temas relacionados con el respeto, garantía y realización de los derechos humanos.

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

El programa de televisión *Por la Población Civil* hace parte de las iniciativas de la Defensoría del Pueblo dentro de las acciones institucionales de divulgación y promoción del conocimiento de 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 el programa de televisión *Por la Población Civil* en la franja del fin de semana todos los sábados a las 5:30 p.m. Está orientado a educar y sensibilizar a los ciudadanos a través de un medio masivo de comunicación con cobertura nacional en torno a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El programa cuenta con amplia teleaudiencia y logró un nivel de penetración importante en las regiones más apartadas del país.

Los contenidos del programa de televisión se han convertido en una herramienta crucial y estratégica para la divulgación e institucionalización de los derechos humanos, así como de su apropiación pública. Los temas del programa *Por la Población Civil* corresponden a las tareas que adelanta la Defensoría del Pueblo en las regiones colombianas y su realización corresponde a una visión pedagógica y básica de los derechos humanos con la participación de las comunidades en las acciones institucionales de la entidad.

Acciones durante el año 2008

Durante el año 2008 la Defensoría del Pueblo realizó 48 programas de televisión *Por la Población Civil*, (ver cuadro No. 1). Es importante señalar que estos programas en su género son un espacio de la televisión colombiana institucional que ofrece información especializada sobre derechos humanos y sus contenidos fueron aceptados por la Comisión Nacional de Televisión.

El programa de televisión se desarrolla bajo la dirección de la Delegada de Comunicaciones y Asuntos del Despacho de la Defensoría del Pueblo, cuenta con un equipo de comunicadores encargados de las investigaciones y de la producción.

La divulgación de temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario a través del programa *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 la construcción de la cultura de los derechos humanos.

Campañas institucionales

La Defensoría del Pueblo realizó durante el año 2008 dos campañas institucionales de alto impacto público, encaminadas a sensibilizar e informar a la opinión pública sobre la grave situación del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes y la orientación psicojurídica 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.

1. Campaña. *No más niñez y adolescencia reclutada.* El 29 de octubre de 2008 la Defensoría del Pueblo lanzó en la plaza central del municipio de Soacha, Cundinamarca, la campaña humanitaria *"No Más Niñez y Adolescencia Reclutada"*, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Consejo Noruego para los Refugiados, la Personería Municipal y la Alcaldía de Soacha.

El evento tuvo como telón de fondo un concierto del grupo musical "Dr. Krápula" de la ciudad de Bogotá y vinculó cerca de 5.000 estudiantes de bachillerato de los colegios del municipio de Soacha con el propósito de apoyar el carácter humanitario y social de la misma bajo el lema: *"No más niñez reclutada por los grupos armados"*.

La campaña humanitaria tuvo como objetivo llegar a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, no solo de Soacha, sino de todo el país, sensibilizándolos sobre las graves violaciones a los derechos fundamentales de los menores, como la práctica del reclutamiento ilícito y/o utilización de la niñez por parte de grupos armados ilegales. De igual forma, se buscó vincular a las comunidades impactándolas de manera positiva sobre esta problemática.

La campaña construyó una ruta de atención conjunta entre las autoridades y las organizaciones gestoras del proyecto para sensibilizar a las comunidades identificando mecanismos para evitar el reclutamiento ilícito en la niñez.

La campaña contó con apoyo de los medios de comunicación en el país y para la penetración de la misma en los sectores vulnerables de la sociedad colombiana se multiplicó con la utilización de redes sociales escolares y la distribución de volantes, plegables y afiches como soporte de información.

2. Campaña. *Sensibilización y Orientación en materia de Justicia y Paz*. En el año 2008 se realizaron 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 ruta de 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 a las víctimas del conflicto armado información sobre los servicios que ofrece la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo para atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado en lo concerniente a su orientación psicosocial y jurídica.

Con la elaboración de afiches, plegables y videos como soporte publicitario, la campaña institucional busca ofrecer respuestas efectivas a las víctimas para obtener apoyo integral en los procesos de verdad, justicia y reparación.

Audiencias Defensoriales

Con la realización de las Audiencias Defensoriales el Defensor del Pueblo debe formular recomendaciones a las autoridades competentes y que las mismas tengan una amplia difusión dentro de las comunidades afectadas y sirvan para construir escenarios democráticos de participación con la formulación de soluciones urgentes y consensuadas. Se realizaron varias audiencias defensoriales, las cuales las encontramos relacionadas en los acápites correspondientes de la dependencia de la entidad que la promovió.

Las Audiencias Defensoriales tienen divulgación en diversos medios de comunicación nacionales y regionales e igualmente en la página web y en el programa de televisión de la Defensoría del Pueblo.

Revista Población Civil

Dentro de la estrategia de divulgación e información de las acciones institucionales de la Defensoría del Pueblo asimismo se cuenta con la publicación de la revista *Población Civil,* la cual tiene como política editorial la realización de números temáticos relacionados con la protección y defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La edición número 5ª de enero de 2008 incluyó el tema de las Víctimas, Verdad, Justicia y Reparación y un contenido diverso en el que a través de entrevistas, informes especiales, opiniones calificadas de expertos y posiciones institucionales sobre el tema se ofreció una perspectiva múltiple sobre los procesos de verdad, justicia y reparación en el marco de la Ley 975.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado una línea estratégica con acciones de promoción y divulgación que buscan asegurar una debida asistencia a las víctimas.

La circulación de la revista *Población Civil* se realizó a través del territorio nacional y se distribuyó en forma gratuita en organizaciones nacionales de víctimas, funcionarios de instituciones nacionales e internacionales que adelantan acciones sobre el tema, colegios, universidades, organizaciones de la sociedad civil y las defensorías regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo.

Anexo Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1 Programa institucional de televisión "Por la Población Civil"

PROGRAMAS DE TELEVISIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2008		
1	Feb-02	Tutelas en Salud
2	Feb-09	Libertad de Prensa
3	Feb-16	Plan Nacional de Derechos Humanos
4	Feb-23	15 Años Defensoría del Pueblo
5	Mar-01	Congreso Iberoamericano de Defensores del Pueblo
6	Mar-08	Violencia Contra la Mujer - Marcha 06 de Marzo Crímenes de Estado
7	Mar-15	Foro Internacional de Desplazados
8	Mar-22	Congreso Iberoamericano de Defensores del Pueblo
9	Mar-29	Día Mundial Contra las Minas Antipersonal
10	Abr-05	Defensoría Pública - Colegio Nacional de Defensores Públicos
11	Abr-12	Día Mundial de la Salud
12	Abr-19	Ley de Justicia y Paz
13	Abr-26	Observatorio del Cáncer
14	May-03	Derechos Sexuales Población LGBT - Discriminación
15	May-10	Explotación Sexual Comercial Infantil
16	May-17	Niños Desvinculados del Conflicto - Explotación Sexual Comercial Infantil
17	May-24	Mujer Conflicto Armado - Discriminación
18	May-31	Observatorio del Cáncer - Informe Procuraduría y Defensoría II
19	Jun-07	Día Mundial del Medio Ambiente
20	Jun-14	La Etnoeducación
21	Jun-21	Día Mundial del Refugiado
22	Jun-28	Congreso Internacional de Desaparición Forzada
23	Jul-05	Lanzamiento " Cartilla de los Medicamentos"
24	Jul-12	El Secuestro en la Normativa Humanitaria
25	Jul-19	Informe sobre la Tortura
26	Jul-26	Gestión Defensoría del Pueblo
27	Ago-02	Derechos Sexuales y Reproductivos de la Población Desplazada
28	Ago-09	Gestión Defensorial - Audiencia Defensorial Santa Marta
29	Ago-16	Lanzamiento Pedagógico Cartilla de los Medicamentos
30	Ago-23	Mujer y Conflicto Armado
31	Ago-30	Informe Tortura - Acciones Populares
32	Sep-06	Día Nacional de los Derechos Humanos
33	Sep-13	Normativa Humanitaria sobre el Secuestro
34	Sep-20	Concurso Universitario de Derechos Humanos
35	Sep-27	Niños Desvinculados del Conflicto Armado II
36	Oct-04	Concurso Nacional de Rendición de Cuentas
37	Oct-11	Salud Mental de los Colombianos

PROGRAMAS DE TELEVISIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2008		
38	Oct-18	Los Personeros Municipales
39	Oct-25	Semana de las Naciones Unidas
40	Nov-01	Campaña Contra el Reclutamiento de Niños y Niñas
41	Nov-08	Libro de Atención a Víctimas
42	Nov-15	Seminario Medios de Comunicación Arte - Cultura
43	Nov-22	Minga Indígena y Trámite de Quejas
44	Nov-29	Seguimiento a las Políticas Públicas en DESC
45	Dic-06	Día Internacional del Sida
46	Dic-13	Declaración Nacional de los Derechos Humanos
47	Dic-20	Balance Defensoría 2008
48	Dic-27	El Secuestro en la Normativa Humanitaria
TOTAL: 48 PROGRAMAS		

*

justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.
Verdad, justicia,
reparación. Verdad,
justicia, reparación.

Decimosexto Informe
del Defensor del Pueblo al
Congreso de la República

XVI

Con las víctimas

¿En qué andamos y en dónde estamos?

Tercera parte

La Entidad

TERCERA PARTE

La tercera parte del informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República comprende dos capítulos: A) La Entidad y B) El Fortalecimiento Institucional.

Esta parte del informe suministra la información sobre la estructura orgánica y funcional, el Plan Estratégico Institucional, el desarrollo financiero y administrativo, la cooperación internacional y las actividades que se adelantaron para alcanzar el fortalecimiento institucional.

Los anexos que acompañan algunos de los temas se presentan al final de cada capítulo.

III. LA ENTIDAD Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A. LA ENTIDAD

1. PRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD

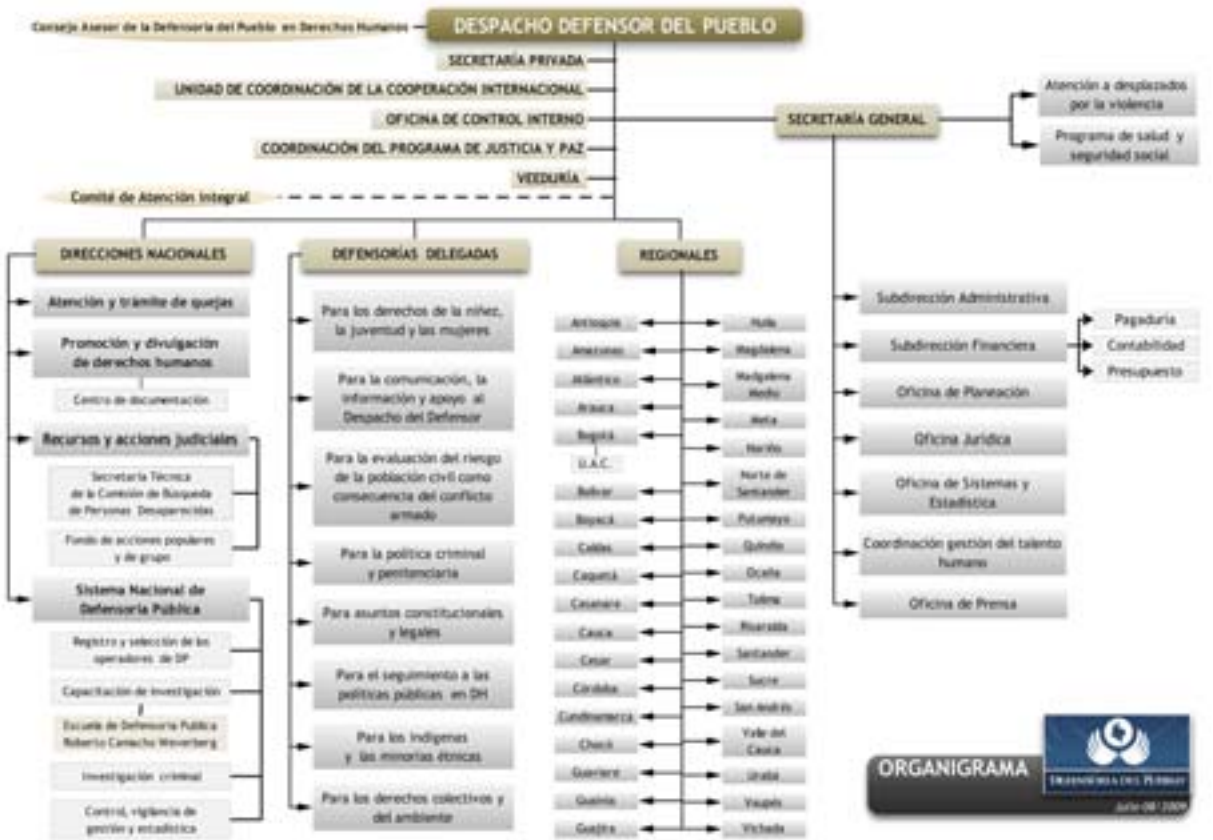
La Defensoría del Pueblo tiene la misión constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista. Para desarrollar esta misión, cuenta con una estructura orgánica que le permite ejercer las funciones que le asigna la Constitución Política y las Leyes.

1.1. Estructura orgánica y funcional

La Ley 24 de 1992, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política, establece la estructura de la Defensoría del Pueblo, así: Ver gráfico Nº. 1 Organigrama.

1.1.1. Estructura orgánica y funcional. Ley 24 de 1992, artículo 18.

Gráfico 1. ORGANIGRAMA DEFENSORÍA DEL PUEBLO



Fuente: Defensoría del Pueblo

1.1.2. Estructura Funcional

Para cumplir con su gestión, la Ley 24 de 1992 le asigna a la Defensoría del Pueblo cinco grandes funciones:

a) La promoción y divulgación de los derechos humanos en la sociedad y en las entidades estatales, en los términos establecidos por la ley.

b) La mediación entre las organizaciones cívicas y populares y la administración pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que prestan servicios públicos.

c) El control a las entidades públicas y a los particulares a quienes se les haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, para velar por la defensa de los derechos humanos.

d) El servicio de Defensoría Pública, para garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de quienes no tengan la posibilidad económica o social de proveerse por sí mismos la defensa de sus derechos.

e) La protección judicial, cuando se requiera acudir a las vías judiciales para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

1.1.3. Otras funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo

Además de las funciones a cargo del Defensor del Pueblo señaladas por la Constitución y el Estatuto de la Defensoría del Pueblo contenido en la Ley 24 de 1992, el legislador ha venido adicionando el amplio catálogo de atribuciones, funciones y actividades de la entidad con otras nuevas, sobre asuntos, a favor de determinados sujetos o determinados derechos. Adicional a ello, el ejecutivo, en desarrollo de la potestad reglamentaria de la ley, ha invitado al Defensor del Pueblo a integrar diversos comités o comisiones especiales que tienen a su cargo temas relacionados con derechos humanos. Dado que se trata de una normatividad algo dispersa, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales realizó el acopio y sistematización de tales funciones según las temáticas principales, resultando de ello una lista con cerca de 50 actividades y atribuciones, que a continuación presentamos:

1.1.3.1. Servicio de Defensoría Pública y personas privadas de la libertad

a) Mediante el parágrafo del artículo 2º del Decreto 1365 de 1992, el Gobierno Nacional creó la Comisión de Vigilancia y Seguridad del Régimen Penitenciario, en la cual el Defensor del Pueblo puede participar como invitado.

b) De conformidad con el artículo. 6º del Decreto 2160 de 1992, se consagró la posibilidad de que el Defensor igualmente sea invitado a participar con voz pero sin voto en el Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

c) La Ley 65 de 1993 dispuso la asignación de defensores públicos encargados de brindar asistencia jurídica a los internos insolventes. En igual sentido, el artículo 2º de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, dispuso que en cada municipio debe haber "como mínimo" un defensor público.

d) El Decreto 1542 de 1997 estableció un programa especial de beneficios administrativos para los condenados a penas privativas de la libertad. Según el Decreto, la Defensoría del Pueblo debe disponer de un defensor público en los establecimientos carcelarios y penitenciarios por cada 50 reclusos para la asistencia y asesoría legal, que permita el reconocimiento de tales beneficios en cada caso particular. Como complemento de esta norma, el artículo 14 del Decreto 3002 de 1997 asignó al INPEC y a la Defensoría del Pueblo la función de evaluación de los resultados obtenidos con la asistencia jurídica a los internos prevista en el Decreto 1542.

e) Conforme a la Ley 446 de 1998, artículo 157, los egresados que cumplan su servicio desempeñando funciones de Defensoría Pública "deberán ser nombrados por la Defensoría del Pueblo, de lista enviada por el Consejo Superior de la Judicatura".

f) La Ley 941 de 2005 creó el Sistema Nacional de Defensoría Pública como servicio público organizado, dirigido y controlado por el Defensor del Pueblo, para garantizar la asistencia jurídica y representación judicial de las personas que lo requieran en materia penal, según lo dispone el artículo 13.

g) La Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) dispuso en su artículo 14 que la defensa del desmovilizado imputado o acusado, estará a cargo del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

h) El artículo 154 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) establece que el Sistema de Defensoría Pública deberá asignar a un defensor público que represente al adolescente durante la actuación penal.

1.1.3.2. Poblaciones vulnerables o víctimas

a) La Ley 288 de 1996, por medio de la cual se consagraron mecanismos para la indemnización de las víctimas de violaciones a los derechos humanos decretada por órganos o tribunales internacionales, contempla la posibilidad de celebrar audiencias para la conciliación o liquidación de los perjuicios, a las cuales debe ser citado el Defensor del Pueblo, de conformidad con el artículo 3º.

b) Según el artículo 79 de la Ley 418 de 1997, en los procesos en que se investiguen violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, deberá brindarse protección especial a los testigos, víctimas e intervinientes cuando así lo soliciten la Defensoría del Pueblo y el Programa Presidencia para los Derechos Humanos. Esta Ley fue prorrogada por la Ley 548 de 1999 por el término de tres años. Al término de su vigencia, esta Ley fue prorrogada por medio de la Ley 782 de 2002 en los mismos términos de la Ley 418, por lo que hace a las facultades del Defensor del Pueblo.

c) El artículo 15 de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) dispuso que la protección de las víctimas y peritos que presente la Defensa en los procesos de justicia y paz estará a cargo de la Defensoría del Pueblo.

d) El artículo 19 del Decreto 4760 de 2005, establece la conformación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en desarrollo de lo previsto por la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz). Dicha disposición incluye al Defensor del Pueblo como

miembro de la Comisión, encargada de velar por los derechos de las víctimas en los procesos que se adelanten en aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

e) El artículo 95 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) consagra algunas funciones para la Defensoría en materia de promoción, divulgación y defensa de los derechos de la infancia.

f) La Ley 1183 de 2008, por medio de la cual se asignó a los notarios la función de adelantar el trámite de pertenencia de inmuebles urbanos, a los solicitantes que ejerzan dominio en inmuebles de estratos uno y dos. En el artículo 20, ordenó a la Defensoría la función de promoción y asesoramiento a las personas y comunidades para el trámite de la declaratoria de pertenencia de inmuebles.

g) El artículo 34 del Decreto 1290 de 2008, establece el programa de reparación vía administrativa y le asigna a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de asistir y orientar a las víctimas en el marco de los beneficios consagrados para las víctimas.

1.1.3.3. Participación en comités, consejos o comisiones especiales

a) De conformidad con el Decreto 1124 de 1999, modificatorio del artículo 13 de la Ley 99 de 1993, el Defensor del Pueblo hace parte del Consejo Nacional Ambiental. Desaparece esta función por cuanto según el Decreto, el Defensor ya no integra dicho Sistema.

b) El Decreto 2062 de 1995, modificado por el artículo 1º del Decreto No. 2348 de 1998, por medio del cual se creó el Consejo Superior de Política Criminal, contempla la participación del Defensor del Pueblo en dicho órgano asesor. Con posterioridad, el Decreto 200 de 2003, que reestructuró el sector justicia, consagró en el artículo 37 el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, del cual hace parte el Defensor del Pueblo, norma modificada a su vez por el artículo 1º de la Ley 888 de 2004, pero que mantiene la calidad del Defensor como miembro de dicho Consejo.

c) Según el artículo 27 de la Ley 201 de 1995, el Defensor del Pueblo integra el Consejo Académico del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

d) El artículo 2º del Decreto 2231 de 1995 estableció la conformación del Comité Interinstitucional de Participación, CIP, órgano asesor del Gobierno Nacional para la coordinación y adopción de políticas conducentes al desarrollo de la sociedad civil y la democracia participativa, del cual es miembro el Defensor del Pueblo o su delegado.

e) Mediante el Decreto 1396 de 1996 artículo 1°, el Gobierno Nacional dispuso la creación de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, integrada, entre otros, por el Defensor del Pueblo.

f) El Gobierno Nacional, por medio del Decreto 1974 de 1996, creó el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, del cual participa el Defensor del Pueblo.

g) El Defensor del Pueblo forma parte del Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación, creado por la Ley 361 de 1997, como órgano asesor para

el seguimiento de las políticas públicas para la integración social del limitado. Este Comité se encuentra reglamentado por el Decreto No. 1068 de 1997.

h) De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 1320 de 1997, debe designarse un representante de la Defensoría del Pueblo en el Comité Interinstitucional de Evaluación de Inimputables.

i) El Decreto 1413 de 1997 dispuso que el Defensor del Pueblo integrará la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores.

j) El Defensor del Pueblo es miembro del Consejo Nacional del SIDA, previsto en el artículo 47 del Decreto 1543 de 1997.

k) El Defensor del Pueblo hace parte de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, según el artículo 1º del Decreto 2267 de 1997.

l) Por disposición del artículo 6º de la Ley 387 de 1997, el Defensor del Pueblo integra el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

m) La Ley 434 de 1998 creó el Consejo Nacional de Paz, uno de cuyos miembros es el Defensor del Pueblo, según el artículo 4º.

n) Según la Resolución No. 1052 de 1998 del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo es partícipe del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la atención, trámite y respuesta de las solicitudes y requerimientos presentados por los organismos internacionales por violaciones a los derechos humanos de colombianos en el exterior.

ñ) El Defensor del Pueblo integra la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada por el artículo 8º de la Ley 589 de 2000. Posteriormente, por medio de la Ley 971 de 2005, fue reglamentado el Mecanismo de Búsqueda Urgente, en cuyo artículo 18 se crea un Fondo Cuenta a cargo de la Defensoría del Pueblo, destinado a apoyar las actividades de promoción y búsqueda asignadas a la Comisión de Búsqueda mencionada.

o) De acuerdo con el artículo. 46 de la Ley 640 de 2001, sobre conciliación, el Defensor del Pueblo hace parte del Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia.

p) La Ley 850 de 2003 reglamentó el ejercicio de las veedurías ciudadanas. Conforme a su artículo 22, la Defensoría del Pueblo integra la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías. Adicionalmente, el artículo 23 de la misma Ley estableció el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, del cual hace también parte la Defensoría del Pueblo.

q) La Ley 1009 de 2006 creó el Observatorio de Asuntos de Género, cuya orientación está a cargo de un Comité Interinstitucional, del cual participa la Defensoría Delegada para la Niñez, la Juventud y la Mujer, según el artículo 4º.

r) La Ley 1146 de 2007 contiene normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.

El artículo 3º crea el Comité Interinstitucional Consultivo del cual hace parte el Defensor del Pueblo o su delegado.

s) El Decreto 3570 de 2007, crea el Programa de protección para víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005 y señala al Defensor del Pueblo o su delegado, como miembro del Comité de Protección a víctimas y testigos.

t) La Ley 1224 de 2008 por la cual se implementa la Defensoría Técnica de la Fuerza Pública, en el artículo 5° señala que la Defensoría Técnica de la Fuerza Pública es un servicio organizado y controlado administrativamente por el Ministerio de Defensa Nacional, ejercida bajo las políticas impartidas por la Defensoría del Pueblo en materia de defensa pública.

1.1.3.4. Derechos Colectivos y del Ambiente

a) El artículo 72 de la Ley 99 de 1993, faculta al Defensor del Pueblo para solicitar la celebración de audiencias públicas ambientales cuando el desarrollo de un determinado proyecto pueda ocasionar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales. De igual forma, de conformidad con el artículo 97 de la misma ley, el Defensor del Pueblo puede interponer las acciones constitucionales y legales previstas para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

b) Según el artículo 45 de la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal), el "Ministerio Público" puede ejercer la acción civil para el resarcimiento de los perjuicios ocasionados a los bienes o derechos colectivos por el hecho punible.

1.1.3.5. Competencias para la Promoción y Divulgación de Derechos

a) El artículo 3º de la Ley 107 de 1994, expedida para desarrollar el art. 41 de la Constitución, dispone que el Defensor del Pueblo deberá efectuar encuentros regionales con los personeros municipales para la divulgación de los derechos fundamentales y los valores de la participación ciudadana.

b) El artículo 28 de la Ley 375 de 1997 contempla la creación de la Defensoría de la Juventud en la Defensoría del Pueblo, encargada del programa de promoción y protección de los derechos humanos de los jóvenes, competencia para la cual se exige adecuar sus instalaciones y planta de personal.

c) El artículo 85 de la Ley 472 de 1998 (Acciones populares y de grupo) ordenó al Gobierno realizar un programa de pedagogía y divulgación sobre los derechos colectivos y los procedimientos para hacerlos efectivos, programa que deberá ser coordinado por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

d) La Ley 812 de 2003, anterior al Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" incluyó varios proyectos y programas que involucran a la Defensoría del Pueblo. El artículo 8º, dentro del Programa de Seguridad Democrática, incluye un Programa de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario sustentado en el Sistema de Alertas Tempranas, a

cargo de la Defensoría. Dentro del mismo programa, se menciona una estrategia pedagógica dirigida a las autoridades civiles y militares, así como a la ciudadanía, en materia de DD.HH. y DIH. También se propone el diseño e implementación de un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los Derechos Humanos.

En la misma ley, en el Programa para Construir Equidad Social (literal c, artículo 8º), se incluye como una de las estrategias la de Revolución Educativa (numeral 1), uno de cuyos proyectos consiste en la promoción en los establecimientos educativos del desarrollo de competencias ciudadanas que incluyan la formación en el respeto y la práctica de los derechos humanos, el cual será implementado de forma coordinada entre el Gobierno y la Defensoría del Pueblo.

e) La Ley 888 de 2004 modificó el artículo 38 del Decreto 200 de 2003, que determina las funciones del Consejo Asesor de Política Criminal y Penitenciaria. En el numeral 13 del artículo 13, modificado, le asigna al Consejo la función de diseñar "en coordinación con la Defensoría del Pueblo", programas de capacitación, divulgación y promoción de derechos humanos en todas las cárceles, tanto para los internos como para el personal de custodia y administrativo.

f) La Ley 1251 de 2008, mediante la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, el artículo 29 señala la conformación del Consejo Nacional del Adulto Mayor, del cual hace parte un delegado de la Defensoría del Pueblo.

1.1.3.6. Funciones como Órgano de Control

a) El parágrafo del artículo 7º de la Ley 226 de 1995 autoriza al Defensor del Pueblo para verificar que en los programas de enajenación de acciones que el Estado tiene en las empresas y sociedades se cumplan las condiciones especiales que la Constitución exige para los destinatarios del sector solidario de la economía.

b) La Ley 812 de 2003, anterior Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" incluyó varios proyectos y programas que involucran a la Defensoría del Pueblo. En el artículo 17, inciso 2º, se dispone que las entidades estatales a cargo de programas y proyectos que involucran derechos económicos, sociales y culturales, deben suministrar a la Defensoría del Pueblo, la información que ella requiera para que lleve a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas a efectos de medir la realización y desarrollo de tales Derechos Económicos, Sociales y Culturales-DESC. De igual forma, la Defensoría del Pueblo, junto con el DANE y el Departamento Nacional de Planeación deben diseñar de manera concertada un sistema de indicadores que permita establecer los avances y retrocesos que se registren respecto de la efectividad de los DESC.

c) De conformidad con el artículo 210 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), la Defensoría del Pueblo ejerce las funciones de vigilancia y control en materia de protección de los derechos prevalentes del menor. Según el art. 213, esta función será ejercida a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, mediante la divulgación, protección

y promoción de derechos, y la vigilancia de las políticas públicas que comprometan los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

d) Según el parágrafo del artículo 116 de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General deben hacer seguimiento y control a los procesos de ampliación, saneamiento y constitución de territorios indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, que se encuentran represados en las distintas instituciones para garantizar el debido proceso y los derechos individuales y colectivos.

1.1.3.7. Funciones como Promotor de Recursos y Acciones Judiciales

a) El artículo 7º del Decreto 2067 de 1991 faculta al Defensor del Pueblo para demandar, impugnar o defender ante la Corte Constitucional normas relacionadas con los derechos constitucionales.

b) El artículo. 33 del Decreto Ley 2591 de 1991 faculta al Defensor del Pueblo para insistir que un fallo de tutela excluido sea seleccionado para revisión, cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. El art. 31 del mismo Decreto permite al Defensor impugnar los fallos de tutela.

c) Según el artículo 4º de la Ley 393 de 1997, que desarrolla la Acción de Cumplimiento, el Defensor del Pueblo o sus delegados son titulares de esta acción para el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

d) Según el numeral 4 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer acciones populares para la protección de los bienes y derechos colectivos. De igual forma, el artículo 24 de la misma ley permite al Defensor coadyuvar las acciones presentadas por cualquier actor popular. Por su parte, el artículo 48 le permite interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión.

e) El artículo 70 de la Ley 472 de 1998 autorizó la creación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual estará a cargo de la Defensoría del Pueblo, según el artículo 72, ibídem. Así también, conforme al artículo 80, la Defensoría debe organizar un registro público centralizado de las acciones populares o de grupo que se interpongan en el país.

f) La Ley 640 de 2001, por medio de la cual se dictan normas relativas a la conciliación, asigna competencias a la Defensoría del Pueblo y a los defensores regionales y seccionales para celebrar conciliaciones extrajudiciales en materias de competencia de los jueces civiles (art. 27), en el tema laboral (art. 28) y en asuntos de familia (art. 31).

g) El Decreto 128 de 2003 creó el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA. El artículo 3º permite que los miembros de los grupos alzados en armas que quieran desmovilizarse se presenten ante el Defensor del Pueblo, quien debe informar lo pertinente a la Fiscalía General y a la guarnición militar más cercana. El parágrafo 2º del artículo 4º establece que la Defensoría promoverá la designación de abogados de oficio con dedicación exclusiva para ejercer la defensa del

desmovilizado. Según el artículo 11, el Defensor del Pueblo hace parte del Comité Operativo para la Dejación de las Armas.

h) La Ley 1095 de 2006 reglamentó el derecho fundamental de Hábeas Corpus consagrado en el artículo 30 de la Constitución. Según el numeral 5 del artículo 3º de esta Ley, el Defensor del Pueblo puede invocar este mecanismo en nombre de cualquier persona afectada ilegalmente en su libertad personal.

1.2. La planeación estratégica

La Defensoría del Pueblo tiene como misión velar por la promoción, ejercicio, divulgación, defensa y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país, con el propósito de cumplir de manera rigurosa con estas responsabilidades, se adoptó mediante Resolución interna número 306 del 16 de mayo de 2005, el Plan Estratégico Institucional que cubre los 2005 – 2010, y cuyo objetivo es impulsar la efectividad y realización de los derechos humanos y promover la observancia del derecho internacional humanitario.

1.2.1. El Plan estratégico y su énfasis

El Plan hace énfasis en los criterios de género y población, de territorialidad, de articulación y de participación como se observa a continuación:

a. Género y población. La acción defensorial se orienta a formar a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en la promoción, protección y divulgación de los derechos humanos de hombres y mujeres de toda edad, raza y condición para que gocen plenamente de los mismos, tengan una vida digna y actúen con equidad y solidaridad.

La Defensoría del Pueblo protegerá y brindará atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad o exclusión, tales como: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, víctimas del conflicto armado interno, personas con discapacidad, reclusos y grupos étnicos, con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos.

La Defensoría del Pueblo usa el lenguaje con una perspectiva incluyente. Así, las expresiones que en el idioma puedan parecer de un solo género se entienden referidas a personas de ambos sexos.

b. Territorialidad. La Defensoría del Pueblo atenderá a los habitantes del territorio nacional, teniendo en cuenta su contexto social, económico, político, ambiental, cultural e institucional y su incidencia en la realización y exigibilidad de los derechos humanos y en el respeto del derecho internacional humanitario.

c. Articulación. La articulación debe concebirse como un propósito de doble vía, hacia el exterior e interior de la Defensoría del Pueblo.

Al exterior, busca generar alianzas y apoyos estratégicos con todos los entes territoriales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito

nacional e internacional, para que se potencie la prevención de la amenaza o vulneración de los derechos humanos, así como su promoción, divulgación y defensa y el respeto al derecho internacional humanitario, preservando la autonomía, la independencia y la imparcialidad de la entidad.

Al interior, busca la unidad en la acción de la Defensoría y la creación de mecanismos de participación que permitan la coordinación intrainstitucional y la dinámica entre políticas, programas, proyectos y actividades específicas.

d. Participación. Los procesos de la Defensoría del Pueblo deben ser abiertos, plurales e incluyentes, capaces de convocar a los actores sociales, agentes estatales y estamentos de la vida política y económica del país, para que debatan su presente y su futuro y formulen estrategias para la realización efectiva de los derechos humanos.

1.2.2. Misión y Visión de la Defensoría del Pueblo

a. La misión

La Defensoría del Pueblo, es una institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante acciones integradas de promoción, divulgación, defensa y protección de los derechos humanos y divulgación y promoción del derecho internacional humanitario.

b. La visión

En el 2010, la Defensoría del Pueblo será reconocida en el ámbito nacional e internacional por su papel protagónico en el impulso del cumplimiento efectivo de los derechos humanos en el país, y su apropiación por parte de las personas como titulares activas de los mismos, en especial los grupos y personas en condición de vulnerabilidad.

La Defensoría del Pueblo será líder de un proceso de transformación de las políticas públicas en instrumentos idóneos de realización de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario.

1.2.3. Las líneas de visión[1]

Las líneas de visión representan las rutas estratégicas, a través de las cuales se busca cumplir con los propósitos misionales. Ellas son:

1.2.3.1. Ejercicio de la magistratura moral

El Defensor del Pueblo, como gestor de la política pública en materia de derechos humanos, orienta el ejercicio efectivo de los derechos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior y sus organizaciones.

Sus pronunciamientos se orientan a generar confianza, credibilidad, legitimidad en la comunidad en general, las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, fijando

[1] Defensoría del Pueblo, *Plan Estratégico Institucional 2005 – 2010*. Resolución 306 de 16 de mayo de 2005.

directrices y promoviendo la acción de los distintos agentes involucrados en la defensa de los derechos humanos.

1.2.3.2. Incidencia en la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas

La Defensoría del Pueblo está encaminada a asumir una posición proactiva frente al ejercicio de los derechos humanos en el país, de manera que las acciones defensoriales contribuyan a implantar políticas públicas que aseguren la plena efectividad de los derechos humanos.

La Defensoría evalúa de manera estructurada y rigurosa la forma como las instituciones del Estado actúan e inciden en el grado de realización efectiva de los derechos humanos; y promueve entre las autoridades públicas la incorporación de procesos idóneos de análisis y medición.

1.2.3.3. Atención defensorial y acceso a la justicia

La Defensoría del Pueblo está orientada a brindar atención oportuna a las peticiones con el fin de que cese la amenaza o vulneración de los derechos humanos y se restablezca su ejercicio.

Dirigida a garantizar que la acción defensorial promueva el acceso a la justicia de todos los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.

Dedicada a prestar el servicio de Defensoría Pública de acuerdo con las normas legales que se expidan en la materia.

1.2.3.4. Educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos

Brinda conocimiento a las personas y comunidades sobre sus derechos, las políticas públicas y los recursos para hacerlos efectivos.

Orienta y fortalece la intervención de los actores sociales en los espacios democráticos de participación ciudadana.

1.2.3.5. Fortalecimiento institucional

La Defensoría del Pueblo impulsa el mejoramiento de su gestión para

a) Construir una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno, facilitando los procesos de integración en los ámbitos público y privado.

b) Fomentar el desarrollo integral del talento humano a través de su formación, bienestar y permanencia.

c) Mejorar la estructura organizacional definiendo con mayor claridad las responsabilidades y competencias para así favorecer la gestión regional y el trabajo en equipo.

d) Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional en pro de la autonomía, eficiencia y eficacia de la labor institucional.

1.3. Desarrollo estratégico

1.3.1. Sistema de Gestión de Calidad

Durante el año 2008 la Oficina de Planeación continuó liderando el proceso de implementación del Sistema de gestión de Calidad con la expedición, por parte del Defensor del Pueblo, de la resolución 1202 del 6 de octubre de 2008, por la cual se adopta la política de calidad, los objetivos de calidad y el mapa de procesos de la Entidad.

En lo referente al proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno, mediante Resolución 461 del 15 de abril de 2008 se nombró el equipo de implementación del MECI y el Sistema de Gestión de Calidad. Para este fin se contó con el apoyo del Instituto de Estudios del Ministerio Público en la capacitación de 150 funcionarios de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional en la Reinducción para la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI.

El 9 de diciembre de 2008 se evaluó la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, dando como resultado un porcentaje de avance del 71%, el cual se considera satisfactorio.

Mediante Resolución 1755 del 29 de diciembre de 2008 se adoptaron los indicadores de gestión de los planes de acción funcionales de la Defensoría del Pueblo, los cuales miden la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión defensorial.

1.3.2. Gestión Financiera y Administrativa

En el tema financiero, la evolución de las apropiaciones presupuestales de la Defensoría del Pueblo se analizan en precios constantes del año 2004, descontando la inflación, así como también en pesos corrientes. A partir del año 2005 se inició el proceso de implementación del Sistema Penal Acusatorio, hecho que motivó un incremento en las apropiaciones presupuestales de la entidad.

El Cuadro 1 presenta la evolución de la apropiación presupuestal de la entidad, en el periodo 2004 – 2008, en pesos constantes de 2004. Se observa que el incremento para el año 2008 fue del 25%, mientras que el incremento del 2007 fue del 33%. El rubro destinado a Defensoría Pública en 2008, se incrementó en un 31%.

Cuadro 1. Apropiación Presupuestal 2004-2008

(Millones de Pesos constantes de 2004)

Rubro	2004	2005	2006	2007	2008
Deflactor	1.000	0.954	0.913	0.869	0.847
Total presupuesto	**45,414**	**61,592**	**77,424**	**103,118**	**128,890**
Funcionamiento	**44,724**	**59,238**	**74,594**	**98,297**	**122,982**
Gastos de personal	17,456	19,323	23,592	32,506	40,554
Gastos generales	3,111	4,937	6,827	8,259	9,650
Transferencias corrientes	**24,156**	**34,978**	**44,174**	**57,532**	**72,778**
Defensoria pública	18,974	29,776	38,563	51,128	66,767
Otras transferencias	5,182	5,202	5,611	6,404	6,011
Inversión	**690**	**2,354**	**2,831**	**4,821**	**5,908**

Fuente: Defensoría del Pueblo-Subdirección Financiera[2]

El Cuadro 2 presenta la evolución de la apropiación presupuestal de la entidad en el periodo 2004-2008, en pesos corrientes. En cuanto a gastos de inversión el incremento fue del 26% frente al año 2007, como resultado de dos nuevos proyectos de fortalecimiento institucional, implementados durante 2008.

Los gastos de funcionamiento se incrementaron en 28% al pasar de 113.115 millones en 2007 a 145.197 millones en 2008, destacándose los incrementos del 28% en gastos de personal y del 20% en gastos generales.

Cuadro 2. Apropiación Presupuestal 2004-2008

(Millones de Pesos corrientes)

Rubro	2004	2005	2006	2007	2008
Total presupuesto	**45,414**	**64,579**	**84,802**	**118,663**	**152,172**
Funcionamiento	**44,724**	**62,111**	**81,702**	**113,115**	**145,197**
Gastos de personal	17,456	20,260	25,840	37,406	47,879
Gastos generales	3,111	5,177	7,478	9,504	11,393
Transferencias corrientes	**24,157**	**36,674**	**48,384**	**66,205**	**85,925**
Defensoría Pública	18,974		42,238	58,836	78,828
Ley 24/92		19,828			
Ley 941/04		11,392			
Fondo de derechos colectivos				5,225	5,434
Comisión de búsqueda de personas desaparecidas				328	341
Otras transferencias	5,182	5,454	6,146	1,816	1,322
Inversión	**690**	**2,468**	**3,100**	**5,548**	**6,975**

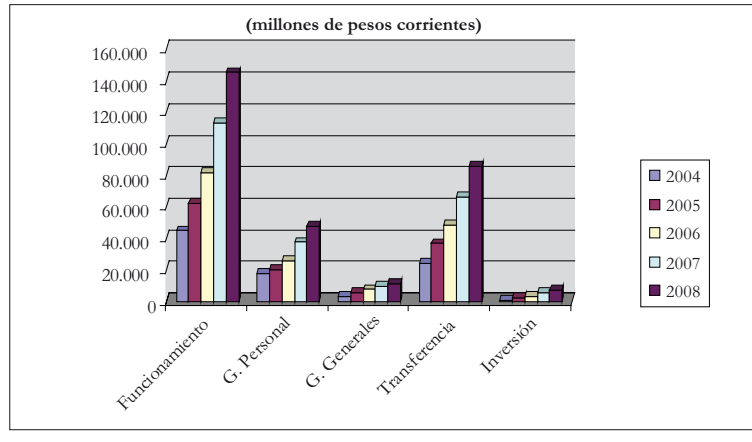
Fuente: Defensoría del Pueblo-Subdirección Financiera[3]

[2] La cifra de 103.118, correspondiente al rubro del total del presupuesto del año 2007, del cuadro 1 Apropiación presupuestal 2004 – 2008 (millones de pesos constantes de 2004), ha sido debidamente validada y confirmada por la Subdirección Financiera de la Defensoría del Pueblo. Su diferencia con la cifra respectiva, publicada en el Informe XV del Defensor del Pueblo al Congreso y relacionada en el cuadro No. 1 página 217, se debe a que en esta se presentó un error de digitación. Fuente: Defensoría del Pueblo-Subdirección Financiera.

[3] Las cifras del cuadro N°. 2, Apropiación presupuestal 2004 – 2008 (millones de pesos corrientes), del rubro total presupuesto de: 64.579 (año 2005), 84.802 (año 2006); la del rubro de funcionamiento de 62.111 (año 2005) y la del rubro otras transferencias de 5.454 (año 2005), han sido debidamente validadas y confirmadas por la Subdirección Financiera de la Defensoría del Pueblo.

El Gráfico 2 ilustra la evolución de las apropiaciones presupuestales en el período 2004 -2008, en pesos corrientes, en los rubros de gastos de funcionamiento, de personal, gastos generales, transferencias e inversión.

Gráfico 2. Apropiación Presupuestal 2004-2008

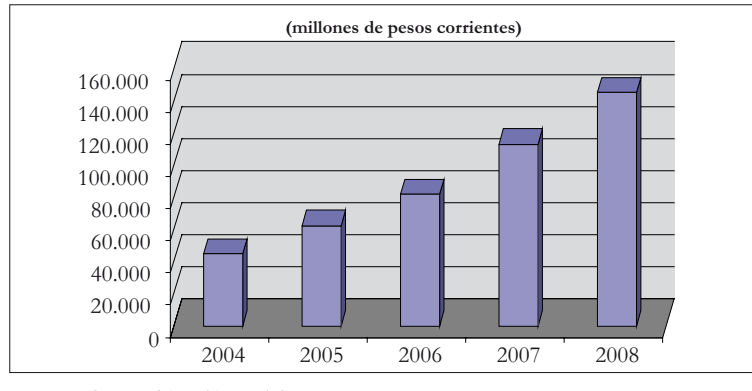


Fuente: Defensoría del Pueblo-Subdirección Financiera

1.3.2.1. Gastos de Funcionamiento

Del presupuesto total apropiado para la vigencia de 2008, que fue de $152.172 millones de pesos corrientes, el 95% fue destinado para gastos de funcionamiento y el 5% restante para gastos de inversión. Los gastos de personal representaron el 31%, los gastos generales el 7% y las transferencias el 56%. Con respecto al rubro de transferencias, la composición fue del 92% para Defensoría Pública y el 8% para otras transferencias. Ver Gráfico 3.

Gráfico 3. Gastos de Funcionamiento 2004-2008



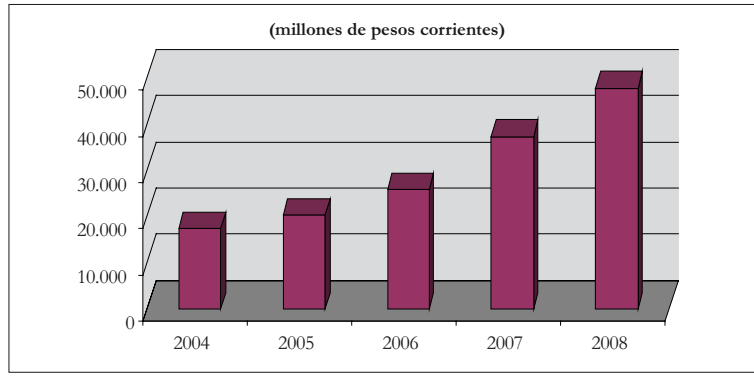
Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

Su diferencia con la cifras respectivas, publicadas en el Informe XIV del Defensor al Congreso y relacionadas en el cuadro N°. 2 página 181, se debe a que en este se presentó un error de digitación. Fuente: Defensoría del Pueblo-Subdirección Financiera.

1.3.2.2. Gastos de Personal

El valor apropiado para gastos de personal durante el año 2008 se incrementó en un 28%, con respecto al año anterior. Ver gráfico 4.

Gráfico 4. Gastos de Personal 2004-2008

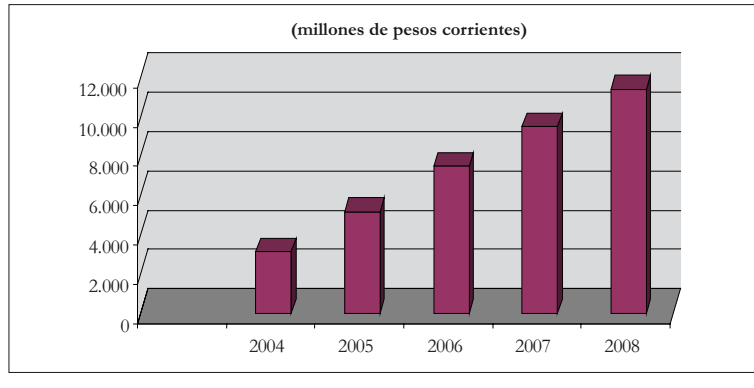


Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

1.3.2.3. Gastos Generales

Este rubro en 2008 presentó un crecimiento del 20% frente al año 2007. Se destaca la renovación del parque automotor, las obras de adecuación de las nuevas sedes adquiridas como Meta, Huila y Valle. Ver Gráfico 5.

Gráfico 5. Gastos Generales 2004-2008



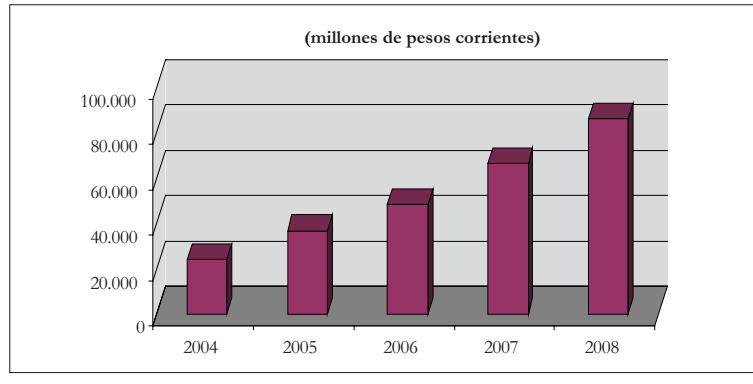
Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

1.3.2.4. Transferencias Corrientes

El rubro de transferencias aumentó en 30% de 2007 a 2008, al pasar de $66.205 millones a $85.925 millones. El incremento se destinó a fortalecer el programa de Defensoría

Pública para continuar con el proceso de implementación del Sistema Penal Acusatorio a nivel nacional. Ver Gráfico 6.

Gráfico 6. Transferencias corrientes 2004-2008

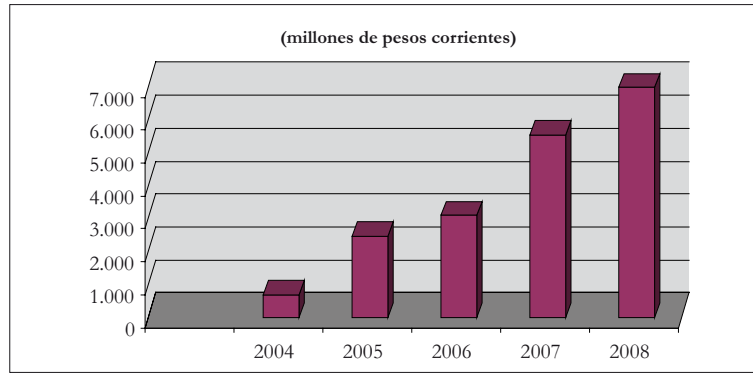


Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

1.3.2.5. Presupuesto de Inversión

El rubro de inversión registró durante el año 2008 un incremento del 26% con respecto al año 2007, al pasar de de $5.548 a $6.975 millones. Se destaca la incorporación de dos nuevos proyectos de fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo: la implementación del sistema de gestión documental y la reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos en la sede central. Ver Gráfico 7.

Gráfico 7. Presupuesto de Inversión 2004-2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

En el Cuadro 3 se relacionan los proyectos de inversión ejecutados por la Defensoría del Pueblo durante 2008.

Dada la importancia de los proyectos de inversión según su impacto social, la Defensoría del Pueblo ejecutó el 96.43% del proyecto de Promoción y Divulgación de Derechos

Humanos; el 90.52% del proyecto de Aplicación del Programa de Descentralización de Derechos Humanos-Justicia y Paz; el 99.43% del proyecto relacionado con la Atención al Desplazamiento Forzado, y el 89.41% del proyecto relacionado con la Prevención de Violaciones Masivas de Derechos Humanos derivadas del Conflicto Armado.

Con respecto a los proyectos de Fortalecimiento Institucional, se ejecutó el 100% de los recursos del proyecto de implementación del sistema de Gestión Documental y la ejecución del 97.57% del proyecto relacionado con la Adquisición de Sedes para la Defensoría del Pueblo a nivel regional.

Cuadro 3. Proyectos de Inversión con Recursos de la Nación 2008

(pesos corrientes)

Código	Proyectos	Objetivo	Presupuesto Asignado	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
0027-03363-0000	Divulgación y Promoción de los Derechos Humanos en Colombia	Promover en las personas o grupos de personas, los conocimientos y capacidades para exigir por sí mismos el respeto de sus derechos, y participar con pleno conocimiento en los procesos decisorios para lograr una mayor realización de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.	700.000.000	674.982.303	96.43
1180-00014-0000	Administración, Control y Organización Institucional para apoyo a la Administración de Defensoría Pública	Elevar el nivel de calidad del servicio de Defensoría Pública, dirigido a los ciudadanos nacionales y extranjeros que se encuentren en imposibilidad económica o social para ejercer la defensa de sus derechos.	1.403.600.000	1.080151.054	76.96
1180-00015-0000	Implementación del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos	Diseñar y aplicar un sistema de medición institucional, sobre la realización de derechos humanos, que permita incidir en las políticas públicas estatales para mejorar el nivel de vida de la población colombiana.	450.000.000	341.484.102	75.89
1180-00016-0000	Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucional para la calificación del servicio	Promover en los funcionarios y contratistas de la Defensoría del Pueblo un sentido de identidad institucional, que se exprese en una cultura de servicio a la comunidad y que fortalezca la vigencia y desarrollo de los derechos humanos.	100.000.000	81.330.960	81.33
1180-00018-0000	Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de las Violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia.	Desarrollar los lineamientos de una política institucional, que le permita a la Defensoría del Pueblo intervenir eficazmente en la prevención de violaciones masivas de los derechos humanos, derivadas del conflicto armado.	500.000.000	447069.884	89.41

Código	Proyectos	Objetivo	Presupuesto Asignado	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
1180-00019-0000	Aplicación del Programa de Descentralización de Derechos Humanos	Restablecer los derechos de las víctimas del conflicto armado a través de la divulgación de sus derechos, y la atención psicosocial y legal en los departamentos con mayor índice de violaciones masivas a derechos humanos y derecho internacional humanitario.	511.400.000	462.894.228	90.52
1180-0021-0000	Protección, Fortalecimiento de la Gestión de la Defensoría del Pueblo para la Prevención y Desplazamiento Forzado	Fortalecer la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo en la prevención, protección y atención humanitaria de emergencia a la población desplazada y su estabilización económica y social en los departamentos en que se presenta el fenómeno del desplazamiento forzado.	450.000.000	447.420.819	99.43
1180-00025-000	Implantación de los Procedimientos de Atención Legal y Orientación Psicosocial para las Víctimas de Violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH en condiciones de incapacidad económica y social	Fortalecimiento de la capacidad de la Defensoría del Pueblo, para adelantar la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) e infracciones al Derecho Internacional. La política abarca aspectos de investigación sobre los actores de las violaciones, su juzgamiento y sanción.	100.000.000	22.202.675	22.20
1180-00026-0000	Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.	Proveer a la Defensoría del Pueblo de oficinas adecuadas para una óptima prestación del servicio. Contar con oficinas adecuadas cuya infraestructura física y tecnológica permita atender adecuadamente las responsabilidades asignadas.	2.000.000.000	1.951.463.975	97.57
1180-00033-0000	Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo	Implementar el sistema de gestión documental que permita a la comunidad, realizar consultas de documentos a nivel nacional, de forma oportuna, de conformidad con las normas de reglamentos de archivo.	160.000.000	160.000.000	100.00
1180-00034-0000	Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento	Realizar el reforzamiento estructural de las edificaciones de los Bloques A, B y C de la Defensoría del Pueblo de Bogotá, para garantizar a usuarios y funcionarios, espacios físicos adecuados.	600.000.000	0	0.00
	TOTALES		**6.975.000.000**	**5.669.000.000**	**81.28**

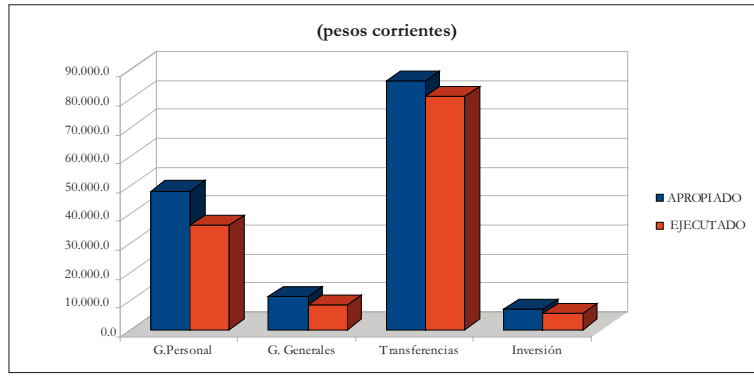
Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Planeación

1.4. Ejecución Presupuestal

1.4.1. Apropiación y Ejecución Presupuestal

En el Gráfico 8, se observa la ejecución presupuestal de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2008 en pesos corrientes. Es relevante la importancia de las transferencias y del componente de Defensoría Pública que representa el 70% del total del presupuesto de transferencias.

Gráfico 8. Comparativo apropiación-ejecución 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

La Defensoría del Pueblo durante el año de 2008 realizó una ejecución presupuestal de $130.189 millones de un total apropiado de $152.172 millones, reflejando una ejecución del 86%, cifra de ejecución similar con la de 2007.

El orden de ejecución presupuestal fue el siguiente: Defensoría Pública el 95.5%, Inversión 81.3%, Gastos de personal 75.1% y Gastos generales 74.6%. Se registra que la ejecución de gastos generales durante 2008 fue de 8.502 millones, similar a la ejecución del año 2007 que fue de 8.443, 3 millones de pesos corrientes.

En el Cuadro 4 Comparativo de la ejecución presupuestal, para los años 2007 y 2008, se observa un incremento entre los años de 0,8 % en la ejecución de funcionamiento, y una disminución de 10,3 % en inversión.

Cuadro 4. Comparativo Ejecución Presupuestal 2007 - 2008

(millones de pesos corrientes)

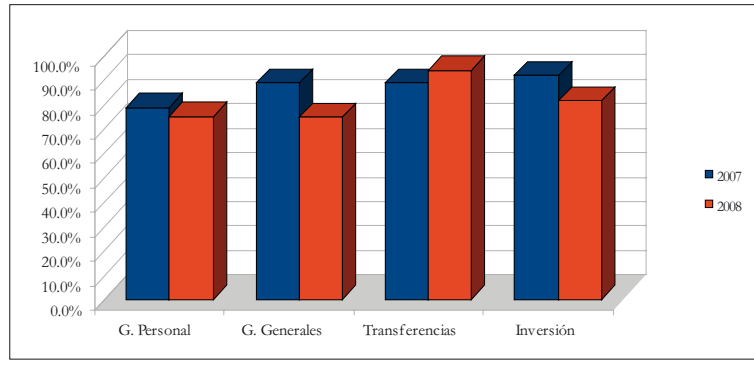
Rubros	2007		2008		2007	2008
Presupuesto	**Apropiado**	**Ejecutado**	**Apropiado**	**Ejecutado**	**% Ejec**	**% Ejec**
Funcionamiento	**113.114.8**	**96.592.0**	**145.197.0**	**125.150.0**	**85.4**	**86.2**
Gastos de personal	37.405.9	29.456.8	47.879.0	35.944.0	78.7	75.1
Gastos generales	9.504.1	8.443.3	11.393.0	8.502.0	88.8	74.6

Rubros	2007		2008		2007	2008
Transferencias corrientes	66.204.8	58.691.8	85.925.0	80.704.0	88.7	93.9
Defensoría pública	58.835.9	56.961.2	78.828.0	75.247.0	96.8	95.5
Ley 24/92						
Ley 941						
Fondo de derechos colectivos	5.225.0	241.0	5.434.0	4.748.0	4.6	87.4
Comisión de búsqueda de personas desaparecidas	327.6	237.2	341.0	292.0	72.4	85.6
Otras transferencias	1.816.3	1.252.5	1.322.0	417.0	69.0	31.5
Inversión	**5.548.0**	**5.082.8**	**6.975.0**	**5.669.0**	**91.6**	**81.3**
Totales	**118.662.8**	**101.674.7**	**152.172.0**	**130.819.0**	**85.7**	**86.0**

Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera- Oficina de Planeación

En el Gráfico 9 se observa la capacidad de gestión de la Defensoría del Pueblo durante 2007 y 2008 resalta que el porcentaje de ejecución se conserva con respecto al año 2007.

Gráfico 9. Comparativo ejecución presupuestal por rubros 2007-2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Subdirección Financiera

1.4.2. Ejecución presupuestal de la Subdirección Administrativa

La Subdirección Administrativa es la dependencia encargada de la gestión y prestación de los servicios administrativos para la Sede Central, Regionales y Seccionales de la entidad, bajo la dirección de la Secretaría General.

1.4.2.1. Adquisición de bienes

Durante la vigencia 2008 la Subdirección Administrativa, en cumplimiento de sus funciones, realizó los procesos precontractuales para la adquisición de bienes y servicios, con el objeto de brindar a los funcionarios bienestar y seguridad laboral.

Teniendo en cuenta que durante 2007 y 2008 fueron adquiridas sedes para las oficinas regionales, se hizo necesario contratar obras de adecuación, cableado estructural y redes eléctricas de las sedes de Huila, Tolima, Valle y Magdalena.

En la Tabla 1, se relacionan algunas de estas adquisiciones que permitieron mejorar el desempeño laboral de los servidores de la Defensoría del Pueblo.

Tabla 1. Adquisición de Bienes 2008

Tipo de proceso	Objeto	Valor
Subasta SAB-026	Servicios de traslado, depósito, custodia y organización del archivo central	230.500.000
Subasta SAB-025	Adquisición de 391 puestos de trabajo, 197 sillas gerente y 786 sillas interlocutoras para dar cumplimiento a las normas vigentes en materia de salud ocupacional, para las regionales Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Chocó, Magdalena Medio, Nariño, Risaralda, Santander, Tolima, Amazonas, Arauca, Sucre, Caquetá, Casanare, Cesar, Guajira, Guainía, Guaviare, San Andrés, Urabá, Vaupés y Vichada.	510.895.240
Subasta SAB-021	Obras de adecuación de oficina abierta, cableado estructural y red eléctrica de la regional Huila	131.460.714
Subasta SAB-022	Compra de 2.182 juegos prendas institucionales que comprenden, cachucha, camiseta, chaleco y chaqueta para los defensores públicos	316.390.000
Subasta SAB-024	Compra de 27 fotocopiadoras Konica Minolta B12HUB-210 para las regionales Caquetá, Chocó, Guajira, Guaviare, Magdalena, Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Sucre, Tolima, Valle, Arauca, Casanare, Guainía, Vaupés, Vichada, Huila, Bogotá, Cundinamarca y 8 para dependencias del nivel central.	194.700.000
Subasta SAB-020	Compra de 2 camionetas Ford Expedition Eddi Baner 2008, una de ellas blindada, para salvaguardar la integridad del señor Defensor y la otra para la escolta.	432.000.000
Subasta SAB-017	Obras de adecuación de oficina abierta, cableado estructural y red eléctrica de la regional Tolima	69.115.612
Subasta SAB-015	Obras de adecuación de laboratorio, cableado estructural y red eléctrica de la regional Valle	99.922.228
Subasta SAB-007	Obras de reparación, oficina abierta, cableado estructural y red eléctrica de la regional Magdalena	177.086.957
	Obras de adecuación de oficina abierta, cableado estructural y red eléctrica de la regional Meta	123.050.399

Tipo de proceso	Objeto	Valor
Contrato 168	Oficina abierta, archivadores y 3 sillas giratorias para Secretaría General	7.800.188
Contrato 260	Compra de carnet para identificación de los funcionarios	7.331.200
Contrato 261	Compra planta telefónica Panasonic KXT-DA-100 de 50 extensiones para la regional Valle	10.999.120
Licitación Pública 002 de 2008	Servicio de aseo y cafeteria, incluídas las regionales de Bolívar, Boyacá, Huila, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Tolima, Amazonas, Casanare, Cesar, Guainía, Guajira, Guaviare, San Andrés, Uraba, Vaupés y Vichada	449.965.762
Contrato 295	Elaboración del inventario documental del archivo central, desde el año 1988. El contrato se realizó con la Universidad Nacional y permitió que se establecieran nuevas políticas institucionales en cuanto al manejo de la Gestión documental de la Entidad	125.000.000
Contrato 147	Servicios postales nacionales. Correo para el nivel central y para el nivel regional.	500.000.000

Fuente: Defensoría del Pueblo- Subdirección Administrativa

Así mismo, se atendieron las necesidades presentadas tanto en el nivel central como en Regionales y Seccionales, suministrando los bienes y servicios, que en el pasado estaban en un segundo plano, y que tenían un gran impacto en el desarrollo y cumplimiento de las actividades de la Entidad, como era el Archivo Central y la Dependencia de Inventarios.

Se dio prioridad a ejecutar recurso a través de las vigencias futuras para la incorporación de los servicios de vigilancia humana y monitoreo para la vigencia 2009 en las sedes Regionales, así como para la prestación del servicio de aseo y cafetería, y la adquisición de bienes para dotar con muebles ergonómicos y otros elementos indispensables para mejorar los ambientes laborales en pro de la misión defensorial de la Entidad.

La Subdirección de Servicios Administrativos tiene como función fundamental la supervisión y seguimiento al desarrollo de los servicios, administrativos de la entidad:

En cuanto al manejo y control de elementos del almacén se atendieron los pedidos de los elementos devolutivos y de consumo de las dependencias del nivel central y del nivel regional y cumplió con los *stock* mínimos de bienes. Ver Tabla 1A.

Tabla 1A.

Ingresos y egresos de pedidos - 2008		
Movimiento	**Cantidad**	**Valor**
Ingreso de bienes	283	5.097.011.005
Pedidos despachados	2.143	6.487.070.267
Total	**2.426**	**11.584.081.272**

Fuente: Defensoría del Pueblo – Almacén General

1.4.2.2. Planta de personal

Al finalizar la fase IV de la implementación del Sistema Penal Acusatorio, originada en la aplicación de la Ley 941 de 2005, la Defensoría del Pueblo dispone de 1.043 cargos de planta, lo cual representa un incremento del 139% con relación al año 2004. Ver Cuadro 5.

Cuadro 5. Evolución de la Planta de Personal 2004-2008

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Servidores públicos vinculados	437	564	736	898	1.043
Total	**437**	**564**	**736**	**898**	**1.043**

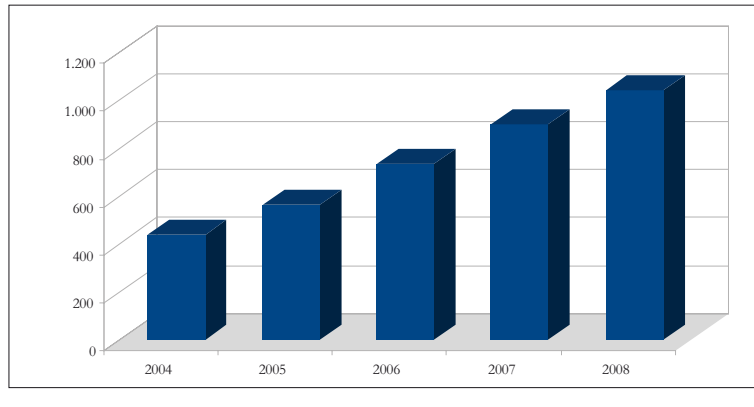
Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Personal

Con el incremento de 606 cargos en el período 2004-2008, la Defensoría del Pueblo consolidó la implementación del Sistema Penal Acusatorio, garantizando la atención a usuarios a nivel nacional y así cumplir con los mandatos constitucionales. Ver Gráfico 10.

Para armonizar las necesidades operativas del Sistema Penal Acusatorio con la planta de personal, se adoptó el modelo de gestión por competencias laborales definiendo cinco competencias comunes, así: orientación a resultados, atención al usuario y al ciudadano, transparencia e integridad, compromiso con la entidad y respeto a la diversidad

Durante 2008, la Defensoría del Pueblo adoptó mediante la Resolución 1754 del 29 de diciembre de 2008 el Manual específico de funciones, competencias laborales y requisitos mínimos para los cargos de la planta de personal e inició el trámite para el desarrollo del Séptimo Concurso de Méritos 2009, para proveer 351 cargos vacantes, distribuidos así: 79 técnicos, 94 administrativos y 178 profesionales.

Gráfico 10. Evolución de la Planta Personal 2004 - 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de personal

B. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La Defensoría del Pueblo impulsa el mejoramiento de su gestión para:

Construir una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno, facilitando los procesos de integración en los ámbitos público y privado.

Fomentar el desarrollo integral del talento humano a través de su formación, bienestar y permanencia.

Mejorar la estructura organizacional definiendo con mayor claridad las responsabilidades y competencias para así favorecer la gestión regional y el trabajo en equipo.

Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional en pro de la autonomía, eficiencia y eficacia de la labor institucional[4].

[4] Resolución No. 306 de 2005. Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2005 – 2010

A partir del Plan Estratégico Institucional 2005-2010, la Defensoría del Pueblo desarrolla acciones encaminadas a expandir sus relaciones locales, nacionales e internacionales, para aumentar la cobertura y calidad de sus servicios, asi como mejorar su estructura y las herramientas de gestión para potenciar su acción y ampliar los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de sus servidores con el objeto de brindar atención altamente cualificada a todas las personas que lo requieran.

A continuación se presentan las acciones más relevantes adelantadas por las diversas dependencias de la Defensoría del Pueblo en materia de fortalecimiento institucional, a partir de la ejecución de los proyectos de inversión y de programas financiados y asistidos por la cooperación internacional.

1. PROYECTOS DE INVERSIÓN

Un proyecto de inversión es un conjunto de actividades interrelacionadas, con un inicio y una finalización definida, que utiliza recursos limitados para lograr un objetivo deseado y que permite acrecentar la productividad en el campo de la estructura física, económica o social.

Los proyectos de inversión son uno de los principales instrumentos mediante los cuales la Defensoría del Pueblo desarrolla sus iniciativas. Están clasificados en misionales y de apoyo.

Los misionales se orientan a atender obligaciones legales que han surgido de los efectos en la población civil de la dinámica del conflicto armado y comprenden la organización y administración de la Defensoría Pública, la atención sicojurídica a víctimas de la violencia armada, la prevención de riesgos a la población civil, la atención a la población desplazada, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y la promoción y divulgación de los derechos humanos.

Los proyectos de apoyo acrecientan la capacidad de los recursos humanos y modernizan los tecnológicos con el fin de prestar un servicio de mayor calidad; específicamente, se orientan a la mejora de las capacidades y cualidades del servidor público, la adquisición de sedes propias y la disposición de información al público en forma ágil y oportuna, para la prestación de un mejor servicio a los usuarios.

1.1. Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia

El proyecto, desarrolló durante 2008, actividades de capacitación a personeros, líderes de organizaciones sociales, publicó documentos, divulgó campañas de derechos

humanos en televisión y organizó el concurso nacional de derechos humanos. Señalamos a continuación algunos de los programas más importantes.

Entre los programas para la formación y la capacitación en Derechos Humanos que merecen destacarse, señalamos el Programa Nacional de Formación en Derechos Humanos para los 1.096 personeros distritales y municipales. El programa se implementó en alianza con el Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación con la asesoría y asistencia técnica de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Defensoría del Pueblo extiende por medio de los personeros, de manera indirecta, sus contactos y la acción defensorial a todos los municipios del país, teniendo en cuenta que en todos los municipios hay personeros, pero no todos los municipios cuentan con sede de la Defensoría del Pueblo.

La formulación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos-(PLANEDH) es otra tarea educativa destacable que tiene que ver con la formulación y la revisión de la estructura curricular de la enseñanza de derechos humanos en la educación primaria y secundaria, trabajo que, por mandato de la ley, debe realizarse en asocio con el Ministerio de Educación Nacional, la Vicepresidencia de la República y las Naciones Unidas.

Durante 2008, se promovió masivamente el conocimiento de la normatividad vigente sobre los derechos de las víctimas, el derecho a la justicia, los derechos de los niños y niñas y el derecho al ambiente sano.

Adicionalmente, se desarrollaron acciones de capacitación según contextos regionales, se dictaron 29 talleres a nivel nacional sobre derechos humanos a personeros, se realizaron campañas en medios masivos de comunicación, se implementaron programas de educación virtual, se dotó al centro documental con nuevo material sobre derechos humanos y se modernizó la página Web.

1.2. Administración, control y organización institucional para apoyar a la administración de Defensoría Pública

Durante el año 2008, se desarrollaron con los recursos del proyecto dos actividades estratégicas claves, como son programas de formación y capacitación a los operadores y adquisición de la sede de la Escuela de la Defensoría del Pueblo "Roberto Camacho Weverberg".

La Tabla 2, presenta una síntesis de la gestión y resultados alcanzados en materia de capacitación a los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Tabla 2. Programas de Capacitación 2008
Escuela de Defensoría Pública "Roberto Camacho Weverberg"

Actividad	Dirigido a	Temática	Asistentes
Dos (2) seminarios-taller en derechos humanos, prueba pericial y competencias para la litigación oral.	Defensores Públicos de Bogotá Manizales, Bucaramanga, Quibdó y Medellín.	Derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, Prueba pericial, Interrogatorio, Contra-interrogatorio, Oralidad.	332

Actividad	Dirigido a	Temática	Asistentes
Cuatro (4) Seminarios -taller "Profundización en el Sistema penal acusatorio".	Defensores Públicos de las Defensorías Regionales Boyacá, Santander, Valle del Cauca y Antioquia.	Reforzamiento en prueba de referencia, Prueba ilegal, Prueba ilícita, Descubrimiento de material probatorio y defensa, Ley de Justicia y Paz, Derechos de víctimas, Prueba pericial, Interrogatorio, Contrainterrogatorio, Objeciones, Incorporación de evidencias físicas y demostrativas.	303
Ocho (8) Diplomados "La defensa pública y el Sistema penal acusatorio" fase IV.	Defensores públicos de Defensorías Regionales Norte de Santander, Atlántico, Arauca, Casanare, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Magdalena, Guajira, Chocó.	Principios y características del Sistema Penal Acusatorio, Investigación de la defensa, Argumentación, Rol del investigador, Programa metodológico, Entrevista forense, Teoría del caso, Salidas alternas, Reglas de prueba, Audiencias preliminares, Alegatos de Conclusión, Casos, Recursos, Nulidades, Simulación de casos, Oralidad.	292
Un (1) Seminario-taller "Profundización en el Sistema Penal Acusatorio".	Defensores Públicos de Seccionales Amazonas, Caquetá, Guainía, Guajira, Nariño, Putumayo, San Andrés, Vichada y realizado en la ciudad de Bogotá.	Principios y características del Sistema Penal Acusatorio, Investigación de la defensa, Argumentación, Rol del investigador, Programa metodológico, Entrevista forense, Teoría del caso, Salidas alternas, Reglas de prueba, Audiencias preliminares, Alegatos de conclusión, Casos, Recursos, Nulidades, Simulación de casos Oralidad.	55
Veintidós (22) Seminarios de Capacitación para los estudiantes de Consultorio Jurídico de las facultades de derecho como componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública.	Estudiantes beneficiados en Bogotá y en los departamentos de Santander, Boyacá, Caldas, Antioquia, Risaralda, Cauca, Valle, Tolima, Bolívar, Córdoba y Huila.	Los temas de la capacitación fueron: 1.- Principios, Características y Esquema del Sistema Penal Acusatorio, 2.- Audiencias Preliminares, con énfasis en Audiencia de Legalización de captura, formulación de Imputación y medidas de Aseguramiento, 3.- Formas de negociación, 4.- Taller sobre audiencias preliminares. 5.- Audiencia de preclusión y principio de oportunidad, 6.- Audiencia de Formulación de Acusación y Nulidades, 7.- Audiencia Preparatoria, Descubrimiento y exclusión de Pruebas, 8.- Taller sobre Audiencia de formulación de Acusación, audiencia Preparatoria, descubrimiento y Exclusión de Pruebas, 9.- Teoría del Caso y Alegato de Apertura, 10.- Interrogatorio y Contrainterrogatorio, 11.- Incorporación de Pruebas y Objeciones, 12.- Alegato de Conclusión y Lectura de Fallo, 13.- Individualización de Pena e incidente de reparación.	1,178
Especialización en Sistema Penal Acusatorio, Gerencia de Investigación Criminal y Juzgamiento.	Operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Ciudades sede: Bogotá, Cali, Medellín, Neiva, Barranquilla, Pasto, Tunja, Pereira y Bucaramanga.	a) Sistema Acusatorio I y II, b) Gerencia de Procesos Judiciales y metodología de la investigación de la defensa, trabajo en equipo, escena del delito y cadena de custodia, c) Criminalística y medicina legal desde la perspectiva de la defensa.	800

Actividad	Dirigido a	Temática	Asistentes
Seminario-taller "Responsabilidad penal en adolescentes".	Defensores Públicos de Bogotá, Cali, Medellín, Manizales, Tunja, Ibagué, Bucaramanga y Cúcuta.	Se contrató a la Universidad Militar Nueva Granada, con el apoyo de los recursos de la Unión Europea. El curso tuvo una duración de 24 horas y el currículo se estructuró alrededor de los siguientes ejes temáticos: a) Bloque de constitucionalidad y principios. b) Estructura del Código de Infancia y adolescencia, Partes, Salidas alternas, Audiencias preliminares, Casuística, Preclusión, Acusación, Preparatoria, Juicio Oral, Individualización. c) Teoría del caso, Alegatos, Técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio.	169
	Total personas capacitadas		**3,129**

Fuente: Defensoría del Pueblo- DNDP

Las actividades de capacitación en Sistema Penal Acusatorio (SPA) a operadores del sistema representan el 16% y a estudiantes del consultorio jurídico el 84%.

Con respecto a la infraestructura, se adquirió el inmueble ubicado en la diagonal 40A Nº. 15-21 Teusaquillo – Bogotá D. C., para la formación y capacitación de los operadores y de funcionarios al servicio de la Defensoría del Pueblo.

1.3. Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos

En cumplimiento de la obligación impuesta a la Defensoría del Pueblo por el artículo 17 de la Ley 812 de 2003, la entidad creó la Defensoría Delegada para el Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas en Derechos Humanos y el programa ProSeDHer. Esta delegada propende por incidir en la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas relacionadas con los derechos humanos, en particular los económicos, sociales y culturales.

En efecto, la Defensoría del Pueblo durante 2008 diseñó y aplicó los instrumentos de medición para la realización de cinco derechos, a saber: alimentación, educación, trabajo, vivienda y salud. Con ello, se espera realizar la evaluación de la política pública y determinar si esta respeta, promueve y desarrolla las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano.

Otras de las actividades desarrolladas por este proyecto fueron las de estudiar y recomendar las estrategias requeridas para el desarrollo del derecho a la no discriminación y el diagnóstico del cumplimiento del derecho al agua.

1.4. Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucional para la cualificación de personal

Este proyecto se enfocó en la capacitación de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo en aspectos de desarrollo personal, desarrollo institucional y formación técnico profesional.

A continuación se relacionan las actividades desarrolladas con respecto a capacitación y formación institucional:

1. Diplomado en salud ocupacional. Se capacitaron 35 funcionarios en las temáticas de fundamento de la salud pública, epidemiología social, medicina preventiva y del trabajo, accidentes de trabajo y sus implicaciones laborales.
2. Taller de "coaching" para el fortalecimiento de la gestión. Se capacitaron 40 funcionarios de la Subdirección Administrativa en temas de consolidación y dirección de equipos de trabajo, desarrollo de competencias, liderazgo, procesos de transformación cultural, construcción de confianza y comunicación.
3. Seminario formador de formadores. Se capacitaron 25 funcionarios cuya labor es divulgación de derechos humanos, en asuntos como función pública, enfoques pedagógicos, principios y estrategias motivadoras para aprender y enseñar, habilidades y competencias comunicativas para manejo de grupo.
4. Técnico profesional en selección y vinculación del talento humano. Se capacitaron 15 funcionarios administrativos del nivel central en temas como ética y transformación del entorno, comunicación para la comprensión, formación para el emprendimiento, inglés básico, informática, selección de candidatos y contratación.
5. Curso de inducción básica institucional. Se capacitaron 70 nuevos funcionarios, sobre habilidades gerenciales y de servicio público e institucional de la Defensoría del Pueblo.

1.5. Implementación del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) para la prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos en Colombia

Por medio de la Resolución 250 del 11 de marzo de 2003, se creó la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado. Esta Defensoría Delegada posibilitó la institucionalización del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), instrumento de prevención encaminado a disminuir, evitar o mitigar los efectos de la confrontación armada en la población civil.

Para ello, cuenta con instrumentos y metodologías institucionalizadas que buscan formular recomendaciones a las autoridades del Estado para que brinden una atención integral a la población civil. El proyecto permitió organizar un equipo de trabajo de prevención conformado por cinco analistas nacionales, 22 analistas regionales y siete consultores.

El SAT, como complemento a su labor preventiva de posibles violaciones a los derechos humanos, desarrolla una actividad de proyección social y coordinación institucional, con la cual busca crear sinergias interinstitucionales y comunitarias que logren incidir en las

causas estructurales del conflicto armado. Durante el año 2008 desarrolló un total de 167 eventos de proyección social y coordinación institucional, a los cuales asistieron 2.572 hombres y 1.587 mujeres, para un total de 4.159 asistentes. Entre esta población asistente hubo autoridades públicas civiles y militares de los niveles local, regional y nacional, miembros y representantes de organizaciones de la sociedad civil nacionales, organismos internacionales, así como comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

1.6. Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos

La implementación de la denominada Ley de Justicia y Paz impuso a la Defensoría del Pueblo el desafío de establecer un modelo de intervención y atención a las víctimas acorde con las necesidades de orientación y asesoría, desde la perspectiva de la reparación integral de los derechos vulnerados en su condición de víctima.

El reconocimiento de las víctimas como sujetos de derecho implicó un proceso metodológico y pedagógico novedoso que condujo a la elaboración de una estrategia sicojurídica para la gestión defensorial de atención a las víctimas.

Esta innovadora estrategia tiene un enfoque que combina el proceso jurídico en sí mismo, en cuanto al alcance de los derechos a la verdad, justicia y reparación y los procedimientos judiciales. De otro lado, impulsa el acompañamiento sicosocial que busca facilitarle a la víctima, desde sus vivencias en el ámbito personal y familiar, el reconocimiento de los daños morales generados por los hechos violentos, para que pueda, en sus pretensiones de reparación, abarcar medidas no simplemente de indemnización económica, sino la reparación misma porque se truncó de manera violenta, el proyecto de vida que la víctima o sus familiares habían construido.

Para lograr este fin, la Defensoría conformó duplas de abogados y sicólogos en los departamentos del Caribe colombiano y fue ampliando su cobertura a la región de los santanderes, el centro del país y algunas del sur colombiano.

Las duplas han generado un proceso de trabajo directo y personalizado con las víctimas así mismo, han facilitado procesos grupales mediante la realización de talleres en lugares de alta concentración de víctimas, para cumplir el propósito de facilitar el acceso a la justicia. Adicionalmente, con la intención de apoyar el trabajo de los profesionales, se publicaron documentos como Ruta Sicojurídica de Atención a Víctimas y Derechos de las Víctimas, y se emitieron varios programas de televisión sobre ese tema.

Para optimizar las acciones de asesoría, se contrataron 12 profesionales en sicología y cinco en derecho, que facilitaron la orientación a víctimas en diferentes departamentos del país, especialmente en aquellos con mayor presencia de víctimas del conflicto armado.

1.7. Protección y fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado

La Defensoría del Pueblo desarrolla en la actualidad actividades encaminadas a verificar que la población desplazada reciba adecuada atención humanitaria y que las normas de la Ley 387 de

1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia tengan cabal aplicación en el país, en especial según las decisiones de la Corte Constitucional en su Sentencia T–025 de 2004.

Esta labor se desarrolla mediante la publicación de informes de seguimiento y el monitoreo a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y municipales y las demás entidades públicas, para aplicar las normas de la misma Ley 387 de 1997 y de la Sentencia T-025 de 2004.

Otra importante tarea en favor de los desplazados es la de prevenir el desplazamiento y los males que causa, labor que cumplen los defensores comunitarios, los asesores de zonas de fronteras y de zona receptoras de desplazados, cuya labor cotidiana se concentra en el contacto directo con las comunidades y la gestión de acciones en su favor ante las autoridades departamentales y municipales.

Se vincularon 14 defensores para atender los departamentos de Valle, Cauca, Meta, Magdalena, Caldas, Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Huila, Risaralda, Guajira, Cesar, Sucre y Caquetá, se recepcionaron 1.500 declaraciones de desplazados y se capacitaron 1.000 líderes en jurisprudencia sobre desplazamiento forzado.

1.8. Actualización e implementación del sistema de gestión documental en la Defensoría del Pueblo

Se realizó un contrato interadministrativo con la Universidad Nacional de Colombia para la elaboración del inventario documental primario del Archivo Central correspondiente al periodo 1988 a 2007, organización de inventario que permitió que se establecieran políticas institucionales en cuanto al manejo de la gestión documental. Se actualizaron los manuales de procedimientos de los procesos de soporte de la Defensoría del Pueblo.

Se contrató la custodia y consulta archivística de 1.625 metros lineales de archivo central y 500 metros lineales de organización de archivo. Para ello se tramitaron vigencias futuras del año 2009 y 2010 y con esta contratación la Defensoría del Pueblo liberó en las instalaciones, aproximadamente 300 m2 que se destinarán a la adecuación de la Unidad de Atención Ciudadana – UAC, con lo cual se tendrán espacios apropiados para la prestación de un mejor servicio a la ciudadanía.

1.9. Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales para la Defensoría del Pueblo

Este proyecto fue concebido para mejorar la atención al usuario y la capacidad de servicio de los funcionarios a través del mejoramiento de la distribución arquitectónica de las sedes, el fácil acceso a vías de transporte, la ubicación en áreas de uso institucional, las condiciones de buena iluminación y ventilación, la adecuada conectividad, factores que se tuvieron en cuenta para la adquisición de las sedes.

El criterio de adquisición de sedes durante 2008, fue priorizar en las regionales de frontera, por ello la decisión de adquirir las sedes de San Andrés, Norte de Santander y Nariño. Así mismo, se compraron las sedes de las regionales de Caldas y Huila. Ver Fotos

El proyecto contó con recursos por valor de $2.000 millones y se adquirieron un total de 2.256 metros cuadrados de construcción.

Fotos de las sedes de la Defensoría del Pueblo

Foto 1. Sede de la Defensoría del Pueblo Seccional San Andrés Islas.

Carrera 4 No. 13-126 San Andrés Islas

Foto 2. Sede de la Defensoría del Pueblo Regional Huila.

Calle 13 No. 5-112 - Neiva

Foto 3. Sede de la Defensoría del Pueblo Regional Nariño.
Calle 21 No. 29-74 Barrio Las Cuadras - San Juan de Pasto

Foto 4. Sede de la Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander.
Calle 16 No. 3-07 Barrio La Playa – Cúcuta

Foto 5. Sede de la Defensoría del Pueblo Regional Caldas
Calle 22 No. 20-58 Primer piso. Edificio Banco Ganadero – Manizales

Foto 6. Sede de la Defensoría del Pueblo. Escuela de Capacitación de Defensoría Pública *"Roberto Camacho Weverberg"*
Diagonal 40A No. 15-21 Teusaquillo – Bogotá, D. C.

1.10. Implantación de los procedimientos de atención legal y orientación psicosocial para las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en condiciones de incapacidad económica y social

Con el ánimo de fortalecer y cualificar la gestión defensorial, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, durante el año 2008 programó talleres de capacitación y reinducción para 25 funcionarios, en los procedimientos de atención y gestión, dirigidos a los funcionarios que desempeñan esta labor en el país, para fortalecer la atención a usuarios que presentan quejas por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en especial las quejas por ejecuciones extralegales y arbitrarias.

La Dirección insiste, en que este tipo de quejas deben tener un tratamiento diferencial en cuanto a los procedimiento, que contribuyan efectivamente a la labor que desempeñan los operadores de la justicia en el país.

2. EL FORTALECIMIENTO DE LA ENTIDAD

2.1. El Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Defensoría Pública

Esta dependencia la organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, a favor de las personas que lo requieren para asumir asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal. Conforme a la Ley 941 de 2005.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública-SNDP se encuentra integrado por los siguientes componentes: los Defensores del Pueblo Regionales y Seccionales, los Coordinadores Administrativos y de Gestión, los Coordinadores Académicos, los Personeros Municipales, los Defensores Públicos, los abogados particulares vinculados como Defensores Públicos para las excepciones previstas en esta ley, los Investigadores, Técnicos y Auxiliares, los Judicantes, los Estudiantes de los Consultorios Jurídicos de las Facultades de Derecho, las personas y asociaciones científicas dedicadas a la investigación criminal y las organizaciones que brindan capacitación a los componentes del Sistema. También pertenecen, al SNDP los programas jurídicos que las autoridades indígenas establezcan.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública se consolidó de manera eficaz y oportuna desde la adopción del Sistema Penal Acusatorio y las medidas de fortalecimiento de la defensa pública, para garantizar el acceso a la administración de justicia a las personas más vulnerables.

Resaltamos que el posicionamiento obtenido, es el resultado de la capacitación de los operadores y del aporte y acompañamiento de la cooperación internacional, factores que permitieron avanzar en la dinámica de un proceso de formación a nivel de especialización, en la gestión de las Oficinas Especiales de Apoyo, la dotación de Centros Regionales de Capacitación y en el montaje de Centros de Prueba Forense.

En cuanto a los procesos de justicia y paz, con la adopción de nuevas políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos y garantías constitucionales de las víctimas del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Pública, ha desplegado toda una serie de acciones destinadas a lograr el acceso oportuno, técnico y eficaz de la población afectada.

Esta labor ha presentado dificultades presupuestales para contar con el número de operadores necesarios para la atención, además de la circunstancia de la ubicación geográfica de las víctimas, que al igual que el conflicto, se encuentran dispersas en todo el territorio nacional y distantes de las autoridades judiciales competentes.

Otro factor limitante de la gestión de los operadores del servicio en materia de representación de las víctimas, es la lenta dinámica del proceso que se deriva de la ley.

2.1.1. Unidad operativa de investigación criminal

En vigencia 2008, la Unidad Operativa de Investigación Criminal del Sistema Nacional de Defensoría Pública inició la conformación de grupos de investigación de la Fase IV. Se realizó la contratación de 11 investigadores profesionales y técnicos de conformidad con el cronograma establecido en la Ley 906 de 2004, en los Distritos Judiciales de la Costa Atlántica y en los departamentos de Norte de Santander, Chocó, Arauca y Casanare, así como a la consolidación en la prestación del servicio de acompañamiento probatorio, técnico y científico de las fases I, II y III.

2.1.2. Central de Información para la Defensa

En el año 2008 entró a funcionar la Central de Información para la Defensa, como herramienta tecnológica y de soporte técnico para los investigadores y defensores públicos, con la misión de suministrar información de las bases de datos de entidades públicas y privadas que ofrezcan información de interés para la defensa técnica de nuestros usuarios. Para este logro se han suscrito seis convenios interadministrativos, que se encuentran en operación para proveer a los investigadores de medios ágiles para el desarrollo de sus actividades.

Como marco normativo se adoptó un "Manual de uso de formatos para solicitud de información", el cual fue difundido masivamente a todos los investigadores de las fases I, II y III durante el I Encuentro Nacional de Investigadores realizado en Paipa (Boyacá).

Durante 2008, fueron tramitadas 161 solicitudes de información.

Actualmente, la central de información cuenta con los siguientes convenios. Ver Tabla 3.

Tabla 3. Convenios para fortalecimiento de la Central de Información

Entidad	Base de datos de consulta
Fiscalía General de la Nación	Antecedentes y anotaciones, mediante correo electrónico. Centro de Información Sobre Actividades Delictivas – CISAD.
Ministerio de Tránsito y Transporte.	Registro Único Nacional de Transporte – RUNT
Registraduría Nacional del Estado Civil.	Archivo Nacional de Identificación –ANI

Entidad	Base de datos de consulta
Procuraduría General de la Nación	Sistema Antecedentes Disciplinarios Ordinarios y Especiales – SIRI
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Registro Catastral
Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses	Sistema de información – SIRDEC

Fuente: Defensoría del Pueblo – DNDP.

2.1.3. Centro de Prueba Forense para la Defensa

La Defensoría del Pueblo, para consolidar el Sistema Penal Acusatorio decidió brindar a los defensores públicos una herramienta eficaz para el adecuado ejercicio del derecho de defensa, como es el centro de prueba forense.

Por ello, a través de la Unidad Operativa de Investigación Criminal adelantó el proyecto de creación de los cinco Centros de Prueba Forense para la defensa, con la cooperación del Ministerio del Interior y de Justicia y la Unión Europea en el marco del convenio ALA/2004/016 – 831 denominado "Proyecto: Fortalecimiento del Sector Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia".

Los Centros de Prueba Forense, fueron dotados con equipos técnicos y científicos de última tecnología a efecto de coadyuvar el fortalecimiento del principio de igualdad de armas en el trámite penal, especialmente en lo relacionado con la facultad de obtención de elementos probatorios y de convicción que el Código de Procedimiento Penal reconoce a la defensa. Ver Tabla 4.

Tabla 4. Equipos para la Unidad Operativa de Investigación Criminal 2008

Servicio	Ubicación	Disponibilidad
Médico forense	Bogotá	Nacional
Psícologo Jurídico	Bogotá - Armenia - Barranquilla - Cali	Nacional
Físico forense	Bogotá	Nacional
Técnico en escena del delito	Bogotá- Pasto	Nacional
Fotografía y video	Bogotá - Cali - Medellín	Nacional
Planimetría forense	Bogotá - Medellín	Nacional
Grafología y documentología	Bogotá	Nacional
Contaduría forense	Bogotá	Nacional
Balística forense	Bogotá - Medellín	Nacional
Morfología forense	Pereira	Nacional
Sistemas informáticos	Bogotá	Nacional
Analista de información	Armenia	Nacional

Fuente: Defensoría del Pueblo – UOI

Los Centros de Prueba Forense, funcionan en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander y Atlántico y permitirán cubrir y satisfacer las necesidades técnico-científicas del total de las regionales del país y requieren de la reglamentación para el

acceso al servicio, ejecución de tareas y entrega de resultados, asegurando así su adecuado funcionamiento.

La cobertura territorial de los Centros Forenses para la prestación del servicio se proyectó teniendo en cuenta el mapa judicial establecido por el Consejo Superior de la Judicatura, las necesidades del servicio en las regionales y el alcance de operatividad de los mismos. No obstante lo anterior, en el caso de ser necesaria la utilización de recursos que no estén presentes en el Centro de Prueba Forense asignado, la cobertura del servicio técnico específico será de carácter nacional.

Con el fin de lograr que los Centros de Prueba Forense ofrezcan resultados en los estrados judiciales, se inició el estudio de los mecanismos que permitan la legitimación de un sistema de gestión oponible a los procesos y procedimientos con los que cuenta la Fiscalía General de la Nación. En tal sentido, la acreditación de los laboratorios resulta un paso obligado para la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Ver Tabla 5.

Tabla 5. Centros de Prueba Forense, cobertura y servicios 2008

Centro de Prueba	Cobertura	Servicios
Bogotá	Bogotá Cundinamarca Boyacá Tolima Meta Amazonas Guainía Vaupés Vichada Casanare	Laboratorio de balística y marcas de herramientas (cotejos). Laboratorio de grafología y documentología (cotejos). Laboratorio de lofoscopia. Laboratorio de fotografía y video. Laboratorio de topografía. Laboratorio de reconstrucción de accidentes y escena del delito (infografía). Consultorio de Medicina Forense. Consultorio de psicología jurídica.
Antioquia	Antioquia Chocó Urabá Magdalena Médio Risaralda Quindío Caldas	Laboratorio de balística y marcas de herramientas (cotejos). Laboratorio de grafología y documentología (cotejos). Laboratorio de lofoscopia. Laboratorio de fotografía y video. Laboratorio de topografía. Laboratorio de reconstrucción de accidentes y escena del delito (infografía).
Valle del Cauca	Valle del Cauca Cauca Nariño Huila Caquetá	Laboratorio de balística y marcas de herramientas (cotejos). Laboratorio de grafología y documentología (cotejos). Laboratorio de lofoscopia. Laboratorio de fotografía y video. Laboratorio de topografía. Laboratorio de reconstrucción de accidentes y escena del delito (infografía). Consultorio de Psicología Jurídica.
Norte de Santander	Norte de Santander Santander Arauca	Laboratorio de balística y marcas de herramientas (cotejos). Laboratorio de grafología y documentología (cotejos). Laboratorio de lofoscopia. Laboratorio de fotografía y video. Laboratorio de topografía. Laboratorio de reconstrucción de accidentes y escena del delito (infografía).

Centro de Prueba	Cobertura	Servicios
Atlántico	Atlántico Bolívar Cesar Sucre La Guajira Magdalena Córdoba San Andrés	Laboratorio de balística y marcas de herramientas (cotejos). Laboratorio de grafología y documentología (cotejos). Laboratorio de lofoscopia. Laboratorio de fotografía y video. Laboratorio de topografía. Laboratorio de reconstrucción de accidentes y escena del delito (infografía). Consultorio de Psicología Jurídica.

Fuente: Defensoría del Pueblo – DNDP.

2.1.4. Control de gestión a grupo de investigación

Fueron programadas y ejecutadas ocho visitas de control de gestión a los Grupos de Investigación en Bogotá, Cundinamarca, Antioquia, Meta, Risaralda, Caldas, Quindío y Valle del Cauca, orientadas a realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de los objetivos institucionales.

Como resultado de ello se generaron ocho informes de gestión que sirvieron de base para adoptar medidas de mejoramiento en las actividades desarrolladas por el grupo de investigadores en cada regional y para ello se diseñó un formato de control de gestión que incorpora la información necesaria para la detección de factores de riesgo institucional.

Como complemento al Control de Gestión en las actividades investigativas se efectuó un acompañamiento a los investigadores y/o peritos expertos en las audiencias de juicio oral, con el ánimo de verificar el desempeño, acreditación y absolución de interrogatorios y contrainterrogatorios presentados por la Fiscalía General de la Nación.

2.1.5. Control de gestión a defensores públicos

El Sistema de control de gestión de defensores públicos se complementó con un "sistema de alarmas" que permite advertir al operador "la toma de medida urgente". El aplicativo requirió de una capacitación individual a los operadores de las regionales de Bogotá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Caldas, Risaralda, Quindío, Antioquia, Boyacá, Santander, Magdalena Medio, Valle y Vaupés.

2.1.6. Enlaces de información con la Corte Suprema de Justicia

La Dirección Nacional de Defensoría Publica garantizó a los operadores del Sistema Penal Acusatorio, el acceso a la información jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal, en la comprensión de los procesos de comunicación de los entes conceptuales más importantes en formas discursivas, que orientan a prácticas de alta calidad, integralidad y sana convivencia.

La relatoría comprende tres campos de acción: Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Audiencias relevantes, Casos exitosos.

La jurisprudencia que expide esta corporación, se remite a los diferentes operadores del sistema para que sea analizada, estudiada y aplicada a nivel pedagógico o en la aplicación de casos que llevan los defensores públicos.

Las audiencias relevantes, contienen aspectos que deben ser tenidos en cuenta por los operadores, dado que reportan un valor agregado en términos de aprendizaje.

Los casos exitosos corresponden a los casos con fallo favorable que denotan una nueva perspectiva de análisis o abordamiento de una situación jurídica.

2.1.7. Capacitación orientada a la Unidad de Investigación Criminal

Se realizó un encuentro con peritos psicólogos en Bogotá con el ánimo de unificar criterios en materia de actividades periciales en el área de Psicología forense para los defensores públicos, relacionados con: guía de elementos teóricos básicos y conocimientos para la elaboración del informe de actividades periciales a los Defensores Públicos.

Se presentó el documento "Manual de Entrevista Forense" para uso de investigadores y profesionales del derecho en el Sistema Oral Acusatorio.

Se realizó el Primer Encuentro Nacional de Investigadores para la Defensa en Paipa – Boyacá, con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, la Unión Europea y la Universidad Militar Nueva Granada, en el marco del "Proyecto de Fortalecimiento del Sector Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia", en el cual se establecieron los lineamientos esenciales de investigación defensorial y se entregaron documentos de interés para el grupo de investigadores y peritos.

Se apoyó la capacitación de los defensores públicos en Sistema Penal Acusatorio - Fase IV que comprende: Arauca, Norte de Santander, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Chocó.

Se elaboró el Módulo de capacitación en investigación criminal y ciencias forenses, resaltando la necesidad de plantear un modelo gerencial de la actividad procesal penal, que esté acorde con las exigencias del proceso penal acusatorio y la responsabilidad que tiene el defensor público como director de la investigación para la defensa. Fueron capacitados 800 defensores públicos.

Se inicio la especialización virtual "Gerencia de investigación criminal y juzgamiento" como parte de la ejecución del Convenio de Cooperación de la Unión Europea con el Ministerio del Interior y de Justicia, en el marco del "Proyecto de Fortalecimiento del Sector Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia". La especialización consta de tres módulos: Sistema Acusatorio Fases I y II, Gerencia de Procesos Judiciales, metodología de la investigación de la defensa, trabajo en equipo, escena del delito y cadena de custodia y criminalística y medicina legal desde la perspectiva de la defensa.

2.1.8. Capacitación a estudiantes de los consultorios jurídicos

De acuerdo con la Resolución 713 de 2005 que reglamenta la prestación del servicio de asistencia legal y representación judicial de los estudiantes del Consultorio Jurídico de las

facultades de derecho como componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública, la Unidad de Capacitación e Investigación del Sistema Nacional de Defensoría Pública, creó un temario teórico-práctico actualizado con los cambios Jurisprudenciales, las novedades doctrinales y las modificaciones legislativas, con el fin de fortalecer los conocimientos de los estudiantes de Consultorio Jurídico en el Sistema Penal Acusatorio, Ley 906 de 2004.

El la Tabla 6, observamos las universidades vinculadas y los estudiantes de consultorios jurídicos capacitados.

Tabla 6. Capacitación a estudiantes de consultorios juridicos 2008

REGIONAL	UNIVERSIDAD	Asistentes
Bogotá	Universidad INCA	45
	Universidad Católica	60
	Universidad Militar	100
	Universidad Antonio Nariño	50
	Universidad Santo Tomás	25
	Universidad Cooperativa	25
	Universidad San Martín	35
	Universidad la Gran Colombia	50
	Universidad Autónoma	70
	Universidad Libre	80
	Universidad Uniciencia	15
	Universidad Los Libertadores	25
	Universidad El Rosario	35
	Universidad Nacional	30
Santander	Universidad de San Gil	60
	Universidad Santo Tomas	20
	Universidad Cooperativa	10
	Universidad Uniciencia	5
	Universidad Autónoma	10
Boyacá	Universidad de Boyacá	25
	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	20
	Universidad Santo Tomás	35
	Universidad Antonio Nariño	20
Caldas	Universidad de Manizales	15
	Universidad de Caldas	13
Antioquia	Universidad Cooperativa	10
	Universidad de Envigado	15
	Universidad de Medellín	10
	Universidad San Buenaventura	10
	Universidad Autónoma	10
Risaralda	Universidad Libre de Pereira	20
Cauca	Universidad de Popayán	8
	Universidad Cooperativa	7

REGIONAL	UNIVERSIDAD	Asistentes
Valle del Cauca	Universidad Santiago de Cali	20
	Universidad Cooperativa	10
Tolima	Universidad de Ibagué	10
	Universidad Cooperativa	10
Bolívar	Universidad de Cartagena	70
Córdoba	Universidad del Sinú	25
	Universidad Cooperativa	10
Huila	Universidad Surcolombiana	20
	Universidad Cooperativa	10
	Universidad Antonio Nariño	25
	Total	**1,178**

Fuente: Defensoría del Pueblo – DNDP.

2.1.9. Capacitación a operadores sobre el Sistema Penal Acusatorio

Se realizó un seminario taller en Sistema Penal Acusatorio con énfasis en Fundamentos del Sistema Penal Acusatorio, Investigación y estrategia de defensa, Audiencias preliminares y juicio oral, Salidas alternas, La prueba, Ley de Pequeñas Causas, dirigido a los operadores de la Fase IV, beneficiando a 23 Defensores Públicos y particulares de: Valledupar, Santa Marta, Cúcuta, Barranquilla y Cartagena.

Dentro del proceso de capacitación se continúo con el modelo La Barra de Defensores Públicos que tiene como objetivo permanente desarrollar, fortalecer y profundizar el ejercicio de una defensa técnica, oportuna, permanente y eficaz. Como escenario de debate académico concurrieron asesores, coordinadores administrativos y de gestión, defensores públicos, investigadores y/o peritos, egresados de las facultades de derecho y estudiantes de consultorio jurídico.

En regiones donde se cuenta con Coordinador Académico las Barras Descentralizadas se adelantan con orientación de los formadores de las oficinas Especiales de apoyo. En el año 2008 se realizaron 22 barras en las regionales de Casanare, Guajira, Arauca, Huila, Caquetá, Urabá, Putumayo, Chocó y Tolima, capacitándose a los operadores sobre defensa técnica y otros aspectos jurídicos.

2.1.10. Capacitación a servidores

Se llevó a cabo el taller sobre "Técnicas avanzadas de comunicación y relaciones humanas con programación neurolingüística", en el cual participaron 46 servidores fortaleciéndose el crecimiento personal de la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

2.1.11. Publicaciones

Durante 2008, se realizaron las siguientes publicaciones:

a) La Defensoría Pública en cifras (2.000 ejemplares), Manual del investigador (5.000 ejemplares), Manual de entrevista forence (5.000 ejemplares) y el Código

de procedimiento penal (1.500 ejemplares y 1.500 CD), con recursos de la Unión Europea y el Ministerio del Interior y de Justicia.

b) Código de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) con el apoyo de la Unión Europea, la Universidad Militar Nueva Granada y el Ministerio del Interior y de Justicia.

c) Plan Operativo del Sistema Nacional de Defensoría Pública para la Implementación del Sistema Penal Acusatorio, que tiene como fin fortalecer la capacidad de defensor público, para que desempeñe su función en igualdad de condiciones, frente al ente acusador. La Publicación contó con el apoyo de USAID.

2.2. El fortalecimiento en materia de atención y trámite de quejas

Aplicativo Sistema de Seguimiento Georreferenciado - SIG y Seguimiento a los procesos de desmovilización, desarme, reincorporación y reintegración - DDR

En el 2008 se inició la revisión del aplicativo Sistema de Seguimiento Georreferenciado del SIG/DDR institucional, que contribuirá al registro, monitoreo y seguimiento de los procesos de desmovilización, desarme, reincorporación y reintegración a la vida civil de actores armados en el país, que entrará en funcionamiento en el año 2009, en las Regionales de: Antioquia, Urabá, Córdoba, Sucre, Magdalena, Cesar, Norte de Santander, Santander y Magdalena Medio.

Desarrollo del Visión Web para la atención y trámite de peticiones

El Visión Web, es una herramienta que facilita el control y reporte de información sobre las quejas, asesorías y consultas. Durante el año 2008 se revisaron los requerimientos para el desarrollo del aplicativo Visión para el registro de gestión de las peticiones, se ajustaron las tablas sobre derechos y conductas vulneratorias de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, así como los presuntos responsables, de conformidad con la adopción de nuevos catálogos de derechos por la normatividad interna en la materia. Para el logro mencionado fue necesario actualizar el Manual de Calificación de Conductas de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, el Manual de Procesos y Procedimientos para la Atención y Trámite de Peticiones y el Programa Visión para el registro de las peticiones y el monitoreo y seguimiento a la gestión defensorial y a la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Aplicativo a implementarse en el año 2009.

Diseño de indicadores para los observatorios

Se construyeron las hojas de vida y los respectivos Indicadores para el Observatorio de Monitoreo y Seguimiento al Derecho a la Vida y para el de Graves Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Con ello se visibilizará garantía de los derechos a la vida, y los derechos y conductas objeto de la Política Pública de Lucha contra la Impunidad por Graves Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario a saber: Ejecuciones arbitrarias, Ejecuciones arbitrarias de conocimiento de organismos internacionales de protección de derechos humanos, Homicidios en personas protegidas, Homicidio de

personas bajo custodia del Estado por encontrarse privados de la libertad, Homicidios múltiples en personas protegidas o masacres, Derecho a la Integridad personal y derecho a no ser sometido a desaparición forzada.

2.3. El fortalecimiento institucional de los sistemas de información.

2.3.1. Infraestructura Informática y Comunicaciones

Debemos destacar varios hechos que han fortalecido la estructura informática y de comunicaciones de la entidad, durante los últimos años en TIC. En primer lugar, a comienzos del año 2008, terminamos el proceso iniciado en el 2005, dotando con computadores, impresoras y scanner a todas las Defensorías Regionales/Seccionales y las sedes de nivel central, quedando totalmente al día en necesidades de equipos de última tecnología.

En segundo lugar, se fortaleció la conectividad a Internet con canales dedicados, en todas las sedes de Regionales/Seccionales y nivel central, con anchos de banda suficientes para atender los requerimientos de envío/recepción de información. También servirán a la entidad para los nuevos usos de Internet como las Videoconferencias y las comunicaciones de voz por Internet llamada VoIP.

En tercer lugar, con la adquisición de sedes propias para las Defensorías Regionales/ Seccionales, se ha aplicado el criterio técnico de construir redes de cableado estructurado integrando voz, datos y teléfono. Las sedes arrendadas básicamente están dotadas de redes inalambricas para facilitar las instalaciones/desinstalaciones.

En cuarto lugar, se han creado cerca de tres mil cuentas de correo electrónico con dominio de la Defensoría del Pueblo (defensoria.org.co), cubriendo prácticamente a todo personal con relación laboral con la entidad, en particular con los Defensores Públicos.

2.3.2. Sistemas de Información y Aplicativos

Consideramos de máxima importancia, desde el punto de vista estratégico institucional, los Sistemas de Información y Aplicativos tanto misionales como administrativos y financieros, lo mismo que los recursos tecnológicos para mostrar la entidad a través de su portal Web.

Lo anterior los hemos alcanzado con la participación del talento humano de planta, lo mismo que con personas y empresas especializadas externas. Cada día aparecen más necesidades de desarrollos informáticos producto de la importancia que viene teniendo la Defensoría del Pueblo a nivel nacional e internacional, que requieren mayor mano de obra calificada en proyectos de ingeniería de software, que desbordan nuestra capacidad de respuesta con recursos propios.

Por tal razón existen proyectos en diferentes estados de desarrollo desde los que solo tenemos simples enunciados de necesidades, hasta los que han superado los procesos de implementación y ajustes. Varios de ellos tuvieron origen en desarrollos hechos por ingenieros externos caso SIAF, GINEBRA-VISION, SISAT, VISION WEB SPOA etc., como los propios, caso Registro de Acciones Populares-RAP y el Registro de Acciones de

Grupo-RAG que se iniciaron en el 2002, con un piloto en el 2003 para el RAP, dando inicio al RAG. A finales del año se terminó el desarrollo de la versión 2 del RAP y la primera versión del RAG, integrando en el mismo desarrollo las acciones populares y las de grupo.

Igualmente desde hace varios años se hizo el desarrollo de la PRECONSULTA y NOPENAL, aplicado en la Regional Bogotá-CAC, esperando que la Dirección Nacional de Defensoría Pública, analice y podamos hacer los ajustes para extenderlo a todo el país.

Cuando mencionamos el creciente número de proyectos que tenemos con diferentes grados de desarrollo y participación de talento humano especializado, nos referimos a los que implican simultáneamente trabajo de mantenimiento, soporte y desarrollo de nuevos requerimientos, ajustes, completar o iniciar su desarrollo: SPOA, NO PENAL, RAP/G, SIAF, SIIF, SISAT, Penal Militar, Casación, Investigadores, 1.542, Menor Infractor, Consultorio Jurídico, Atención Especializada, Atención Descentralizada, Promoción y Divulgación, Veeduría, Recursos y Acciones Judiciales, PROSEDHER, SERCAI, Desplazados, Justicia y Paz (Interinstitucional, Asesorías y Consultas, Representación Judicial a Víctimas, Representación Judicial a Desmovilizados), Gestión Documental, Planificación y Seguimiento de Proyectos, Complemento en Web del SIIF para los requerimientos de administración y financiera, etc.

Se continúo el Proyecto ATQ, como uno de los Sistemas de Información de máxima impacto y complejidad para la Defensoría del Pueblo teniendo en cuenta que con esta herramienta se automatizará por Internet las peticiones (quejas, asesorías y consultas) que lleguen a cualquier Defensoría Regional o Seccional, quedando almacenadas directamente en el "servidor" del Centro de Cómputo de la entidad en Bogotá.

Estamos en una creciente tendencia de concebir, desarrollar y entregar Sistemas de Información interinstitucionales, como Justicia y Paz, Trata de Personas, Personas Desaparecidas. Estos se manejan como grandes Proyectos de Sistemas de Información contratados totalmente con empresas/personas externas desde el estudio de las necesidades, ingeniería de requerimientos, equipos altamente especializados de desarrollo, equipos para la implementación, pruebas, capacitación, documentación, equipo de Interventoría, Gerencia y Administración.

El trabajo que se está realizando, en desarrollo, por parte de funcionarios de la Oficina de Sistemas, como de personal externo, no alcanza a cubrir todas las necesidades actuales y por la dinámica que está manejando la Defensoría del Pueblo, obligada a responder cada día a más compromisos de ley, debemos esperar muchos más requerimientos de desarrollo de Sistemas de Información.

Por todo lo anterior, reiteramos el hecho que la situación de los Sistemas de Información y/o Aplicativos en sus diferentes estados de desarrollo, todos bajo WEB, institucionales y/o interinstitucionales, son estratégicos para la Defensoría del Pueblo. Tenemos inscrito como parte del Proyecto de Modernización y Estratégico de la Defensoría del Pueblo, los Sistemas de Información, en el Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación.

2.3.3. Desarrollo de Internet/Intranet y otros

Durante el 2008 se realizó un proceso de mejoramiento continuo de mantenimiento, diseño, programación, bases de datos y contenidos del Portal Web de la Defensoría del

Pueblo, aplicando la estandarización de contenidos según los lineamientos del Manual de Implementación de Gobierno en Línea-GEL, publicado por la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones.

Se lograron avances tecnológicos como: Implementación del uso de videos y audios en el Portal; Diseño y Desarrollo de módulos para eventos institucionales; Diseño y actualización de la información sobre el Sexto Concurso Universitario de Derechos Humanos; Desarrollo del Módulo de Estadísticas de acceso al Portal que permite el reconocimiento cuantitativo y cualitativo de los usuarios del Portal para una mejor prestación del servicio; Actualización del módulo Ser Más Humano www.sermashumano.org.co; Desarrollo del módulo de administración de noticias que permite adición de fotografías y galerías fotográficas, etc.

Debemos destacar el trabajo realizado para la plataforma de la INTRANET Institucional haciendo los ajustes a la base de datos, actualizando la programación y la interfaz del usuario, desarrollo de módulos de administración diseño y programación de tres salas de Chat Defensoría Pública, Oficina de Sistemas y en General para la Defensoría del Pueblo.

En 2008, la Defensoría del Pueblo ingresó al uso intensivo de la capacitación virtual para 800 Defensores Públicos en todo el país mediante contrato con la Unión Temporal Universidad Católica y ATR.

2.4. La Cooperación Internacional

2.4.1. Gestión de la Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional - UCCI -

La Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional – UCCI, fue creada mediante Resolución No. 375 del 13 de junio de 2005, expedida por el Despacho del señor Defensor del Pueblo, con funciones tales como: el diseño de lineamientos de política institucional en materia de cooperación; el acompañamiento a las diferentes dependencias de la Entidad en la formulación, gestión y control de proyectos de cooperación; la coordinación con la Oficina de Planeación en la viabilización de los proyectos presentados por las diferentes instancias, así como la coordinación interinstitucional con todas las dependencias del Gobierno, el Ministerio Público y Fuentes Internacionales y ONG nacionales e internacionales, entre otras.

Coordinación Intrainstitucional

En el marco de la definición de estrategias de articulación entre el Plan Estratégico Institucional vigente y los planes operativos anuales-POA, contando con el apoyo técnico de los consultores de la GTZ, se reformuló la Estrategia de Cooperación Internacional de la Defensoría del Pueblo, nombrando Secretarias Ejecutivas de cada eje, a través de las cuales, se facilita la integración de las actividades de las diferentes dependencias de la Defensoría, no sólo en el proceso de formulación de proyectos sino en el cumplimiento de los planes, unificación de criterios y mejoramiento de la gestión institucional. Este documento guarda perfecta coherencia con el Plan Estratégico vigente, a fin de apoyar y cumplir de manera satisfactoria la misión institucional.

Para continuar con el proceso de fortalecimiento institucional y en coordinación con la Oficina de Personal, se participó en un grupo de funcionarios de diferentes dependencias en la elaboración del perfil, funciones y requisitos para el cargo de Coordinador de la UCCI, presentado ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, a fin de darle sostenibilidad en la Entidad, en su labor de articulación interna y externa en el tema de cooperación internacional.

Con el mismo grupo de funcionarios y contratistas y con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se realizó un taller destinado a adquirir conocimientos y experiencia para la formulación de indicadores con énfasis en derechos humanos, el cual ha servido de base para elaborar los de cada dependencia.

Aportes de la Cooperación Internacional

Durante 2008, se continúa recibiendo apoyo financiero y técnico de 13 organismos de cooperación internacional para la ejecución de actividades destinadas a la promoción, protección y divulgación de los derechos humanos, por un valor total de $10.082.634.

En el Cuadro No. 1 se puede observar, que por primera vez se cuantifica la ayuda de la Agencia del Pueblo de los Estados Unidos para el Desarrollo – USAID, en la financiación de actividades de proyectos como: el Fortalecimiento Sistema de Alertas Tempranas – SAT; el Programa de Atención a Comunidades en Riesgo; el Fortalecimiento del Sector Justicia y Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos – PLANEDH –.

De otra parte, continúa vigente desde 2004, el apoyo brindado por los consultores de la Agencia Técnica de Cooperación Alemana – GTZ, con el asesoramiento en el proceso de ejecución del proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho – Fortalesder, cuyos resultados se detallarán en un acápite posterior. Su asesoramiento no se cuantifica por ser de carácter técnico.

Valores consolidados de los aportes de la cooperación internacional a la Defensoría del Pueblo

En el siguiente cuadro se refleja el valor consolidado de los aportes de los diferentes organismos de cooperación internacional que han apoyado la ejecución de proyectos en la Defensoría del Pueblo durante el periodo 2005 a 2008. Cuadro Nº. 1

Cuadro Nº. 1
Valores consolidados de los aportes de la cooperación internacional

Miles de pesos

COOPERANTE	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional - Asdi	1.863.349	2.543.122	2.540.765	1.548.954	**8.496.190**
USAID Justicia				1.036.855	**1.036.855**
USAID/Derechos Humanos				1.865.760	**1.865.760**
USAID/O.I.M.	120.000	793.930	689.030	254.130	**1.857.090**

COOPERANTE	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR	515.000	710.270	846.960	1.105.175	**3.177.405**
Unión Europea	0	273.814	3.448.683	2.769.505	**6.492.002**
Fundación Konrad Adenauer	52.900	84.555	30.976	24.800	**193.231**
Gobierno de Dinamarca	118.225	253.226	0	0	**371.451**
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	281.560	195.970	0	143.605	**621.135**
Embajada de Suiza		180.917	137.761	155.000	**473.678**
Embajada Británica	110.479	199.697	145.280	148.101	**603.557**
Embajada del Reino de Bélgica	0	0	339.708	426.251	**765.959**
Gobierno de Italia		0	0	242.498	**242.498**
Países Bajos				362.000	**362.000**
TOTAL APORTES COOPERACIÓN	**3.061.513**	**5.235.501**	**8.179.163**	**10.082.634**	**22.285.739**
PRESUPUESTO DEFENSORÍA DEL PUEBLO	**64.759.000**	**84.802.000**	**118.662.818**	**152.171.800**	**420.395.818**
PARTICIPACIÓN DE LA COOPERACIÓN %	**4.72**	**6.17**	**6.89**	**6.62**	

Fuente: Subdirección Financiera – Unidad de Cooperación Internacional UCCI. 2008.

Por lo expresado anteriormente, en el cuadro no se ven reflejados el valor de los aportes para 2005 - 2007 de:

- USAID, que corresponden al sector Justicia $631.941.000 y para Derechos Humanos $5.771.470.
- Embajada del Canadá, en 2006 con $173.880.000 para el proyecto de Redes Territoriales.
- Canadá/O.I.M. con $288.700.000 que apoyaron en 2007 el proyecto *Orientación psicojurídica para las víctimas de la Costa Caribe y en Bogotá en el marco de la Ley de Justicia y Paz.*
- EL Gobierno de Suiza que en 2005 inició con $164.382.000 la financiación del proyecto Redes Territoriales de apoyo a la gestión defensorial.

Incluidos los valores citados en el párrafo anterior, se concluye que los aportes totales de la cooperación en los últimos cuatro (4) años analizados alcanzan la cifra de $33.271 millones y en los dos últimos años el apoyo financiero de los organismos de cooperación para la ejecución de los diferentes proyectos, comparado con el presupuesto de la Defensoría del Pueblo, ha sido de 9.49% para los $118.663 millones en el 2007 y de 6.53% para los $154.189 millones asignados por la Nación en 2008. La aparente disminución en los recursos, obedece al hecho de encontrarse en proceso de negociación varios proyectos que se vencen en el último trimestre de la vigencia en análisis y cuyos resultados se verán reflejados durante la gestión de 2009.

De otra parte, si se relacionan el total de los aportes de la cooperación con el total del presupuesto de la Defensoría para el periodo 2005-2008, la participación ha permanecido en un promedio de 7.98%.

Actividades estratégicas desarrolladas por la UCCI

- Suscripción del convenio de cooperación con la Embajada de Italia para el desarrollo del proyecto *Redes Territoriales Apoyo a la Gestión Defensorial Descentralizada,* a ser ejecutado en Región de Urabá: Antioquia: **Apartadó**, Carepa, Turbo. Especialmente en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó; **Chocó**: Ungía, Riosucio, Acandí, con el objeto de consolidar redes comunitarias e institucionales para la defensa y protección de los derechos humanos e investigación sobre el estado de cumplimiento de los derechos sociales, civiles y políticos.

- Firma de los convenios con la embajada Suiza para la ejecución de las de Redes Territoriales de apoyo a la gestión defensorial, en zonas como Montes de María y Arauca, realizando investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en apoyo a instituciones y organizaciones sociales y capacitando a personeros y autoridades civiles y municipales que tengan que tomar decisiones que afecten en temas de derechos humanos de las poblaciones de esas zonas.

- Acompañamiento en la firma de los convenios con la ACNUR para el desarrollo del proyecto presentado y aprobado en 2007, y la Embajada Británica para la ejecución del proyecto *Presencia permanente de la Defensoría del Pueblo en zonas de alto riesgo de desplazamiento forzado* con lo ejecutado bajo la coordinación de la Oficina de Atención a la Población Desplazada.

- Como resultado del proceso de formulación y acompañamiento a las delegadas de Minorías Étnicas y Derechos Colectivos, se aprueba el proyecto *Acción Defensorial sobre Tierras, Territorios y Bienes Patrimoniales,* se firma el convenio respectivo con la Embajada Británica y el Consejo Noruego para los Refugiados.

- Asesoramiento en la formulación de los siguientes proyectos:

1. Segunda etapa del Programa Regionalizado, presentado ante la Asdi/Embajada de Suecia, mediante el cual se han fortalecido los procesos participativos, atendido a las organizaciones de población civil en las regiones en donde opera el Programa, que viene apoyando las Escuelas de Participación en gestión y presupuestos participativos a líderes de organizaciones sociales en 23 departamentos del país y cerca de 74 municipios, así como contando con la presencia efectiva de los defensores comunitarios, figura que ha sido reconocida por su compromiso con la población desplazada o en riesgo de desplazamiento. Finalmente, apoyo a la gestión institucional sobre asesoramiento para la elaboración y seguimiento de planes estratégicos y planes funcionales que coordinan y articulan las actividades de dependencias del nivel central con las Regionales y de estas con los proyectos ejecutados en sus departamentos.

2. Fortalecimiento de la acción defensorial de la Defensoría del Pueblo en las comunidades desplazadas y en riesgo de desplazamiento, presentado y aprobado por la ACNUR.

3. En coordinación con la Dirección Nacional de Defensoría Pública y la Delegada para la Niñez, la Mujer y la Juventud, participación en la formulación del proyecto *Formación del Código de la Infancia y Adolescencia*, para defensores públicos y funcionarios de la Entidad, ejecutado con recursos de la UNICEF y la coordinación de la Universidad del Rosario.

4. Participación en la formulación del proyecto *Ventana de Paz* a presentarse ante el PNUD y la Embajada de España, para el fortalecimiento de la institucionalidad local y proyectos productivos, a ejecutarse en el departamento de Nariño.

Coordinación Externa

Articulación con organismos nacionales

- La UCCI, como parte de su función institucional, participa en las reuniones programadas por el *Consejo Consultivo Interinstitucional e Intergubernamental de Democracia y Justicia,* espacios de diálogo creados para unificar criterios, compartir información, generar sinergias y fortalecer la articulación misional con las instancias de cooperación. En él participan organismos de cooperación internacional, especialmente USAID. Las acciones tomadas están encaminadas al Fortalecimiento de Estado de Derecho.
- Reuniones en comisiones mixtas, preparatorias para el Seminario Taller sobre Cooperación Sur – Sur, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y llevado a cabo en Cali en diciembre de 2008.
- Asistencia a las diferentes reuniones de la Mesa Nacional Humanitaria a fin de coordinar acciones humanitarias entre entidades del Estado colombiano como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior y de Justicia y organismos de cooperación internacional para el fortalecimiento del Sector Justicia.
- Suscripción de un convenio entre la Defensoría del Pueblo, la Universidad de San Buenaventura y la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional con sede en Cartagena, para la realización en esa ciudad del Diplomado *"Tutela de Derechos Humanos y Cooperación Internacional"*, evento que se llevó a cabo entre el 26 de septiembre y el 29 de noviembre de 2008, en el que participaron como docentes funcionarios de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, de las Delegadas de Indígenas Oficina de Atención al Desplazamiento Forzado, la UCCI y la Regional Bolívar.

Intercambio de experiencias con otras Defensorías

Se encuentran vigentes convenios con las Defensorías del Pueblo de Perú y Bolivia, cuyo objetivo es realizar intercambio de experiencias en temas. A la similar del Perú se llevó a cabo una visita de funcionarios de la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas para asesorar en Legislación Indígena y solución de conflictos.

Publicaciones

Elaboración del Protocolo de Comunicaciones en coordinación con la delegada respectiva y un consultor del Programa, documento que contiene la manera de presentar oficialmente los informes, oficios y demás documentos que suministren cualquier tipo de información institucional.

Proceso de comunicaciones: documento elaborado, validado y aprobado por las dependencias respectivas y que contiene la caracterización de los respectivos trámites, factores de riesgo, indicadores, etc.

Proyección de actividades para 2009

- Realización de una mesa de cooperantes, espacio destinado a presentar resultados de los logros alcanzados en los proyectos financiados por la cooperación internacional y que se encuentran formulados en el marco de la Estrategia de Cooperación y el Plan Estratégico Institucional, además de buscar un mecanismo de financiación colectiva o individual para el apoyo a actividades misionales. A él asisten directivos de la Defensoría y la totalidad de los organismos de cooperación que apoyan a nuestra Entidad.
- Socialización del Manual de Seguimiento y Evaluación de proyectos de cooperación, documento que incluye los indicadores de eficiencia y eficacia de los proyectos, documento para ser aplicado a los proyectos vigentes.
- Con la asesoría de la Oficina de Planeación elaboración de la ficha BPIN, a fin de buscar recursos del presupuesto nacional para dar sostenibilidad a la Unidad de Cooperación Internacional, con recursos del presupuesto nacional.
- Consecución de nuevas fuentes de financiación de los proyectos que vencen a final de 2008 e inicios de 2009.
- En coordinación con la Oficina de Planeación de la Defensoría, realización de visitas a 17 regionales y seccionales, para fortalecer la capacidad en formulación de proyectos y articulación de los planes de acción del nivel central con las regionales articular los planes de acción institucional y de proyectos de cooperación del nivel central con los de las regionales.
- Asesoramiento en la formulación de la tercera etapa del Programa Regionalizado, para el periodo mayo de 2009 a diciembre de 2012, a presentarse ante la Asdi/ Embajada de Suecia.

2.4.2. La Cooperación Técnica Alemana

Proyecto de Fortalecimiento Técnico – ForTaLesDer -

El presente informe se refiere a la primera fase del proyecto FortaLesDer con la Defensoría del Pueblo, es decir, a los logros, aspectos y áreas que se fortalecieron durante los últimos cuatro años de ejecución.

La experiencia conjunta entre Defensoría del Pueblo y la Cooperación Técnica Alemana – GTZ – se ha desarrollado en varios ámbitos a saber, en el estratégico de la gestión y planeación institucional; en el mejoramiento de procesos y procedimientos generalmente válidos para la entidad; En la orientación conceptual y estratégica respecto a la atención a víctimas; y en una experiencia piloto para la atención a la población en situación de desplazamiento, en áreas diferentes pero cruciales para la Defensoría del Pueblo. A esto se suma la cooperación en la gestión del talento humano de la entidad en lo que se refiere a su fortalecimiento vía inducción y capacitación a servidores.

La dinámica de la Defensoría significa un reto para una Cooperación Técnica, debido a las múltiples funciones que debe atender en poco tiempo con alta calidad y compromiso ideológico. En ese universo de múltiples factores incluyentes, se lograron productos y resultados significativos.

Objetivo

Los órganos estatales a los que asesora el proyecto y los que se encargan según la Constitución colombiana de la protección del Estado de Derecho (particularmente el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, y los órganos de control Defensoría y Procuraduría) ejecutan eficientemente su mandato legal e institucional.

El objetivo general estuvo previsto para una duración de 10 años, contando con un objetivo más puntual para la fase actual (2004–2008) que orientó el quehacer en términos de asesoría y de trabajo de co-construcción entre entidades colombianas y el equipo GTZ en el marco del Proyecto :

El proyecto basó su intervención en los principios de la GTZ:

- Ayuda a la autoayuda.
- Participación.
- Principio de mínima intervención.
- Orientación a los grupos destinatarios.
- Responsabilidad propia de la contraparte.

Estos principios contribuyeron al fortalecimiento del Talento Humano y al desarrollo de capacidades y competencias tanto individuales como institucionales. Los resultados y beneficios del proyecto se detallarán durante el desarrollo del documento. Su permanencia en el tiempo depende del compromiso de los diversos agentes del proceso de cambio, asegurando la sostenibilidad de la asesoría a través del uso, apropiación de los productos y visibilización de los resultados alcanzados y sus impactos.

El trabajo se inició con el ajuste del plan estratégico institucional, aspecto que permitió al proyecto conocer y participar en la definición y consolidación del norte de la organización, a la vez que facilitó, al tener claros los objetivos institucionales, definir herramientas y formas de trabajo que facilitaran el desarrollo de la misión constitucional.

Es de resaltar que en este nuevo Plan se lograron integrar la capacitación a los funcionarios y el mejoramiento de la gestión como políticas institucionales, lo que permitió generar acciones puntuales con miras al mejoramiento y fortalecimiento institucional.

Una vez ajustado el Plan Estratégico, era importante definir acciones concretas para el desarrollo del mismo, motivo por el cual el proyecto asesoró a la Oficina de Planeación y Cooperación Internacional en la articulación de los planes operativos y los programas y proyectos propuestos para dicho fin. Las diferentes Direcciones y Delegadas han identificado la necesidad de articular el trabajo en torno a ejes temáticos comunes y han desarrollado acciones que producen una visión de integralidad a la actividad defensorial en todo el territorio nacional.

Una vez definidos el alcance se documentaron seis macroprocesos: Investigación para la Acción, Atención, Soporte Administrativo, Estrategias de Información y Capacitación para la Investigación y la Acción y su divulgación a nivel regional correspondió a la Oficina de Planeación. Para facilitar la consulta y asegurar la estandarización de los procedimientos

documentados, se construyeron, imprimieron y socializaron los manuales de cada uno de los Macroprocesos bajo los lineamientos de la norma internacional ISO 9001.

En el marco de los proyectos de investigación, se apoyó al Programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas de la Defensoría del Pueblo –PROSEDHER– y se establecieron Protocolos de Seguimiento y Evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones del Estado Colombiano en materia del derecho a la salud y a la alimentación, que permitieran identificar falencias e incidir en la formulación y ajuste de las políticas públicas con miras a la realización plena de estos derechos en el país.

También se trabaja con el Macroproceso de Capacitación y en el año 2007 la Defensoría asume la responsabilidad del liderazgo de la red y de áreas (programas temáticos) de capacitación al interior de la institución, más la interrelación, como por ejemplo el I.E.M.P. Dada la importancia del tema se diseñó como núcleo técnico, un ciclo de capacitación que contiene las etapas necesarias para el desarrollo de una actividad de capacitación-formación: Manual de diagnóstico de necesidades de capacitación, Manual de diseño curricular y Manual de evaluación de reacción.

A la vez se llevó a cabo la implementación de un proceso de inducción a nuevos funcionarios a nivel central, como también a nivel regional y seccional. La inducción apunta a la construcción de una "identidad corporativa". Se está planteando lo que será el programa de reinducción.

Experiencia piloto para la implementación de herramientas diseñadas

Se seleccionó entre Defensoría y GTZ, a la Unidad de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado (UCADF), por el interés e importancia estratégica del tema en la gestión defensorial. Esta Unidad, apoyada por tres cooperantes, Suecia, Reino Unido UK y Naciones Unidas, desarrolla su labor a través de tres ejes (Defensores Comunitarios, Zonas de Frontera y Zonas Receptoras) con funcionarios en terreno, en regiones identificadas como sensibles y que prestan sus servicios como asesores y guías de la comunidad desplazada, en riesgo de desplazamiento o poblaciones receptoras de desplazados.

Se realizó por parte del proyecto FortalEsDer un diagnóstico de necesidades mediante entrevistas con actores clave, a través de "análisis de stake-holders", permitiendo conocer las necesidades y determinar las metodologías, herramientas y productos que se debían desarrollar para mejorar el trabajo que presta la Unidad de Atención al Desplazamiento Forzado UCADF a la población desplazada en el marco de tres áreas de acción, lo estratégico, el reordenamiento y la profesionalización de la Unidad.

Se estableció un lineamiento estratégico de la UCADF que se definió como: "contribuir a la superación de desplazamiento forzado y los efectos del mismo, a través de estrategias de intervención con la población en riesgo y víctima de desplazamiento forzado, con las autoridades encargadas de atender la problemática y el fortalecimiento de la acción defensorial", trabajo desarrollado con los coordinadores de la UCADF a partir del Plan Estratégico Institucional.

Reordenamiento de las funciones de la Unidad, partiendo de dos puntos centrales uno, el marco normativo tanto institucional como el que rige al fenómeno del desplazamiento forzado y, dos, la demanda de la población desplazada. Se caracterizaron y documentaron los

procesos y procedimientos con los coordinadores de la Unidad aprovechando experiencias y capacidades adquiridas en el trabajo alrededor de procesos y procedimientos.

Se lograron articular las áreas generando sinergias entre ellas, aprovechando las intervenciones en terreno, unificando el trabajo y las estrategias de intervención, logrando incidir de manera más oportuna en las comunidades. Esta estrategia de intervención se encuentra en la "cartilla de servicios", desarrollada conjuntamente con el proyecto FortalEsDer.

Se genera el Protocolo de Actuación de Terreno, como una guía de acciones a tener en cuenta en el trabajo en zonas de conflicto, con recomendaciones sobre seguridad y manejo de situaciones que se presenten. Además se produjo un brochure de identidad corporativa de la Unidad.

Finalmente, se estableció un modelo estándar para el manejo de la información en las regionales, ya que al realizar un inventario de las actividades desarrolladas por la Unidad y sus asesores en terreno desde el 2004, se detectaron diferencias en la información contenida y la estructura de los informes. El modelo para el manejo de la información es, además, una guía para la prestación del servicio, fue validado por asesores de la Unidad y está en proceso de implementación. El análisis de los informes fue entregado a la Coordinación de la Unidad a fin de realizar un seguimiento a la situación de desplazamiento en el país.

Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Como en cualquier proyecto de cooperación técnica que consiste en el trabajo conjunto entre contraparte y GTZ, en el camino de la co-construcción surgen muchos acontecimientos y aprendizajes valiosos que merecen ser anotados. Entre ellos encontramos:

- Para hacer un programa curricular de buena calidad se requiere que participen en su construcción tanto los funcionarios que asisten, como sus jefes, de manera que se puedan observar los aportes de la capacitación en los funcionarios y en su labor cotidiana.
- Es importante reconocer que todo cambio implica un compromiso y liderazgo por parte de las Directivas. Este apoyo es vital para que los productos desarrollados conjuntamente con la contraparte (equipos técnicos y estratégicos) tengan sostenibilidad en el tiempo.
- Si bien la Cooperación Técnica Alemana considera como factor central la participación de la Entidad Contraparte en la definición de los contenidos de la asesoría, es importante resaltar que se pueden presentar cambios en los mismos, por coyunturas o necesidades no identificadas en un principio. De allí la necesidad de contar con márgenes de actuación, que permitan ejecutar acciones que quizás, aunque no contempladas en un principio, son de vital importancia y guía en una nueva dirección.
- Trabajar con funcionarios de carrera de la contraparte que se encuentren motivados e interesados para trabajar en el proyecto, permite a los demás funcionarios de las áreas y jefes estar informados de los alcances del trabajo y plantear posibles cambios.

Durante la asesoría realizada en la Defensoría del Pueblo fue importante dar a conocer el modelo de implementación del proyecto, que se centra en el desarrollo de capacidades y competencias e implica el compartir los diversos conocimientos para llegar a consensos,

asumir la responsabilidad, tanto en el desarrollo del proceso como en el producto final, y validar con los grupos destinatarios su incidencia en la institución.

El modelo de asesoría que fue utilizado tanto a nivel de la institución en su conjunto como en escenarios específicos, tanto de apoyo como misionales, es una buena estrategia para poder desarrollar capacidades en la contraparte, ejemplo de ello fueron las caracterizaciones de procesos realizadas con personal de la Defensoría del Pueblo; el proyecto mediante capacitación enseñó a un grupo de funcionarios las metodologías y herramientas utilizadas para este propósito, y por demás facilitó el acercamiento y trabajo con los grupos destinatarios.

Algunos logros obtenidos en el marco del Proyecto se convirtieron en buenas prácticas en el sentido en que fueron replicados, aplicados en otros ámbitos y ajustados a las experiencias para fines variados, como se detalla a continuación:

- En la Defensoría del Pueblo se han realizado, por parte de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, mejoras al Macroproceso de Atención. Mejoras que han consistido en nuevas articulaciones con otras dependencias, cambios en los procedimientos a la luz de las nuevas normatividades sobre población vulnerable y ajustes al Instructivo con los cambios realizados al proceso. Esta práctica demuestra que el trabajo por procesos es replicable y que aporta al mejoramiento de la Entidad. Además, las dependencias de la Entidad pueden continuar con las etapas de mejoramiento por sí mismas, incentivando la gestión por procesos.

- En el marco de la definición de articulaciones entre el Plan Estratégico y las acciones de las Dependencias establecidas en los Planes Operativos Anuales (POA), se ha generado como una buena práctica enfocar todas las acciones hacia el cumplimiento del Plan. Este logro, que sin duda se convierte en un apoyo al despliegue de la estrategia, crea en la Entidad uniformidad de pensamiento y lenguaje, que mejora la gestión y apoya el desarrollo de la misión organizacional.

- Aunque no se hicieron evaluaciones respecto al mejoramiento del desempeño y servicio de la Defensoría en las regionales, varias retroalimentaciones que llegaron al Proyecto expresan una mejora en la atención al ciudadano, que se atribuye a la gestión estratégica y operativa asesorada.

- En la adopción del modelo de gestión por procesos, los cambios culturales han sido menos notorios dado que el cambio implica transformar a una entidad que durante muchos años ha trabajado por funciones a una institución que trabaja por procesos. Grandes avances se observan en el caso de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y la Unidad de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, que mediante la definición clara de sus procesos y la capacitación a los funcionarios sobre la aplicación de los mismos, han podido estandarizar el desarrollo de sus acciones en todo el territorio nacional, impactando positivamente la gestión en beneficio de la población.

- El proyecto trabajó sobre el indicador de la fase que planteaba aumento en un 100% del número del personal contratado para trabajos cualificados en la Defensoría del Pueblo que recibe inducción (año base 2005).

- El Macroproceso de capacitación durante el trabajo con el proyecto se ha fortalecido, ahora depende de la Secretaría General, lo que permite la sostenibilidad de lo trabajado en los diferentes ámbitos.
- Fue tal el efecto positivo en la cultura de la institución, que no sólo se está dando proceso de inducción a los funcionarios sino a los contratistas y demás personas que laboran en la Defensoría del Pueblo (personal de servicios generales y de seguridad). La multimedia creada para el proceso de inducción no sólo está siendo utilizada para este fin sino que se ha convertido en la carta de presentación de la institución tanto a nivel nacional como internacional.
- Muchos productos y textos creados para el proceso de inducción fueron construidos con funcionarios de la Defensoría que trabajan las temáticas dentro de la institución. Con este trabajo se logró un doble propósito; contar con material escrito para el proceso de inducción y también institucionalizar el saber acumulado por estos funcionarios durante años de experiencia y estudio. Este material no sólo está siendo utilizado para el proceso en mención, sino para las capacitaciones que imparte la Defensoría a otros funcionarios del Ministerio Público y a la población en general, dando lugar a un valor agregado a lo proyectado inicialmente.
- Las actividades académicas programadas por el Macroproceso son de alto nivel. Han sido muy bien evaluadas por los funcionarios que han participado en las mismas, ya que son actividades planeadas, desarrolladas y evaluadas, partiendo de las necesidades de los funcionarios del área y de la institución.
- La constante retroalimentación de la base de datos con la información obtenida de las evaluaciones de reacción permite hacer ajustes a los programas, para responder a las necesidades de una manera más adecuada e integral.

2.5. Fortalecimiento del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

El artículo 70 de la Ley 472 de 1998 creó el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, cuyas funciones están encaminadas a la promoción y financiamiento de Acciones Populares y Acciones de Grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas.

La financiación de estas acciones a través del Fondo se efectúa atendiendo a criterios como la magnitud y características del daño, el interés social, el bien jurídico amenazado y la situación económica del grupo afectado.

En el año 2001 se dio inicio en la Defensoría del Pueblo al financiamiento de Acciones Populares y de Grupo, con el pago de honorarios a peritos, técnicos en las diferentes disciplinas, publicaciones tanto en radio como en prensa, y gastos varios, atendiendo los provenientes de órdenes judiciales en cuyos procesos previamente se hubiera decretado amparo de pobreza.

Durante la vigencia del año 2008 se recibieron 130 solicitudes de las cuales quedaron sin financiar 9. Se recibieron a su vez consignaciones de indemnizaciones decretadas en acciones de grupo con el fin de adelantar los pagos a las personas protegidas.

El Cuadro No. 2 presenta los Ingresos y Egresos del Fondo en el período 2001 a 2008, reflejando un saldo de $281,441,807 (Ingresos menos Egresos).

Cuadro No. 2
Ingresos y egresos del fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos 2001 – 2008

DIRECCIÓN NACIONAL DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO		
Pesos Corrientes		
Año	**Ingresos**	**Egresos**
2001	50.682.833.00	15.734.510.00
2002	30.461.625.00	26.610.937.00
2003	58.486.417.00	26.345.780.00
2004	38.724.390.00	54.852.743.00
2005	60.933.667.00	56.821.600.00
2006	76.904.888.00	64.821.382.00
2007	172.145.525.00	49.138.000.00
2008	176.934.414.00	89.507.000.00
TOTALES	**665.273.759.00**	**383.831.952.00**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

El Cuadro No. 3 presenta las solicitudes de financiación recibidas y las aprobadas en el mismo periodo, es de anotar que durante el año se logró aprobar el 93% de las solicitudes recibidas.

Cuadro No. 3
Solicitudes de financiación recibidas y las aprobadas por el Fondo 2001 – 2008

Comparativo Solicitudes de Financiación Recibidas y Aprobadas		
AÑO	Solicitudes de Financiación Recibidas	Solicitudes Aprobadas
2001	45	29
2002	56	35
2003	62	48
2004	115	92
2005	239	43
2006	249	33
2007	296	42
2008	130	121
TOTALES	**1.192**	**443**

Fuente: Defensoría del Pueblo. Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

* * *

www.imprenta.gov.co
PBX(0571) 4578000
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
COLOMBIA

Calle 55 No 10-32
Tel. 57+1 314 4000
Fax.57+1 640 0491
Bogotá D.C. - Colombia

www.defensoria.org.co
info@defensoria.org.co